

# BIULETYN BSE

ekspertyzy  
i opinie prawne

1(19)96

Kancelaria Sejmu



# BIULETYN

Biura Studiów i Ekspertyz

1(19)1996

ekspertyzy i opinie prawne



Kancelaria Sejmu

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

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 1996

ISSN 1230-3208

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

## SPIS TREŚCI

<b>EKSPERTYZY:</b>	<b>5</b>
<i>O regulacji odrębną uchwałą Sejmu trybu prac Izby nad projektami kodeksów karnych - <b>Andrzej Szmyt</b></i>	7
<i>Możliwości uregulowania w drodze odrębnej uchwały Sejmu procedury prac Izby nad projektami kodeksów (np. karnego) - <b>Janusz Mordwiłko</b></i>	12
<i>W sprawie zasadności wniosku RPO z dnia 11 października 1995 r. skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego - <b>Witold Pawełko</b></i>	22
<i>W przedmiocie wniosku Prezesa NSA oraz RPO, a także Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Prokuratora Generalnego - <b>Ryszard Piotrowski</b></i>	27
<i>W przedmiocie zgodności z art. 2 ust 2 Małej Konstytucji nie których rozwiązań prawnych dotyczących składania przez posłów i senatorów oświadczeń majątkowych - <b>Janusz Mordwiłko</b></i>	32
<i>W sprawie interpretacji art. 19 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów - <b>Janusz Mordwiłko</b></i>	40
<i>Możliwości rozciągnięcia przepisów ustawy o państwowej służbie cywilnej na pracowników Kancelarii Prezydenta - <b>Janusz Mordwiłko</b></i>	46
<i>W sprawie zasadności wniosku Urzędu Gminy w L. skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego - <b>Witold Pawełko</b></i>	52
<i>W sprawie wniosku o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy zmieniającej ustawę o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa - <b>Beata Szepietowska</b></i>	57
<i>Nadzór nad sądami wojskowymi - <b>Andrzej Szmyt</b></i>	72
<i>O włączeniu samorządowego kolegium odwoławczego do procedury aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste gruntów - <b>Andrzej Szmyt</b></i>	77
<b>INFORMACJE:</b>	<b>81</b>
<i>Sytuacja prawna obywatela, którego skargę dopuszczono do rozpatrzenia przez Komitet Praw Człowieka - <b>Zdzisław Galicki</b></i>	83
<i>Przystosowywanie polskiego systemu zatrudniania cudzoziemców do unormowań Unii Europejskiej - <b>Irena Galińska-Raczy</b></i>	87

<i>Sprawa zawieszenia dodatków branżowych do emerytur i rent w kontekście orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 II 1992 r. - <b>Beata Witkowska</b></i>	95
<b>Struktura banków spółdzielczych i zasady ich funkcjonowania - <b>Wanda Wojnowska-Ciodyk</b></b>	105
<i>"Złote akcje" - <b>Piotr Krawczyk</b></i>	118
<i>Zmiany w zasadach opodatkowania fundacji - <b>Wanda Wojnowska-Ciodyk</b></i>	121
<i>Warunki udostępniania dokumentacji medycznej – <b>Waldemar Kamiński</b></i>	124
<b>OPINIE PRAWNE:</b>	129
<i>Kilka uwag o stosowaniu art. 19 ust. 2 ustawy o obowiązkach i prawach posłów w związku z przepisami o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej</i>	131
<i>Interpretacja art. 74d Regulaminu Sejmu</i>	133
<i>W sprawie uprawnień posła w postępowaniach przed kolegium ds. wykroczeń</i>	135
<i>Skutki przerwania okresu ciągłości w opłacaniu składek ZUS w odniesieniu do zawodowego posła 137 W sprawie duplikatów poselskich kart do głosowania</i>	140
<i>Interpretacja formuły "przedstawiciel nauk prawnych" zawartej w art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli</i>	142
<i>W sprawie nowych przepisów 24a i 24b w ustawie o samorządzie terytorialnym</i>	145
<i>Dopuszczalność łączenia mandatu radnego z funkcją kierownika jednostki organizacyjnej gminy</i>	148
<i>Przepisy regulujące zagospodarowywanie wspólnot gruntowych</i>	150
<i>Odpowiedzialność karna i cywilna redaktora naczelnego pisma</i>	155
<i>Ustalanie wysokości wynagrodzenia dla bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych</i>	157
<i>Przepisy regulujące prowadzenie działalności targowiskowej</i>	160
<i>O ograniczeniach ruchu pojazdów z uwagi na ochronę środowiska</i>	164

## **EKSPERTYZY**



## **O REGULACJI ODRĘBNĄ UCHWAŁĄ SEJMU TRYBU PRAC IZBY NAD PROJEKTAMI KODEKSÓW KARNYCH**

*ANDRZEJ SZMYT*

Przedmiotem zainteresowania sejmowej Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich stała się kwestia możliwości uregulowania w drodze odrębnej uchwały Sejmu procedury prac Izby nad projektami kodeksów. Pod rozwagę poddano w związku z tym przygotowany projekt uchwały "W sprawie postępowania z projektami kodeksu karnego, kodeksu postępowania karnego, kodeksu karnego wykonawczego oraz ustaw zawierających przepisy wprowadzające te kodeksy". Wydaje się, że zamierzone przedsięwzięcie jest wątpliwe z uwagi na co najmniej kilka aspektów.

Jest przede wszystkim niewątpliwe, że podstawowe zręby trybu ustawodawczego regulują przepisy rangi konstytucyjnej. Zarówno tych przepisów, jak i innych przepisów konstytucyjnych, choćby nie dotyczących wprost trybu ustawodawczego, nie można naruszać przepisami o niższej mocy. Jednocześnie należy podkreślić, że przepisy konstytucyjne przede wszystkim regulują tzw. regularny (główny) tryb ustawodawczy, ale także przewidują pewne wyjątki (odrębności) - tu przykładowo wskazać można na przepisy art. 16 Małej Konstytucji z 1992 r., dotyczące pilnych projektów ustaw. Stwierdzając wprost, przepisy konstytucyjne nie wyodrębniają trybu prac, dotyczącego projektów ustaw będących kodeksami, co jest istotne, gdyby odmienności projektowane dla trybu prac nad nimi miały być istotnej wagi merytorycznej. Dla ścisłości dodać należy, iż art. 14 Małej Konstytucji przewiduje, że "szczegółową organizację i tryb pracy Sejmu określa regulamin uchwalany przez Sejm" i - w stosownym zakresie co do wspomnianego przykładu przewidzianej konstytucyjnie odrębności - "regulamin Sejmu określa odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego". Można więc przyjąć, iż założeniem ustrojodawcy jest, aby zagadnienia szczegółowej organizacji i trybu prac sejmowych regulowane były jednym aktem (regulaminowym), przewidującym unormowanie zarówno postępowania regularnego, jak i dopuszczalnych odrębności. Trudno w tym świetle zakładać, iż ustrojodawcy chodziło o



koncepcję regulowania procedury wewnątrzparlamentarnej odrębnymi aktami.

Zgodnie z jednoznaczną *opinio communis* Regulamin Sejmu jest aktem normatywnym, tj. ustanawiającym normy generalno-abstrakcyjne. Na jego podstawie podejmowane są zwykle uchwały proceduralne, dotyczące konkretnych przypadków. Jednostkowe uchwały proceduralne mają konkretyzujący charakter dotyczący typu decyzji i mieszczą się w ramach regulaminowych. O ile więc nie ma przeszkód, by podjęta została odrębna uchwała w sprawie postępowania z projektami wskazanymi wyżej kodeksów, to jednak charakter jej nie pozwala na zawarcie w niej postanowień istotnie odbiegających od przyjętego w Regulaminie modelu postępowania ustawodawczego. Przedłożony projekt wspomnianej uchwały jednak postanowienia takie zawiera.

Wprawdzie praktyka sejmowa zna takie uchwały, które korygowały normalną (regulaminową) procedurę ustawodawczą, ale każdorazowo wymaga to, jak się wydaje, zasadniczej oceny, czy proponowane odstępstwo od reguły oznacza tylko jednorazową modyfikację zasad regulaminowych, czy też jest raczej próbą budowy pozaregulaminowego ukształtowania innego modelu postępowania dla pewnej kategorii projektów (tu - projektów ustaw stanowiących kodeksy). Jakaś podstawę doktrynalną dla ewentualnej dopuszczalności odstępstw od wymogów regulaminu stanowi wyrażona przed laty uwaga, że w przypadku takim chodzi przecież o odstępstwo - przez Sejm - od zasad postępowania, które organ ten "sam dla siebie ustanowił", a więc problemem może być co najwyżej tylko forma takiego odstąpienia. Problem nie jest jednak rozpoznany teoretycznie do końca i na jego marginesie należy jednak zauważyć, że w istocie przepisów - co do zasady - nie mieści się dopuszczalność odstępstw od przyjętych reguł w drodze decyzji jednostkowych. Przejście do porządku nad tą zasadą ułatwia przekonanie o potrzebie elastyczności reguł procedowania.

Tu jednak trzeba zauważyć, że w wielu wypadkach elastyczność taką zapewnia sam Regulamin, przewidując - obok reguły - formułę "chyba że Sejm postanowi inaczej". Przykładem może być art. 34 ust. 2 Regulaminu ("Pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm postanowi inaczej"). W

takiej sytuacji odrębna uchwała proceduralna, dotycząca trybu prac nad konkretnym projektem, może przewidywać odstępstwo od reguły (tak jak w projekcie przedłożonej uchwały - art. 3 *in principio* i art. 9, przewidujące odpowiednio termin 14-dniowy). Jest to jednak odstępstwo jednorazowe, dopuszczone Regulaminem, a więc inne w swym charakterze niż odstępstwo od regulaminowych zasad w odniesieniu do takich jego przepisów, gdzie wyraźnie dopuszczalności odstępstw nie przewidziano. Są wprawdzie nieliczne przykłady państw, gdzie regulamin parlamentu wyraźnie i generalnie - a więc bez przedmiotowych ograniczeń - zezwala na odstępstwa od jego postanowień, ale - jak w RFN - nie dzieje się to uchwałą podjętą przy zwykłych wymogach, lecz podjętą - dla podkreślenia wyjątkowości odstępstwa - większością 2/3 głosów (§ 126 regulaminu Bundestagu). Dla ścisłości zaznaczyć jednak trzeba, że Regulamin Sejmu przepisu takiego nie zawiera.

Jak się wydaje, na tle ogółu przepisów zawartych w Regulaminie Sejmu należy podkreślić charakterystyczną szczegółowość unormowania zwłaszcza dla postępowania z projektami ustaw. Można więc przyjąć, że Regulamin stara się uwzględnić całą gamę sytuacji, jakie mogą wystąpić w praktyce legislacyjnej. Jeśli przyjmie się ten pogląd, to przemawiałoby to także przeciw próbom ustanowienia w drodze osobnych uchwał takich reguł rozpatrywania konkretnych projektów, które - co do swej merytorycznej wagi - odbiegałyby od reguł regulaminowych. W szczególności stwierdzenie to dotyczyłoby postępowania z projektami kodeksów, których istnienie - w kontekście trybu postępowania ustawodawczego - Regulamin Sejmu dostrzega (por. art. 34) i zamyka w "zwykłych" elementach trybu ustawodawczego.

W omawianej sprawie zwrócić należy jednak uwagę także na art. 20 ust. 1 Regulaminu Sejmu, w którym stwierdza się, że "Sejm może powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne, powołując takie komisje Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania". Jest on istotny, ponieważ w oparciu o ten przepis kształtuje się praktyka odsyłania projektów ustaw do powoływanych *ad hoc* komisji nadzwyczajnych, mimo że -dość rozbudowane i szczegółowe - unormowanie postępowania z projektami ustaw (por. Dział II, rozdz. 1, zwł. art. 37 Regulaminu Sejmu) sytuacji takiej nie przewiduje, co winno

nakazywać wyjątkową ostrożność w sięganiu po instrument komisji nadzwyczajnych w sprawach legislacyjnych. Podkreślić przy tym należy, że art. 37 i 39 Regulaminu stwarzają dostateczne podstawy prawne dla zorganizowania w sposób właściwy i efektywny prac także nad kompleksowymi unormowaniami, nawet gdyby - w różnych formach i stopniach zaangażowania - uczestniczyć miał w ich rozpatrywaniu większy krąg komisji. Istniejącej jednak praktyki, powołującej się na art. 20 Regulaminu, nie sposób nie dostrzegać.

W sytuacji powołania komisji nadzwyczajnej, której celem byłoby rozpatrzenie projektu ustawy (kompleksu projektów ustaw) istotne jest określenie zasad i trybu jej działania. Jest wtedy normalną praktyką, że przewiduje się odpowiednie stosowanie regulaminowych przepisów dotyczących postępowania z projektami ustaw, a problemem otwartym jest zakaz dopuszczalnych modyfikacji tych przepisów. W powyższej materii, jak się wydaje, możliwości są wąskie, zwłaszcza w odniesieniu do trybu prac komisji nadzwyczajnych w zakresie legislacji, szersze zaś - z uwagi na istniejące uregulowania regulaminowe - w pozostałym zakresie. Niezależnie od dyskusyjności i ładunku ocenego, właściwych tej problematyce, warto zauważyć, iż nigdy dotychczas nie przedstawiono twierdzenia, iż reguły określające prace komisji nadzwyczajnych mogą przechodzić do porządku nad istniejącymi, trwałymi regulacjami regulaminowymi w odniesieniu do rozstrzygnięć najistotniejszych. Uwaga powyższa wydaje się zasadna w świetle projektowanej uchwały, gdzie w art. 4 proponuje się taką modyfikację I czytania projektów na plenum Sejmu, która oznacza wyeliminowanie debaty poselskiej (por. art. 36 ust. 1 Regulaminu), czy w odniesieniu do art. 8 projektu, gdzie - w zw. z art. 10 - proponuje się ograniczenie zasady ochrony mniejszości (por. art. 40 i 46 Regulaminu). Jak się wydaje, uznanie dla ewentualnej zasadności tak daleko idących odmienności - dla trybu rozpatrywania projektów ustaw stanowiących kodeksy - winno raczej zrodzić dążenie do stosownej nowelizacji Regulaminu Sejmu, także w zakresie roli - generalnie - komisji nadzwyczajnych w procesach ustawodawczych, nie zaś prób realizacji innej praktyki odrębnymi uchwałami. Niezależnie od powyższej uwagi formalnej, uważam za zasadne zasygnalizować krytyczną ocenę *meritum* wspomnianych

rozwiązań, projektowanych w przedłożonej uchwale. Sam przedłożony projekt może także wywoływać szereg dalszych uwag natury legislacyjnej, ale - jak się wydaje - nie jest to na obecnym etapie analizy konieczne.

*21 listopada 1995 r.*

**MOŻLIWOŚCI UREGULOWANIA W DRODZE ODRĘBNEJ  
UCHWAŁY SEJMU PROCEDURY PRAC IZBY NAD PROJEKTAMI  
KODEKSÓW (NP. KARNEGO)**

**JANUSZ MORDWIŁKO**

Kodeksy, chociaż z punktu widzenia systemu źródeł prawa są zwykłymi ustawami, to jednak charakteryzują się daleko posuniętą specyfiką materialną, dlatego w pełni zrozumiałe jest i usprawiedliwione poszukiwanie takiego sposobu ich rozpatrywania przez parlament, który uwzględniłby odmienności tych aktów prawnych. Na przeciw takiemu dążeniu wychodzi załączony projekt uchwały. Analiza proponowanej regulacji prowadzi jednak do wniosku, iż projekt uchwały może zostać uznany za niezgodny z konstytucyjną istotą i charakterem Regulaminu Sejmu.

Przedłożone do zaopiniowania zagadnienie jest złożone, wkracza bowiem w kwestię istoty i charakteru Regulaminu Sejmu. Zagadnienie istoty prawnej Regulaminu podejmowane było w doktrynie, ale na gruncie Konstytucji z 22 lipca 1952 roku, opartej na zasadzie jedności władzy państwowej i wynikającej z niej nadrzędnej pozycji Sejmu w całym systemie aparatu państwowego. Można tu wskazać takie opracowania jak: monografia J. Repela: *Regulamin Sejmu PRL*, (Wrocław 1978) oraz artykuły: A. Gwiżdż: *Istota i charakter prawny regulaminu sejmowego*, "Państwo i Prawo" nr 7/1962, K. Działocha, J. Repel: *Charakter prawny regulaminu Sejmu PRL*, "PiP" nr 12/1983, I. Stembrowicz: *Zakres regulacji regulaminu Sejmu*, "Studia Prawnicze" nr 3-4/1984.

Na gruncie Małej Konstytucji problematyka ta znalazła jedynie wyraz w artykule L. Garlickiego: *Regulamin Sejmu w systemie źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, "Przegląd Sejmowy" nr 4(8)/1994.

Pomimo, iż kwestia istoty prawnej Regulaminu stosunkowo szeroko została omówiona w literaturze prawa konstytucyjnego, to sprawa "monistycznego" charakteru Regulaminu była co najwyżej sygnalizowana, ale nie stała się przedmiotem obszerniejszych wywodów. Trzeba mieć również świadomość, iż część refleksji wyrażanych we wskazanych

opracowaniach związana była z interpretacją Regulaminu na gruncie Konstytucji z 1952 roku, ma więc dzisiaj znaczenie jedynie ogólnoteoretyczne i historyczne. Analiza istoty Regulaminu dla współczesnych potrzeb oparta musi być na przepisach Małej Konstytucji, która przyjęła zasadę podziału władz wyznaczającą także w nowy sposób rolę parlamentu.

Mała Konstytucja opierając organizację aparatu państwa na zasadzie podziału władz wyodrębnia piastunów władzy ustawodawczej, są nimi Sejm i Senat. Ta konstrukcja ustrojowa zdaje się uwypuklać zasadę autonomii parlamentu. Instytucja Regulaminu, rozumianego jako akt parlamentu (bądź poszczególnych jego izb) samoistnie normujący zasady oraz szczegóły organizacji i funkcjonowania "swego" zgromadzenia, jest ściśle związana z ideą autonomii parlamentu. Efektem umocnienia się zasady autonomii parlamentu jest ugruntowanie się instytucji regulaminu parlamentarnego. W Polsce, podobnie jak w większości krajów naszego regionu, instytucja ta uformowała się w okresie międzywojennym, od początku znajdując podstawę w przepisach konstytucyjnych. Na podstawie regulaminów funkcjonowały ciała ustawodawcze w Polsce w latach 1944 - 1952, przyjmowała obowiązkowe istnienie regulaminu Konstytucja z 1952 roku.

Obecny art. 14 Małej Konstytucji stanowi, iż "Szczegółową organizację i tryb pracy Sejmu określa regulamin uchwalony przez Sejm", a art. 26 MK odnosi ten przepis odpowiednio do Senatu. Uprawnione wydaje się więc stwierdzenie, że zachodzi konstytucyjna ciągłość ujmowania instytucji regulaminu parlamentarnego w okresie istnienia państwa polskiego. Ta ciągłość, nie oznaczająca zresztą pełnej jednolitości ujmowania i pojmowania roli regulaminu w różnych okresach, pozwala na uchwycenie i uwypuklenie niektórych ponadczasowych właściwości regulaminu parlamentarnego w Polsce.

Po pierwsze, należy raz jeszcze podkreślić, iż samo istnienie odrębnego aktu, zwanego regulaminem zawsze było oczywiste w polskiej tradycji parlamentarnej.

Po drugie, regulamin jest aktem normatywnym, tzn. aktem w całości zbudowanym z norm prawnych, zwłaszcza współcześnie normatywność regulaminu nie budzi wątpliwości w polskiej doktrynie.

Po trzecie, regulamin nie był i dzisiaj także nie jest jedynym aktem normującym "szczegółową organizację i tryb pracy" izb. Materię prawa parlamentarnego regulowały konstytucje, a obecnie czyni to Mała Konstytucja, ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów oraz fragmentarycznie niektóre inne ustawy (np. ordynacje wyborcze).

Po czwarte, regulaminy uchwalane były i są nadal w formie uchwał poszczególnych izb, przy czym zwłaszcza współcześnie podkreśla się specyfikę tych uchwał (regulaminów) izb. W doktrynie podkreśla się, iż chociaż regulamin przyjmowany jest w prawnej formie uchwały, to jest aktem o szczególnym umocowaniu konstytucyjnym i aktem pozostającym w szczególnym związku z pozycją parlamentu. Specyficzny charakter regulaminu, jako uchwały, w stosunku do ustaw, podkreślił Trybunał Konstytucyjny (U. 10/92, OTK 1993, s. 25) stwierdzając, iż "regulamin Sejmu nie jest aktem wykonawczym do ustawy. Jest aktem samoistnym, wydawanym wprost w oparciu o Konstytucję i w tym znaczeniu należy go traktować również jako akt wykonawczy do Konstytucji. Stosunku regulaminu do ustawy nie można również generalnie rozpatrywać jako stosunku jednego typu aktów normatywnych Sejmu (ustaw) do drugiego (uchwał). Relacja między ustawą a regulaminem jest relacją ogólnego do szczegółowego; dotyczy stosunku pewnego ogólnego typu aktów normatywnych do szczególnego, jednostkowego aktu o wyraźnie określonym przedmiocie". Tym samym konieczne jest poszukiwanie pewnych szczególnych zasad relacji między tymi aktami.

Wreszcie po piąte - ważne dla naszych dalszych rozważań - regulaminy traktowano zawsze w Polsce jako akty jednolite, w zasadzie całościowo i wyczerpująco ujmujące normowaną materię, było to konsekwencją nawiązania do tradycji francuskiej i niemieckiej, chociaż odmiennie jednak niż np. w Niemczech, zasada jednolitości regulaminu w naszej praktyce ustrojowej uzupełniana jest też zasadą trwałości.

Do tego zespołu charakteryzującego Regulamin, dodajmy konstatację, iż całą jego treść przepajają pewne zasady ogólne, które co prawda nie są *expressis verbis* uformowane, ale dają się wyprowadzić z analizy jego postanowień. Z ekstrapolacji przepisów Regulaminu wyprowadzić można takie chociażby zasady jak: zasada aktywności poselskiej, zasada wielości

racji, zasada ochrony praw mniejszości, zasada jawności i określonej procedury. Te nie wymienione z nazwy zasady nie wprowadzają żadnych nowych samoistnych instytucji, ale są urzeczywistnione poprzez instytucje kreowane w przepisach szczegółowych Regulaminu. Znajdują one z reguły "współzastosowanie" wraz z każdym przepisem Regulaminu, stanowiąc niezastąpione narzędzie rozstrzygnięcia wątpliwości interpretacyjnych. W przeszłości wyrażano w doktrynie postulat ujęcia takich zasad prawa parlamentarnego w sposób wyraźny w Regulaminie Sejmu poprzez wyjęcie ich niejako przed nawias, a więc jako wspólnych dla całości procedury parlamentarnej; ta idea nie straciła jak się wydaje na aktualności (por. A. Gwiżdż: *O "zasady ogólne" regulaminu sejmowego*, "Studia Juridica", tom 15, wyd. UW, s. 66 i nast.).

Wskazane powyżej właściwości Regulaminu czynią z niego akt bardzo szczególnego rodzaju - akt będący normatywnym "kodeksem" organizacji i funkcjonowania Sejmu, regulującym organizację i działanie Sejmu w sposób całościowy, kompleksowy i harmonijny. Każda bezpośrednia lub pośrednia zmiana Regulaminu nie powinna załamywać tego "kodeksowego" waloru Regulaminu. Tę właściwość polegającą na jednolitości i spójności Regulaminu jako generalnego aktu normatywnego warto rozwinąć przez pryzmat praktyki polskiego powojennego parlamentu.

Konstytucjonalizm państw demokratycznych wykształcił dwa zasadnicze typy regulacji materii dotyczących parlamentu. Pierwszy, starszy, wykształcony w brytyjskim systemie prawnym polega na tym, iż materie dotyczące parlamentu - jego organizacji i procedury - regulowane są wieloma aktami o różnym walorze prawnym; ustawami, rezolucjami, precedensowymi rozstrzygnięciami przewodniczącego izby, wreszcie - w szerokim zakresie - prawem zwyczajowym (por. na ten temat interesujące uwagi w referacie przedstawicieli W. Brytanii, wygłoszonym na konferencji w Pułtusk 1994 - "Regulaminy a praktyka parlamentarna" i opublikowanym: R. Sands: *Zasady i tryb postępowania w brytyjskiej tradycji parlamentarnej*, "Przegląd Sejmowy" nr 4(8)/1994, s. 40 i nast.).

Drugi system regulacji prawnej materii dotyczącej parlamentu (charakterystyczny dla Francji i Niemiec) polega na tym, iż całość materii dotyczących organizacji i zasad działania parlamentu podzielono w zasadzie



między dwa podstawowe akty: konstytucję oraz regulamin izby, (zapewniając tym samym prymat prawa nad praktyką) przy czym regulamin jest generalnym aktem, całościowo normującym sprawy organizacji i funkcjonowania izby.

Wykształcona w tradycji polskiego parlamentaryzmu zasada "monizmu" regulaminowego nie była w praktyce w istocie podważana. Sejm odstępował od wymogów regulaminu - możliwość odstępowania od zasad postępowania ustanowionych dla samego siebie nie budziła wątpliwości - czynił to jednak w formach nie naruszających integralności Regulaminu. Niekiedy sam Regulamin przewidywał (i dzisiaj też przewiduje) możliwość odstępiania od reguły w przepisany trybie (np. możliwość stosowania postępowania w różny sposób skróconego przy uchwalaniu ustaw itd.). Gdy jednak odstępianie od reguły nie było przez Regulamin przewidziane, Sejm podejmował wyraźnie sformułowane uchwały nie mające jednak generalnego charakteru. W praktyce miały miejsce wielokrotnie przypadki odstępowania przez Sejm od ustalonej Regulaminem procedury, dochodziły one do skutku z reguły w drodze formalnie podjętych uchwał. Przykładem mogą być uchwały ustanawiające - odmienny od regulaminowego tryb rozpatrzenia określonej ustawy ze względu na jej szczególny charakter i doniosłe znaczenie społeczno-polityczne. Takie uchwały podjął Sejm w dniu 21 maja 1963 r., określając tryb pracy komisji sejmowych nad projektem Kodeksu cywilnego (Spr. stenogr. z 19 posiedzenia Sejmu PRL III kad., s. 40-41), 28 czerwca 1963 r., określając tryb pracy nad Kodeksem rodzinnym i opiekuńczym (Spr. stenogr. z 20 posiedzenia Sejmu RPL III kad., s. 42), 11 kwietnia 1968 r., określając tryb pracy nad Kodeksem karnym (Spr. stenogr. z 19 posiedzenia Sejmu RPL IV kad., s. 52-54), w dniu 15 kwietnia 1970 r. określając tryb pracy nad Kodeksem wykroczeń (Spr. stenogr. z 7 posiedzenia Sejmu V kad., s. 45-46).

Oto jak brzmiała przykładowo (podobnie w innych przypadkach) uchwała Sejmu w sprawie rozpatrywania Kodeksu cywilnego:

"Sejm odsyła projekt Kodeksu cywilnego wraz z projektem Przepisów wprowadzających Kodeks cywilny do Komisji Wymiaru Sprawiedliwości z tym, że poszczególne części obu projektów będą przedmiotem dyskusji także innych właściwych komisji sejmowych... (tu wymieniono imiennie siedem

komisji starych). Wnioski wymienionych komisji zostaną przekazane Komisji Wymiaru Sprawiedliwości, która po ich rozpatrzeniu omówi całość obu projektów ustaw i złoży Sejmowi sprawozdanie o tych projektach, uwzględniając wnioski przyjęte przez Komisję Wymiaru Sprawiedliwości.

Sejm upoważnia Komisję Sprawiedliwości do uchwalenia szczegółowego regulaminu prac komisyjnych nad projektem Kodeksu cywilnego. Regulamin podlegać będzie zatwierdzeniu przez Prezydium Sejmu". Analogicznie brzmiała uchwała Sejmu z dnia 9 kwietnia 1968 roku w sprawie rozpatrywania Kodeksu karnego i Przepisów wprowadzających Kodeks karny.

Tak więc Sejm kierując projekty ustaw-kodeksów (cywilnego, karnego, wykroczeń) do jednej ze swoich stałych komisji korygował jedynie sposób komisyjnych prac nad tymi projektami. Korekta ta miała incydentalny charakter (uzasadniony rangą i złożonością materii ustawowej), bardzo ograniczony zakres (odnosiła się do międzykomisyjnych form pracy nad tymi aktami; nie była inkorporowana do tekstu regulaminu), czego szczególnym wyrazem było nieopublikowanie tych uchwał Sejmu w Monitorze Polskim. Te odstępstwa od regulaminowego trybu nie były dezaprobowane w doktrynie, chociaż już powołanie dla jednorazowego celu doraźnych struktur nie przewidzianych Regulaminem, np. utworzenie doraźnych zespołów międzykomisyjnych dla rozpatrzenia Planu pięcioletniego w 1971 roku spotkało się z krytyką doktryny, budziło bowiem wątpliwości co do zgodności z Regulaminem (por. *Sejm PRL*, pod red. A. Burdy, Ossolineum 1975, s. 258). Pojawiające się w praktyce odstępstwa od Regulaminu miały zatem bardzo ograniczony, epizodyczny charakter: korygując tylko pewne wąskie aspekty trybu wewnątrzparlamentarnego mieściły się jednak w ramach całego Regulaminu nie naruszając jego jedności i nie załamując zasad, którymi jest on spojony. Można uznać, iż podejmowane uchwały nie miały generalno-normatywnego charakteru.

Regulamin Sejmu w naszym systemie prawnym jest podstawowym generalnym aktem wykonawczym do Konstytucji w dziedzinie organizacji i zasad działania Sejmu i jako taki zdeterminowany jest treścią konstytucyjnych przepisów dotyczących Sejmu. Treść przepisów Małej Konstytucji, poświęcona bezpośrednio Sejmowi, a w szczególności jego

organizacji i funkcjonowaniu nie jest bogata, ale jest o wiele szersza aniżeli zawarta w Konstytucji 1952 r.

Z przepisów Małej Konstytucji dotyczących parlamentu można wyprowadzić następujące wnioski:

1) Konstytucja nakazuje Sejmowi uchwalenie i posiadanie regulaminu, który określać ma "szczegółową organizację i tryb pracy Sejmu", a więc wyklucza sytuację oparcia działalności Sejmu na przypadkowym (kazuistycznym) postępowaniu.

2) Przepis konstytucyjny (art. 14 MK), akcentuje charakter regulaminu jako "wewnętrznego prawa" izby, a zatem nie powinny w nim być pomieszczane przepisy nakładające obowiązki na inne pozasejmowe organy państwa.

3) Konstytucja pozostawia Sejmowi wybór formy regulaminu, nie przesądając, iż ma to być uchwała bądź ustawa, przyjęcie zatem w praktyce formy uchwały uzasadnione jest racjami ustrojowymi.

4) Z Konstytucji wynika, iż regulamin ma być generalnym aktem normatywnym całościowo ujmującym organizację i funkcjonowanie izby, wydaje się, iż konstytucyjnemu znaczeniu pojęcia regulaminu nie odpowiadałoby istnienie kilku aktów składających się na "regulamin", a więc fragmentarycznie regulujących funkcjonowanie izby (np. akt regulujący organizację posłów, akt regulujący organizację komisji, akt regulujący tryb głosowania itp.), jak również kilka równoległych aktów ("regulaminów").

5) Konstytucja przewiduje "regulamin" jako akt całościowo i kompleksowo regulujący organizację i procedurę parlamentarną. Na pod stawie jednolitego i spójnego aktu (chyba że zostanie on zmieniony w przewidzianym przepisami trybie) mają być rozpatrywane i rozstrzygane wszystkie sytuacje wynikające z pracy izby. Brak jest przesłanek, aby uznać, iż dla rozpatrywania i rozstrzygania pewnych spraw mogłaby być ustanowiona procedura odrębna niż określona w Regulaminie. Wręcz przeciwnie Mała Konstytucja sama przewiduje sprawy dla których rozpatrzenia ma być określona pewna specjalna procedura, sprawami tymi w zakresie ustawodawstwa jest: a) uchwalanie ustaw konstytucyjnych, b) uchwalanie budżetu państwa, c) pilny projekt ustawy. Dla rozpatrzenia i uchwalenia tych aktów ustawodawczych, Konstytucja przewiduje pewien

tryb specjalny, różniący się od zwykłego, stąd Regulamin konsekwentnie konkretyzuje taki odmienny od zwykłego tryb ustawodawczy dla tych aktów. Zauważmy jednak, iż jest on integralną częścią "regulaminu", zachowuje więc generalno-normatywny charakter. Z Konstytucji wynika zatem, że tryb wyjątkowy rozpatrywania ustaw, odmienny od zwykłego, ustanawia sama Konstytucja, zatem poza tym kręgiem spraw wszystkie inne projekty ustaw powinny być rozpatrywane w pewnym jednolitym trybie ustawodawczym - trybie jednakowym dla wszystkich projektów ustaw. Wszak nawet wówczas kiedy Regulamin ustanawia tzw. tryb skrócony to odnosi się on potencjalnie do "każdego" projektu ustawy.

Istotą Regulaminu jest wyeliminowanie w działalności Izby przypadkowości, oparcie całej działalności Izby na "starych" i przewidywalnych regułach postępowania, oparcie tej działalności na zasadzie "równości i sprawiedliwości". Dostosowywanie zatem trybu do rodzaju ustawy wprowadzałoby przypadkowość postępowania, prowadziłyby do tworzenia kilku, a może nawet kilkunastu "równoległych" regulaminów. Naszym zdaniem takie rozwiązanie wydaje się wykluczać sama Konstytucja, zatem jeśliby uznać taki wniosek za trafny, to powstanie ustawy w oparciu o inny regulamin niż nakazany Konstytucją mogłoby prowadzić do zakwestionowania proceduralnej legalności uchwalonego aktu, w przypadku jego zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego.

Przedłożony do zaopiniowania projekt uchwały Sejmu w sprawie postępowania z projektami kodeksów (k.k., k.p.k. i k.k.w.), co prawda nie wyłącza Regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r., a nawet wręcz przeciwnie zakłada (art. 1 projektu uchwały) jego stosowanie, to jednak ustanawia jednocześnie kilka rozwiązań różniących się od procedury ustawodawczej określanej "stałym" Regulaminem Sejmu z 1992 roku. Procedura odnosząca się do aktów kodeksowych, ogłoszona w Monitorze Polskim, funkcjonowałaby w pewnym zakresie (w części odnoszącej się do różnic) obok Regulaminu. Różnice te nie są zaś bagatelne, dotyczą istoty postępowania ustawodawczego i zasad proceduralnych, a więc terminów, praw mniejszości, sposobu rozpatrywania poprawek przez Komisję Nadzwyczajną (np. art. 8 ust. 1 projektu: "po ich zaopiniowaniu przez Radę Ministrów"). Te różnice odnoszą się nie tylko do aspektów organizacyjnych

jak w przypadku omawianych powyżej uchwał Sejmu z lat 1963, 1968, 1971, ale dotyczą wiodących zasad Regulaminu, co może prowadzić do problemów w współstosowaniu zasad Regulaminu z 30 lipca 1992 r. z regulaminem "kodeksowym".

Kodeksy, chociaż są aktami szczególnymi z materialnego punktu widzenia, to jednak są ustawami zwykłymi i Konstytucja nie przewiduje dla tego rodzaju aktów jakiejś szczególnej - odmiennej od regulaminowej - procedury ich rozpatrywania przez parlament.

Sposobem rozwiązania problemu rozpatrzenia projektów kodeksów w inny sposób niż "regulaminowy" jest utworzenie na podstawie art. 20 Regulaminu Sejmu komisji nadzwyczajnej, której Sejm określając cel, zasady i tryb działania nadaje pewien szczególny status. Przy czym Sejm powołując komisję nadzwyczajną i określając jej "zasady" nie może łamać pewnych ogólnych zasad regulaminowej procedury ustawodawczej. Wykładnia gramatyczna art. 20 ust. 1 Regulaminu prowadzi bowiem do wniosku, iż chodzi o zasady dotyczące jedynie działania samej komisji nadzwyczajnej. Sformułowanie "zasady i tryb działania" zawarte w ust. 1 art. 20 Regulaminu oparte jest na koniunkcji, nie budzi zatem wątpliwości, iż chodzi nie o jakieś zasady "w ogóle", ale o zasady działania "takiej" komisji nadzwyczajnej.

W konkluzji wywodów i ustaleń należy stwierdzić, iż proponowany projekt uchwały w sprawie rozpatrywania projektów ustaw kodeksowych może zostać uznany za nieodpowiadający konstytucyjnej istocie i charakterowi Regulaminu, należy zatem poszukiwać rozwiązania, które zaspokajając potrzebę odmiennego postępowania z ustawami kodeksowymi pozostawałoby w zgodzie z przepisami konstytucyjnymi oraz tradycyjnym pojmowaniem i istotą Regulaminu Sejmu.

*21 listopada 1995 r.*

**W SPRAWIE ZASADNOŚCI WNIOSKU RZECZNIKA PRAW  
OBYWATELSKICH Z DNIA 11 PAŹDZIERNIKA 1995 R.  
SKIEROWANEGO DO TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO  
(SYGN. K.24/95)**

***WITOLD PAWEŁKO***

1. Rzecznik Praw Obywatelskich wnosi o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 6 ust. 4 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. nr 90, poz. 416 z późn. zm.) jest niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 1 oraz zasadą równości wyrażoną w art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Wnioskodawca wyraża pogląd, że zaskarżony przepis "pozbawia pojedynczych rodziców wychowujących pełnoletnią młodzież, uczącą się w szkołach ponadpodstawowych (...) i studiującą oraz tę grupę młodzieży - możliwości opodatkowania łącznie od sumy ich dochodów, zgodnie z zasadami przewidzianymi dla małżonków i osób samotnie wychowujących małoletnie dzieci". Zdaniem wnioskodawcy, niezgodność kwestionowanego przepisu z wymienionymi na wstępie zasadami konstytucyjnymi jest widoczna na tle funkcjonowania art. 6 ust. 2 wspomnianej ustawy, który dopuszcza możliwość łącznego opodatkowania sumy dochodów małżonków utrzymujących wspólność majątkową.

Zaskarżony przepis art. 6 ust. 4 ustawy przewiduje możliwość zastosowania analogicznej zasady opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących małoletnie dzieci albo, bez względu na wiek, dzieci, na które osoby te pobierały zasiłek pielęgnacyjny. W tym stanie prawnym Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża pogląd, że ustanowione w art. 6 ust. 4 kryterium małoletniości dziecka, warunkujące możliwość "ulgowego" obliczania podatku dochodowego oznacza dyskryminację tych rodzin niepełnych, w których jedna osoba samotnie utrzymuje uczące się nadal bądź studiujące dziecko pełnoletnie. Zdaniem RPO, zaskarżony przepis stanowi przejaw gorszego traktowania tej grupy rodzin niepełnych niż rodzin pełnych i osób samotnie wychowujących dzieci.

2. Zarzut wnioskodawcy, że kwestionowany art. 6 ust. 4 ustawy nie jest zgodny z zasadą sprawiedliwości i zasadą równości wobec prawa, ponieważ oznacza dyskryminację rodzin niepełnych w porównaniu z unormowaniem przedmiotowej kwestii w odniesieniu do małżeństw, w których istnieje wspólność majątkowa (art. 6 ust. 2 ustawy) nie wydaje się zasadny. Należy bowiem mieć na uwadze fakt, że "ulgowy" sposób ustalania podatku dochodowego od dochodów małżonków jest uwarunkowany istnieniem między nimi wspólności majątkowej. Spełnienie tego warunku uprawnia małżonków do zastosowania korzystniejszej dla nich zasady obliczania podatku bez względu na to, czy posiadają oni dzieci, a także bez względu na wiek tych dzieci (małoletni czy pełnoletni). Z tego przywileju mogą więc korzystać także małżonkowie spełniający warunek wspólności majątkowej oraz jednocześnie mający na utrzymaniu dzieci pełnoletnie, które uczą się nadal w szkołach ponadpodstawowych bądź studiują w szkołach wyższych. Trzeba jednak podkreślić, że ta ostatnia okoliczność pozostaje jedynie w zbiegu ze stanem faktycznym wymaganym przez art. 6 ust. 2 ustawy. Skoro więc wskazany wyżej przepis nie uzależnia przywileju podatkowego od faktu utrzymywania uczących się bądź studiujących dzieci pełnoletnich, a tylko od istnienia związku małżeńskiego i wspólności majątkowej małżonków, to wydaje się nietrafne porównywanie treści art. 6 ust. 4 z art. 6 ust. 2 ustawy i wyłącznie na tej podstawie wyciąganie wniosku o dyskryminacyjnej jego funkcji względem osób samotnie utrzymujących pełnoletnie dzieci, będące uczniami szkół ponadpodstawowych bądź studentami. Nie można bowiem pomijać okoliczności, że art. 6 ust. 4 normuje sytuację prawną podmiotów charakteryzujących się cechą całkowicie odmienną od znamion podmiotów, o których mowa w art. 6 ust. 2 ustawy. W pierwszym przypadku chodzi o rodziny niepełne, a ściślej o rodziców i opiekunów samotnie wychowujących małoletnie dzieci, w drugim zaś - o osoby pozostające w związku małżeńskim, w którym istnieje wspólność majątkowa. W związku z tym wypada przypomnieć, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego ugruntowany został pogląd, iż zasada równości w prawie wymaga, aby podmioty mające takie same cechy były traktowane równo. Zdaniem TK także "sprawiedliwość wymaga, żeby równych traktować równo oraz aby różnicowanie w prawie osób fizycznych i innych podmiotów pozostawało w

odwzajemnej relacji do różnic w ich sytuacji" (orzeczenie TK z dnia 27 czerwca 1995 r. sygn. K.4/94 - OTK w 1995 r. - cz. I, s. 181). Nietrudno wszakże zauważyć, że cechy (znamiona) oraz sytuacja rodzinna podmiotów, o których mowa w art. 6 ust. 2 i ust. 4 nie są takie same. W tym przypadku zarzut naruszenia zasad równości i sprawiedliwości byłby więc nietrafny.

3. Istotne natomiast zastrzeżenie co do konstytucyjności art. 6 ust. 4 kwestionowanej ustawy pojawia się w następstwie przyjęcia, moim zdaniem, bezspornej tezy, że cechą wspólną osób samotnie wychowujących dzieci małoletnie oraz osób o takim samym statusie rodzinnym (rodziny niepełne), których dzieci pełnoletnie uczą się nadal bądź studiują jest ponoszenie w całości albo w części kosztów ich utrzymania. Nie trzeba uzasadniać, że cecha ta ma bezpośredni wpływ na poziom (warunki) życia rodzin niepełnych w obu ww. przypadkach. Można zaryzykować przy tym twierdzenie, że wydatki ponoszone na utrzymanie uczącej się bądź studiującej osoby (dziecka) pełnoletniej nierzadko są wyższe niż koszty utrzymania dziecka małoletniego. Wobec tego sam tylko fakt osiągnięcia przez dziecko pełnoletności nie powinien być traktowany - jak to czyni zaskarżony art. 6 ust. 4 ustawy - jako cezura czasowa ewentualne go stosowania uprzywilejowanej zasady obliczania podatku dochodowego go. Praktyka społeczna dowodzi, że ojciec albo matka bądź opiekun, wychowujący samotnie dziecko w wieku do lat 18, najczęściej łoży na utrzymanie tego dziecka także po uzyskaniu przez nie statusu osoby pełnoletniej, jeżeli w dalszym ciągu pobiera ono naukę w szkole ponadpodstawowej bądź studiuje na studiach stacjonarnych w szkole wyższej. Oznacza to, że w takich przypadkach ustawowe zwolnienie z funkcji wychowawczych, wynikające z faktu osiągnięcia przez to dziecko pełnoletności, nie ma większego bądź żadnego wpływu na sytuację materialną rodziny niepełnej.

4. Uwzględniając dotychczasowe wywody skłaniam się ku pogładowi, że art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie jest zgodny z art. 1 ani z art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych. Przesłanką takiego poglądu jest stwierdzenie, iż istotną (relevantną) cechą wspólną dla obu kategorii rodzin niepełnych, to znaczy zarówno rodzin, w których jedna osoba samotnie wychowuje dziecko w wieku do lat 18, jak i rodzin, w



których również jedna osoba samotnie utrzymuje dziecko pełnoletnie uczące się bądź studiujące, jest ponoszenie kosztów związanych z utrzymaniem dziecka. Ze względu na tę właśnie cechę obydwie grupy rodzin niepełnych powinny być jednakowo traktowane także w systemie podatkowym. Taki wniosek znajduje potwierdzenie w szeregu orzeczeń TK. Tak np. w orzeczeniu z dnia 8 listopada 1994 r. sygn. P.1/94 organ ten przypomniał, że w świetle "poglądu utrwalonego już w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zasada równości wobec prawa (zasada równości w prawie) polega na tym, że wszystkie podmioty (adresaci norm prawnych) charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) mają być traktowane równo, tj. według jednakowej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących i faworyzujących" (OTK 1994, cz. II, s. 78-79). Na uwagę zasługuje przy tym wykładnia konstytucyjnej zasady równości, prezentowana w orzeczeniach TK. W orzeczeniu z dnia 12 grudnia 1994 r. sygn. K.3/94 Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że prawo do równego traktowania obejmuje nie tylko przesłanki równości wynikające z art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych, lecz także ma zastosowanie do wszystkich innych wypadków (podkr. WP), gdy chodzi o prawa obywateli należących do tej samej kategorii podmiotów (OTK 1994 r. - cz. II, s. 140). Tak rozumiana zasada równości w prawie nie znalazła odzwierciedlenia w zaskarżonym art. 6 ust. 4 ustawy.

Wydaje się również uzasadniony zarzut niezgodności ww. przepisu z zasadą sprawiedliwości. Pogląd ten znajduje oparcie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który łączy pojęcie sprawiedliwości z pojęciem równości twierząc, że jeśli "w podziale dóbr i związanym z tym podziale ludzi występują niesprawiedliwe różnice, wówczas różnice te są uważane za nierówność (orzecz. TK z dnia 22 sierpnia 1990 r. sygn. K.7/90 - OTK w 1990 r. s. 53-54).

Na zakończenie pozwalam sobie przypomnieć inną wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, pozostającą w pośrednim związku z problematyką wniosku RPO. Otóż w orzeczeniu z dnia 12 grudnia 1994 r. sygn. K.3/94 TK wyraźnie podkreślił, że "prawo do nauki jest wartością chronioną konstytucyjnie, którą ustawodawca zwykły powinien uwzględnić, kształtując treść stanowionego prawa" (OTK 1994 r. - cz. II, s. 144).

Powyższy postulat należałoby odnieść także do prawa podatkowego, a ściślej do systemu ulg podatkowych sprzyjających poprawie warunków materialnych uczącej się i studiującej młodzieży.

*18 stycznia 1996 r.*

**W PRZEDMIOCIE WNIOSKÓW PREZESA NACZELNEGO  
SĄDU ADMINISTRACYJNEGO ORAZ RZECZNIKA PRAW  
OBYWATELSKICH SKIEROWANYCH DO TRYBUNAŁU  
KONSTITUCYJNEGO, A TAKŻE STANOWISKA MINISTRA  
GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ I BUDOWNICTWA ORAZ  
PROKURATORA GENERALNEGO W TEJ SPRAWIE (YGN AKT K.  
9.95)**

***RYSZARD PIOTROWSKI***

1. Zdaniem wnioskodawców art. 103 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414) - w myśl którego obiekty budowlane, wzniesione bez pozwolenia na budowę i nie zakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, będą podlegać przymusowej rozbiórce - narusza zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę zaufania obywateli do organów państwa, zasadę ochrony własności, zasadę równości oraz wynikający z Konstytucji obowiązek ustawodawcy stanowienia takich przepisów prawa, które będą stymulowały rozwój budownictwa mieszkaniowego.

W uzasadnieniu swego stanowiska wnioskodawcy wskazują w szczególności, że nowe Prawo budowlane nakazuje obligatoryjne orzeczenie rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części, wybudowanego bez wymaganego pozwolenia. Art. 103 ust. 1 i 2 nowego Prawa budowlanego poddają temu rygorowi wszystkie obiekty budowlane, których budowa nie została zakończona przed dniem wejścia w życie nowej ustawy, tj. przed 1 stycznia 1995 r., niezależnie od daty rozpoczęcia budowy. Tymczasem, w myśl przepisów obowiązujących przed wejściem w życie nowego Prawa budowlanego rozbiórka obiektu wzniesionego bez pozwolenia na budowę mogła nastąpić tylko wówczas, gdy samowola powodowała niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia, bądź prowadziła do niedopuszczalnego pogorszenia warunków zdrowotnych lub użytkowych dla otoczenia (art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane, Dz. U. Nr 38, poz. 229). Ponadto, w orzecznictwie NSA wyrażono przekonanie o nieważności decyzji nakazującej rozbiórkę tylko z

powodu wybudowania obiektu bez pozwolenia (wyrok NSA z 21 października 1981 r., SA/Gd 70/81). Teraz jednak ustawa wymaga rozbiórki obiektu budowlanego tylko z tej przyczyny, że inwestor nie uzyskał pozwolenia na budowę.

2. Tego rodzaju rozwiązanie budzi zasadnicze wątpliwości. Owszem, ważne jest przeciwdziałanie samowoli budowlanej, jednak nie za cenę bezwarunkowego niszczenia tego, co zostało wzniesione. Decyzja o rozbiórce powinna mieć charakter wyjątkowo tylko stosowanej represji, a nie sankcji, której zastosowanie jest bezwzględnym nakazem ustawy.

Wymaga też rozważenia dopuszczalność lak radykalnej zmiany w prawie. Czy rzeczywiście zapobieganie samowoli budowlanej powoduje konieczność przekreślenia przy pomocy ustawy tych racji, które stanowiły podstawę powołanego wyroku NSA? Czy rzeczywiście demokratyczne i sprawiedliwe prawo powinno nakazywać w każdym wypadku rozbiórkę obiektu wybudowanego bez pozwolenia? Wydaje się, że w demokratycznym państwie prawnym radykalne zmiany porządku prawnego, zwłaszcza tak niekorzystne dla obywatela, powinny być ograniczone do sytuacji wyjątkowych, w których tego rodzaju zmiany są konieczne ze względu na potrzebę ochrony wartości szczególnie cennych. Nie wydaje się, by w rozpatrywaniu przypadku zachodziły tego rodzaju okoliczności.

Wnioskodawcy trafnie sugerują, że kwestionowane uregulowanie jest wygodne dla organów państwowego nadzoru budowlanego - w wypadku stwierdzenia braku wymaganego pozwolenia rozwiązanie jest tylko jedno: nakaz rozbiórki; inwestor nie ma przy tym szans dowodzenia swego interesu, gdyż przesłanka braku pozwolenia przekreśla jego szansę. Wymagałoby zatem rozważenia czy tego rodzaju rozwiązanie, polegające na faktycznym ograniczeniu praw obywatela do dochodzenia swych racji przed sądem, pozostaje w zgodzie z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

3. Zdaniem wnioskodawców rozciągnięcie restrykcji z art. 48 nowego Prawa budowlanego na samowole popełnione przed wejściem w życie nowych unormowań jest przykładem naruszenia zasady niedziałania prawa wstecz, gdyż poprzednio obowiązujące przepisy nakazywały sankcjonowanie samowoli. Ustosunkowując się do wniosku Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wskazuje, że legalizacja samowoli budowlanej

nie była automatyczna; obowiązujące poprzednio przepisy dopuszczały także rozbiórkę lub przejęcie obiektu na własność państwa. Stanowisko Ministra nie uwzględnia jednak wspomnianego orzecznictwa NSA, które miało przeciw zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania obowiązującego prawa.

Zdaniem wnioskodawców pod rządami nowych przepisów może zdarzyć się, że wzniesiony bez pozwolenia obiekt zostanie rozebrany i następnie wzniesiony ponownie na tym samym miejscu i w tym samym kształcie, tym razem po uzyskaniu pozwolenia. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdza w odpowiedzi: "Teoretycznie taka możliwość istnieje, lecz wnioskodawcy sformułowali swoją tezę tak, jakby taka sytuacja była powszechna i wręcz jedynie możliwa pod rządami nowych przepisów" (s. 3). Prawdopodobieństwo zaistnienia takiego rodzaju przypadku jest istotnym argumentem na rzecz stanowienia wnioskodawców.

Trudno także podzielić pogląd Prokuratora Generalnego, że zaostrenie sankcji za samowolę budowlaną, polegające na wprowadzeniu obowiązku rozbiórki, nie narusza zasady demokratycznego państwa prawnego. Pogląd ten nie bierze pod uwagę orzecznictwa NSA, które nie ukształtowałoby się w powołanej wyżej postaci, gdyby nie istniały istotne racje prawne przemawiające za uznaniem niedopuszczalności rozbiórki w przypadku pozwolenia na budowę. Za owymi racjami prawnymi pozostawało przekonanie, że samo tylko niedopełnienie wymogów formalnych nie może być zagrożone sankcją tak drastyczną. Nowa regulacja wspomniane racje prawne uchyla, co sprawia, że możliwość uniknięcia sankcji zostaje wyeliminowana, choć była oczywista w świetle orzecznictwa NSA. To właśnie podważa zasadę pewności prawa, a także zasadę zaufania obywatela do państwa.

Wnioskodawcy podnoszą, że art. 103 nowego Prawa budowlanego narusza zasadę równości w różny sposób, traktując inwestorów zależnie od tego, czy zakończyli budowę przed wejściem w życie ustawy, czy też budowa trwa nadal. Prokurator generalny uważa tego rodzaju zróżnicowanie za dopuszczalne w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Stanowisko Prokuratora Generalnego nie wydaje się trafne. Faworyzowanie tych, którzy zdążyli z zakończeniem budowy na czas niewiele ma wspólnego z równością i sprawiedliwością, o której mowa w powołanych przez

Prokuratora Generalnego orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego. Może się zdarzyć że prawo będzie premiować bogatszych, bardziej zaradnych w stosunku do tych inwestorów, którzy mieli więcej trudności, mniej środków, a może także więcej wątpliwości.

W swoim stanowisku Prokurator Generalny wskazuje, że popieranie przez państwa budownictwa mieszkaniowego nie może polegać na szanowaniu samowoli budowlanej, a zatem podniesiony przez wnioskodawców zarzut naruszenia art. 79 ust. 5 Przepisów konstytucyjnych jest wątpliwy. Wydaje się jednak, że - zwłaszcza z punktu widzenia art. 79 ust. 5 Przepisów konstytucyjnych - rozbiórka samowolnie wybudowanego obiektu w celu uzyskania pozwolenia na ponowne zbudowanie obiektu identycznego, pozostawałaby w jaskrawej sprzeczności z zasadą rozwijania i popierania przez państwo budownictwa mieszkaniowego.

Zdaniem Prokuratora Generalnego, a także Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa ustawodawca przewidział odpowiednio długi okres umożliwiający inwestorom przystosowanie się do nowych wymogów, a więc po prostu zakończenia budowy. Otóż okres ten był być może wystarczający dla inwestorów dysponujących odpowiednimi środkami, co nie stanowi przecież cechy każdego inwestora.

Prokurator Generalny podkreśla, że przepis nakazuje stosowanie przepisów ustawy do spraw wszczętych przed dniem wejścia w życie ustawy, a nie zakończonych decyzją ostateczną (jeśli budowa nie została zakończona), jest przepisem intertemporalnym i nie narusza zasady *lex retro non agit*. Jednakże przepis intertemporalny mógłby zostać w tym przypadku sformułowany w sposób nie budzący wątpliwości także z punktu widzenia tej zasady, gdyby nakazać stosowanie przepisów dotychczasowych we wszystkich sprawach wszczętych przed dniem wejścia w życie nowej ustawy, a nie zakończonych decyzją ostateczną.

Zdaniem wnioskodawców w omawianym przypadku ograniczył konstytucyjnie chronione prawo własności właściciela budynku, co do którego istnieje ustawowy nakaz rozbiórki, nie czyniąc tego w trosce o inne istotne wartości podlegające ochronie konstytucyjnej. Pogląd ten wydaje się trafny. W swej odpowiedzi Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa podkreśla, że działanie wbrew obowiązującemu prawu nie

może być chronione. Jednakże prawo nie może pozbawiać własności tego, kto dopuszcza się samowoli budowlanej polegającej jedynie na formalnym braku wymaganego pozwolenia (co podnoszą wnioskodawcy), ale podejmują działanie w warunkach ukształtowanych przez sprzyjające mu orzecznictwo NSA; niestety nie jest w stanie zdążyć z zakończeniem budowy w ciągu 4 ostatnich miesięcy roku. W swoim stanowisku Prokurator Generalny podnosi, że przyjęcie poglądu wnioskodawców doprowadziłoby do naruszenia zasady sprawiedliwości społecznej, gdyż inwestorzy równolegle realizowanych budów znajdowaliby się w odmiennej sytuacji. Pogląd ten jest wątpliwy. Przecież jedni - dopuścili się samowoli przed wejściem w życie ustawy, drudzy - dopuścili się samowoli po wejściu w życie ustawy, a zatem konsekwencje mogą być odmienne. Argumentacja Prokuratora Generalnego w tym zakresie pozwala jednak uświadomić sobie jak wątpliwy jest radykalizm nowych rozwiązań w kwestii samowoli budowlanej.

*28 grudnia 1995 r.*

**W PRZEDMIOCIE ZGODNOŚCI Z ART. 2 UST. 2 MAŁEJ  
KONSTYTUCJI, NIEKTÓRYCH ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH,  
DOTYCZĄCYCH SKŁADANIA PRZEZ POSŁÓW I SENATORÓW  
OŚWIADCZEŃ MAJĄTKOWYCH**

***JANUSZ MORDWIŁKO***

Wykonanie przez ustawodawcę obowiązku wypływającego z art. 2 Małej Konstytucji nie jest przedsięwzięciem łatwym z wielu powodów, m.in. trudności interpretacyjnych tegoż przepisu, zwłaszcza ustępu pierwszego art. 2 MK. Skalę trudności na jakie natrafia się podejmując ustawową regulację kwestii wynikających z art. 2 MK ukazują poselskie zmagania związane z tworzeniem ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Ustawa ta chociaż obowiązuje od trzech lat nie jest łatwa w stosowaniu, o czym świadczy podjęcie trzech powszechnie obowiązujących wykładni jej przepisów przez Trybunał Konstytucyjny. Kłopoty związane z jej realizacją, w odniesieniu do posłów i senatorów, były m.in. przedmiotem opinii prawnej Biura Studiów i Ekspertyz sporządzonej rok temu. Ponieważ opinia ta nie była publikowana warto ją chyba przedstawić w okresie prac nad projektem ustawy o wykonywaniu mandatu parlamentarnego, tym bardziej że była ona wykorzystywana w toku obecnej - bieżącej pracy Sejmu. Dużą dozę aktualności zachowują przywołane w opinii refleksje posłów, wypowiediane w trakcie sejmowych prac nad projektem ustawy z 5 VI 1992 r.

Zadaniem opiniującego było udzielenie odpowiedzi na trzy następujące pytania:

1. Czy w świetle brzmienia art. 2 ust. 2 Małej Konstytucji dopuszczalne jest nałożenie na posłów i senatorów obowiązku corocznego składania oświadczeń o swoim stanie majątkowym?

2. Czy będzie zgodne z przepisami art. 2 ust. 2 Małej Konstytucji nałożenie na posła obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym obejmującym wspólnotę małżeńską oraz o majątku odrębnym współ małżonka (konkubenta)?

3. Czy dopuszczalne jest, w świetle przepisów Małej Konstytucji oraz



innych ustaw, nałożenie na współmałżonka (konkubenta) obowiązku składania Marszałkowi Sejmu oświadczenia o swoim stanie majątkowym (także odrębnym)?

Pewien zakres treści art. 2 Małej Konstytucji określa ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne oraz trzy uchwały Trybunału Konstytucyjnego ustalające powszechnie obowiązującą wykładnię niektórych jej przepisów. W doktrynie interpretacja tego przepisu konstytucyjnego nie znajduje szerszego odzwierciedlenia (nieco szersze rozważania zob. P. Sarnecki iv: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995).

Art. 2 Małej Konstytucji jest wyrazem niezwykle ważnej dla państw demokratycznych idei sprawowania funkcji państwowych jako spełniania swoistej służby (narodowej, społecznej), dającej przede wszystkim satysfakcję moralną i obywatelską. Pełnienie tych funkcji nie może być traktowane jako źródło znaczących korzyści osobistych, głównie, ale nie tylko materialnych. Wiąże się z tym jeszcze inne przesłanie, że ta służba w swoisty sposób nobilituje, czyni z osoby ją sprawującej przedstawiciela państwa będącego "wspólnym dobrem wszystkich obywateli". Rzutować to ma także na wszystkie sfery jej życia, poza sferą ściśle osobistą. Osoba taka winna rozwijać samokontrolę i baczyć, aby jej zachowanie "pozostawało w zgodzie" ze sprawowaną funkcją publiczną. Dotyczy to zwłaszcza podejmowania zajęć zarobkowych przynoszących dochód, ale nie tylko, dotyczy to także angażowania się w działalność społeczną na rozmaitych polach. Oczywiście nie chodzi o wymóg działań zgodnych z prawem, ten bowiem jest oczywisty i nie musi być odrębnie formułowany. Taką wizję idei mieszczącą się w art. 2 MK wyraził Trybunał Konstytucyjny stanowiąc, iż "zasadnicze znaczenie przypisać należy charakterowi mandatu przedstawicielskiego jako dobrowolnej służby publicznej, polegającej m.in. na przyjęciu przez mandatariusza dodatkowych obowiązków, od których wolni są pozostali obywatele" (W.2/94) oraz podobnie o urzędach państwowych (W. 17/94). Znaczenie konstytucyjnej zasady (i wartości) określonej w art. 2 MK dla interpretacji innych przepisów konstytucyjnych (i wynikających z nich wartości) podkreśla ustrojodawca w samej systematyce

Małej Konstytucji. Artykuł drugi pomieszczony jest, jako jeden z dwóch, w rozdziale pierwszym Małej Konstytucji zatytułowanym "Zasady ogólne". Tym drugim, obok art. 2 MK, przepisem konstytucyjnym, stanowiącym "zasadę ogólną", jest przepis art. 1, który określa niezwykle ważną zasadę organizacji aparatu państwowego - zasadę podziału władz. Takie pomieszczenie art. 2 w Małej Konstytucji nasuwa wątpliwości czy jest on przepisem "wyjątkowym" w stosunku do przepisów konstytucyjnych określających prawa i wolności obywatelskie, a zatem czy do jego wykładni można odnieść interpretacyjne reguły właściwe dla określenia relacji między "wyjątkiem a ogółem". Jako przepis o charakterze "wyjątku" postrzega go P. Sarnecki pisząc, iż "Naturalnie, art. 2 i rozwijające go ustawy są pewnym ograniczeniem wolności obywatelskich. Jako więc wyjątek winny być interpretowane zawężająco" (P. Sarnecki, *Komentarz ...*, jw. s. 5).

Pozostawiając na uboczu trudne do określenia kwestie, mające znaczenie dla zakresu treściowego ustępu 1 art. 2 MK, skoncentrujemy uwagę na ustępie drugim tegoż artykułu Małej Konstytucji. Ustęp 2 komentowanego artykułu powołuje do życia nową instytucję w polskim prawie konstytucyjnym, dotychczas nie występującą - obowiązek składania oświadczeń o stanie majątkowym przez osoby, o których stanowi ustęp 1 tegoż artykułu. Wiąże się ona o tyle z materią ust. 1, że stanowi jeden ze sposobów eliminowania "nie dającej się pogodzić" działalności na płaszczyźnie chyba najistotniejszej, tj. materialnej. Składanie oświadczeń o stanie majątkowym przed i po objęciu stanowiska jest często praktykowane we współczesnych systemach prawnych państw demokratycznych. Chodzi tu o stwierdzenie, czy okres wykonywania funkcji publicznej wpłynął na zmianę stanu majątkowego. W Małej Konstytucji obowiązek ten odnosi się do tych samych osób, do których adresowany jest ust. 1. Przepisowi temu daleko jednak do kompleksowości. Nie określono do kogo oświadczenia takie mają być składane, jakie są skutki niezłożenia oświadczenia, a zwłaszcza jakie są skutki dużych różnic (oczywiście *in plus*) między stanem początkowym a końcowym. Pewne elementy konkretyzacji tego przepisu konstytucyjnego, w istocie jedynie w odniesieniu do posłów i senatorów, zawiera ustawa z dn. 5 VI 1992 r. (art. 6 ustawy), są to jednak jedynie elementy, których bliższa analiza ukazuje, że regulacja ustawowa jest także

niepełna.

Ustęp 2 art. 2 Małej Konstytucji nakazuje składanie oświadczeń majątkowych przez osoby wskazane w ustępie 1 (a więc także posłów i senatorów) "na początku i na końcu kadencji lub przed objęciem stanowiska i po jego opuszczeniu". Ten obowiązek konstytucyjny stanowi minimum, które nie może być przez ustawę zawężane, nie oznacza jednak, iż ustawa (do której art. 2 odsyła) nie może obowiązku tego skonkretyzować, poprzez określenie terminów, w których oświadczenia muszą być składane, a nawet ustalić, iż mają być one składane periodycznie (np. co roku) w przewidzianym w art. 2 ust. 2 okresie. Taka konkretyzacja przepisu konstytucyjnego (art. 2 ust. 2 MK) przez ustawę nie stawała by w sprzeczności z treścią art. 2 ust. 2 MK, być może takie periodyczne sprawozdania pełniej realizowałyby założony przez ustrojodawcę w art. 2 MK cel, tj. kontrolę opinii publicznej nad całokształtem aktywności posła i senatora. Ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (uchwalona przed wejściem w życie Małej Konstytucji) przewiduje w art. 6 ust. 3 periodyczność składania oświadczeń o stanie majątkowym, postanowienie to do tej pory nie było kwestionowane z punktu widzenia zgodności art. 6 ust. 3 ustawy z 5, VI 1992 r. z Małą Konstytucją, która weszła pół roku później niż ustawa w życie.

Czy będzie zgodne z przepisami art. 2 ust. 2 MK nałożenie na posła obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym obejmującym wspólnotę małżeńską oraz o majątku odrębnym współmałżonka (konkubenta)? Sposób ewentualnej regulacji tej kwestii określa brzmienie art. 35 projektowanej ustawy o wykonywaniu mandatu, który stanowi: "Oświadczenie winno zawierać informacje dotyczące majątku objętego wspólnością majątkową małżeńską oraz majątku odrębnego małżonków".

W myśl art. 2 ust. 2 MK poseł i senator ma składać oświadczenia majątkowe "o swoim stanie majątkowym". Jeżeli poseł (senator) jest osobą nie pozostającą w związku małżeńskim, jego majątkowa sytuacja wydaje się być jednoznaczna z prawnego punktu widzenia - ma on złożyć oświadczenie "o swoim" stanie majątkowym. Jakże natomiast obowiązki może nałożyć ustawa na posła (senatora), w zakresie realizacji art. 2 ust. 2 MK wówczas,

gdy pozostaje on w związku małżeńskim? W świetle ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy, w czasie obowiązywania ustroju wspólności ustawowej występują trzy masy majątkowe: majątek odrębny męża, majątek odrębny żony, wspólny majątek. Przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego określają zasady powstawania tych trzech majątków, sposób ich przekształcania (tzw. przesunięcia majątkowe) oraz ustanie wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa. Wiąż majątkowa, jaka powstaje pomiędzy osobami zawierającymi związek małżeński prowadzi do wniosku, iż obowiązek złożenia oświadczenia przez posła (senatora) o "swoim stanie majątkowym" obejmuje jego majątek odrębny oraz majątek wspólny małżonków. Wszak art. 32 §1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego stanowi, iż "Dorobkiem małżonków są przedmioty majątkowe nabyte w czasie trwania wspólności ustawowej przez oboje małżonków lub jednego z nich," a § 2 stanowi, iż "W szczególności stanowią dorobek małżonków ... dochody z majątku wspólnego jak również z odrębnego majątku każdego z małżonków."

Ustawa Kodeks rodzinny i opiekuńczy stanowi m.in. regulację stosunków majątkowych między małżonkami, bądź małżonkami a osobami trzecimi, jest to regulacja przynależna do sfery prawa prywatnego. Ustawa o wykonywaniu mandatu przedstawicielskiego jest regulacją prawną ze sfery prawa publicznego, określać ma prawa i obowiązki członków parlamentu w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków publicznych. Ustawodawca konkretyzując postanowienia art. 2 ust. 2 MK związany jest treścią przepisu konstytucyjnego, a nie ustawową regulacją Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Dla treści postanowień ustawy o wykonywaniu mandatu zasadnicze znaczenie ma zatem art. 2 MK, a nie ustawa regulująca prywatną sferę stosunków między małżonkami. Oczywiście chcąc zachować spójność ustawodawstwa, ustawodawca, stanowiąc o sposobie wykonywania mandatu, nie może zmieniać kodeksowych regulacji dotyczących przekształcania lub wyłączenia wspólności ustawowej. Ale ustawa konkretyzując i rozwijając bardzo powściągliwy w treści art. 2 ust. 2 MK może rozszerzać lub zawężać niektóre obowiązki obywateli, w tym małżonków, np. w zakresie informowania o ich majątkach odrębnych. Przymiotem ustawy jest możliwość regulowania (w ramach przepisów

konstytucyjnych) w nieograniczonym zakresie praw i obowiązków obywateli. Konstrukcja prawna uwzględniania majątku odrębnego znana jest polskiemu prawu w rozliczeniach podatkowych. Małżeństwa korzystające z możliwości wspólnego opodatkowania się mają obowiązek wykazania, we wspólnym zeznaniu podatkowym, nie tylko majątku wspólnego małżeństwa, ale także dochodów z ich majątków odrębnych.

Ranga ustrojowa konstytucyjnej zasady ogólnej sformułowanej w art. 2 MK oraz cel tego przepisu, pozwala skonstatować, iż nałożenie na posłów (senatorów) w drodze ustawy obowiązku informowania o majątku odrębnym współmałżonka nie mogłoby zostać podważone konstytucyjną zasadą równości obywateli, ta bowiem wartość konstytucyjna, pomieszczona w przepisach szczegółowych Konstytucji musiałaby ustąpić ogólnej zasadzie wynikającej z art. 2 MK. Zasada ogólna, wyrażona w art. 2 MK doznaje wsparcia w art. 79 Utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, określającym szczególną rolę małżeństwa i rodziny w polskim systemie prawnym. W świetle zatem zakazu płynącego z art. 2 ust. 2 MK, ustawodawca może nałożyć na posła (senatora) obowiązek informowania o "swoim stanie majątkowym", która to informacja, z woli tegoż ustawodawcy, obejmowałaby majątek wspólny małżonków i majątek odrębny współmałżonka.

Szczególna rola jaką ma spełniać instytucja prawna ustanowiona w art. 2 MK, tj. przeciwdziałanie korupcji przez osoby pełniące funkcje publiczne, podkreślona systematyką Konstytucji (miejscem art. 2 w niej) zobowiązuje ustawodawcę do takiego jej uformowania, aby założony w Konstytucji cel został osiągnięty. Pominięcie w ustawie obowiązku informowania w oświadczeniu o majątku odrębnym współmałżonka pozwalałoby z łatwością omijać ustanowiony w art. 2 MK wymóg, deprecjonując całą instytucję konstytucyjną.

Dostrzegając możliwość, w świetle art. 2 ust. 2 MK, nałożenia ustawą na posła (senatora) obowiązku składania oświadczeń majątkowych, obejmujących także majątek odrębny współmałżonka, trudno nie zauważyć sporych komplikacji faktograficznych i jurydycznych jakie pociąga za sobą takie rozwiązanie ustawowe w przedmiocie oświadczeń o stanie majątkowym. Załączek tych trudności zasygnalizowany został już w treści

pytania numer 3, pomieszczonego w zleceniu Przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Komplikacje te mogą prowadzić do zapętlenia procesu składania i kontroli oświadczeń majątkowych oraz do niekorzystnego wpływania na motywację, aktywnych społecznie jednostek, chcących kandydować do parlamentu. Decyzja zatem co do zakresu obowiązku przedkładania przez posłów (senatorów) oświadczeń o stanie majątkowym należy do ustawodawcy.

Odpowiedź na pytanie, czy dopuszczalne jest nałożenie na współmałżonka obowiązku składania Marszałkowi Sejmu oświadczenia o swoim stanie majątkowym (także odrębnym) musi być negatywna. Art. 2 ust. 2 stanowi (czytając go wraz z ustępem pierwszym), iż oświadczenia o stanie majątkowym składają "posłowie i senatorowie". Obowiązek ten spoczywa na posłach i senatorach imiennie wybranych do właściwej izby parlamentu. Kategorie brzmienie przepisu konstytucyjnego, istota oświadczeń (osobisty ich charakter) wydaje się zdecydowanie eliminować włączenie (nawet w drodze ustawy) osób trzecich do procesu składania tych oświadczeń. Mają to być oświadczenia posłów i senatorów, a nie oświadczenia składane w ich imieniu (przez pełnomocników) bądź współmałżonków, nawet gdy chodzi o informacje dotyczące majątku odrębnego współmałżonka. Nałożenie obowiązku składania takich oświadczeń przez współmałżonków posłów (senatorów) byłoby, naszym zdaniem, niezgodne z art. 2 MK, jako że prowadziłoby do ingerencji w konstytucyjne prawa i wolności współmałżonków. Więż majątkowa między małżonkami nie może stanowić podstawy do nałożenia na współmałżonka obowiązku informowania przez niego o swoim majątku odrębnym, w sytuacji, gdy jest co prawda małżonkiem posła, ale sam nie pełni żadnej funkcji publicznej, a przede wszystkim nie jest posłem ani senatorem.

W konkluzji zatem odpowiedzi na postawione pytania są następujące:

1. W świetle art. 2 ust. 2 MK dopuszczalne jest nałożenie przez ustawę obowiązku corocznego składania oświadczenia majątkowego przez posła (senatora).

2. W świetle art. 2 ust. 2 MK dopuszczalne jest nałożenie przez ustawę na posła (senatora) obowiązku składania oświadczeń o stanie majątkowym obejmującym wspólnotę małżeńską oraz o majątku odrębnym

współmałżonka.

3. W świetle art. 2 MK niedopuszczalne jest nałożenie ustawą na współmałżonka posła obowiązku składania Marszałkowi Sejmu oświadczenia o swoim stanie majątkowym także odrębnym.

*11 grudnia 1995 r.*

## W SPRAWIE INTERPRETACJI ART. 19 USTAWY O OBOWIĄZKACH I PRAWACH POSŁÓW I SENATORÓW

*JANUSZ MORDWIŁKO*

Przedmiotem poselskiego zainteresowania była sprawa interpretacji art. 19 ustawy poselsko-senatorskiej, a zwłaszcza kręgu podmiotów, od których poseł może uzyskiwać niezbędne dla swojej działalności informacje i materiały.

1. Art. 19 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) uprawnia posła wykonującego mandat do "uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji państwowej zakładów i przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek gospodarki uspołecznionej".

Zatem sam poseł określa i wskazuje, jakie informacje i materiały są mu niezbędne do wykonywania mandatu, ale obowiązują go przy tym oczywiście kryteria obiektywne, a nie rozstrzygnięcia arbitralne.

Temu kompleksowi uprawnień poselskich odpowiadają określone obowiązki wszelkich państwowych jednostek organizacyjnych, a zwłaszcza organów administracji państwowej. Wszystkie one są obowiązane udostępniać posłowi wszelkie informacje i materiały, jakich *zażąda* on w "wykonywaniu mandatu (poselskiego)". Trzeba przyjąć, że chodzić tu może nie tylko o udostępnienie takich informacji i materiałów, którymi adresat żądania poselskiego dysponuje, ale i o obowiązek zgromadzenia i opracowania informacji lub przygotowania materiałów, których w chwili wpłynięcia żądania posła jeszcze się nie posiada. Ten sam przepis ustawy nakłada też na państwowe jednostki organizacyjne obowiązek umożliwienia posłowi (gdy tego zażąda) "wglądu" w działalność wymienionych w ustawie podmiotów. Prawo wglądu oznacza przede wszystkim możliwość (po ewentualnym zapowiedzeniu się) wejścia na teren jednostki wymienionej w ustawie, zażądania od jej kierownika informacji i wyjaśnień, okazania dokumentów, a także stworzenia warunków do porozmawiania z pracownikami jednostki w celu zapoznania się z ich poglądami czy troskami.



Uprawnienia, o których wyżej mowa przysługują posłowi "w wykonywaniu mandatu poselskiego". Należy z tego sformułowania rozumieć, że sięga on po te uprawnienia wtedy i o tyle tylko, o ile są mu one niezbędne do wykonywania jego obowiązków parlamentarnych i w tym tylko zakresie. Wydaje się, iż rozróżnić tu można prawo do żądania informacji i prawo do wglądu w sprawy o charakterze ogólnopaństwowym, z którego poseł może skorzystać, gdy wymaga tego jego udział w pracach Sejmu, w szczególności w stosunkach z naczelnymi i centralnymi organami administracji państwowej oraz prawo do informacji i wglądu w sprawach o charakterze lokalnym, z których to uprawnień powinien on korzystać w zasadzie na obszarze swojego okręgu wyborczego. Byłoby mało przekonujące realizowanie tych uprawnień w sprawach lokalnych na terenie "cudzego" okręgu wyborczego. Stanowczość poglądu jednak w tej kwestii osłabia określony przez Małą Konstytucję charakter mandatu przedstawicielskiego. Mała Konstytucja określiła bowiem mandat poselski jako mandat wolny, stanowiąc, iż poseł jest reprezentantem całego Narodu i nie jest związany instrukcjami wyborców.

Wykonywanie uprawnień wynikających z art. 19 ustawy poselsko-senatorskiej, w ramach "wykonywania mandatu", stwarza dla posła pewne samoograniczenia, jakie on sam na siebie nakłada, ale bynajmniej nie wynika z tego, aby organ (adresat) mógł poddawać intencje poselskie kontroli tzn. badać, czy żądanie informacji lub chęć wglądu mieści się naprawdę w ramach mandatu parlamentarnego, czy też nie - to jest już sprawa sumienia i wewnętrznego przekonania samego posła.

2. Uprawnienia wynikające z art. 19 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej mają posłowie wobec podmiotów wymienionych w tym przepisie ustawowym, a zatem wobec: organów administracji państwowej; w obecnym stanie prawnym nie jest to pojęcie jednoznaczne, ale z pewnością nie można do tej kategorii organów zaliczyć organów wymiaru sprawiedliwości oraz prokuratury. Mała Konstytucja ustanawiając zasadę trójpodziału władzy wprowadziła pojęcie "władzy sądowniczej", ingerencja zatem w działania "trzeciej władzy państwowej" mogłaby być działaniem łamiącym przyjętą konstytucyjnie zasadę podziału władz. Dlatego w odniesieniu do niezawisłych sądów jest sprawą bezsporną, że poseł nie może domagać się

wglądu w akta toczącego się postępowania. Również realizacja prawa do uzyskania "wszelkich informacji i materiałów" doznawałaby w odniesieniu do organów władzy sądowej bardzo daleko idącego ograniczenia. Realizacja prawa żądania informacji od organów "władzy sądowej" nie mogłaby w każdym bądź razie prowadzić do naruszenia zasady niezależności sądów i niezawisłości sądowej. Podobna konstatacja, zwłaszcza gdy idzie o wgląd w działalność, "odnosiłaby" się do prokuratury. Analiza realizacji poselskich uprawnień, wynikających z art. 19 ust. 1 ustawy poselskiej, w stosunku do prokuratury i policji, przeprowadzona została w opinii Ireny Galińskiej-Raczy, opublikowanej w "Biuletynie Ekspertyzy i Opinii Prawne" nr 2(12)94, s. 76-80.

Oprócz organów administracji państwowej, uprawnienia wynikające z art. 19 ust. 1 ustawy przysługują posłom wobec zakładów i przedsiębiorstw państwowych oraz innych jednostek gospodarki społecznionej. Głęboka transformacja ustroju gospodarczego i wynikające z niej przemiany w stosunkach własnościowych nastrożają spore kłopoty w odczytaniu przepisu ustawy w zmienionej rzeczywistości społeczno-ekonomicznej. Wykładnia zakresu przedmiotowego tej regulacji, w odniesieniu do kręgu podmiotów, które jej podlegają, musi uwzględniać zmianę kontekstu społeczno-politycznego i gospodarczego, która nastąpiła wraz z likwidacją rozróżnienia na sferę obrotu społeczzonego i nieuspołeczzonego. Nowelizacja Kodeksu cywilnego, a w szczególności zmiana treści art. 33 kc doprowadziła do wyeliminowania z Kodeksu cywilnego pojęcia "jednostki gospodarki społeczzonej", chociaż instytucja ta pozostała jeszcze w niektórych przepisach karnych i podatkowych. Możliwość realizacji uprawnień poselskich, wynikających z art. 19 ust. 1 ustawy musi być rozpatrywana w niektórych przypadkach przez pryzmat statusu prawnego podmiotu, wobec którego poseł występuje z żądaniem informacji bądź wglądu w działalność, w szczególności dotyczy to różnego rodzaju spółek.

Podzielam stanowisko wyrażone w dwóch opiniach Biura Studiów i Ekspertyz, iż "poseł wykonując swój mandat ma prawo "kontroli" (a więc uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność) jedynie w stosunku do organów administracji państwowej oraz jednostek gospodarki społeczzonej. Poseł nie może więc żądać od spółek prawa

cywilnego czy też spółek prawa handlowego (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjne, z udziałem kapitału zagranicznego), aby udostępniły mu one informacje na temat swojej działalności. Wyjątkiem mogą tu być jedynie takie spółki, które powstały w wyniku przekształcenia z państwowych jednostek organizacyjnych, w których Skarb Państwa ma ponad 50% udziałów, gdyż tego typu podmioty gospodarcze nie utraciły statusu jednostek gospodarki uspołecznionej (J. Konecka w "Biuletynie Ekspertyzy i Opinie Prawne" nr 2(5)92, s. 83). Autorka tego poglądu słusznie jednocześnie zauważa, iż posłowie nie zostali jednak pozbawieni prawa do podejmowania - w związku z wykonywaniem mandatu - interwencji w spółkach, gdyż do jednostek gospodarki nieuspołecznionej, o których mowa w art. 21 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej, zaliczyć należy również takie podmioty jak spółki prawa cywilnego czy handlowego. To zróżnicowanie kręgu podmiotów określonych w art. 19 ust. 1 i art. 21 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej wynika z różnicy pomiędzy prawem żądania informacji a interwencją poselską. Interwencja to "wywieranie wpływu na kogoś, w jakiejś sprawie, w celu uzyskania określonego skutku, np. zmiany decyzji, to włączenie się w jakąś sprawę, starania, zabiegi z tym związane" (*Słownik Języka Polskiego*, PWN, Warszawa 1978, t. I, s. 802). A więc interwencja to nie nakaz, to nie polecenie załatwienia jakiejś sprawy, w określony sposób, lecz włączenie się, niejako stanięcie po stronie tego, czyja sprawa jest przedmiotem interwencji. Interwencja nie ma charakteru kontroli działalności danej jednostki.

W drugiej opinii Biura Studiów i Ekspertyz, inna autorka (B. Szepietowska w "Biuletynie Ekspertyzy i Opinie Prawne" nr 3(6)92, s. 69-70) również wyraziła pogląd, na tle konkretnej sprawy, iż "przekształcenie PZU w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa PZU SA, nadzorowaną przez Ministra Finansów, nie ogranicza prawa posła do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność PZU SA - funkcjonującego w rozumieniu art. 19 ust. 1 ustawy jako "inna jednostka gospodarki uspołecznionej (dotychczas jako "zakład")".

W doktrynie prawa cywilnego, a raczej handlowego, wyrażony został też odmienny pogląd co do istoty prawnej jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (zob. K. Kruczałak: *Prawo handlowe. Zarys wykładu*, PWN, Warszawa 1994,

s. 263-264). Pogląd wyrażony we wskazanej monografii prawa handlowego mógłby prowadzić do podważenia poselskiego prawa do uzyskania informacji oraz materiałów, a także wglądu w działalność jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (tym bardziej zatem spółki handlowej, w której Skarb Państwa ma powyżej 50% udziałów).

Formułującemu niniejszą opinię konstytucjoniści wydaje się jednak przekonujący pogląd wyrażony w dwóch cytowanych opiniach Biura Studiów i Ekspertyz, w których potwierdza się prawa poselskie, wynikające z art. 19 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej, wobec jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek prawa handlowego, w których Skarb Państwa posiada ponad 50% udziałów. Wszak niedawno uchwalona przez parlament ustawa (już zresztą obowiązująca) o Najwyższej Izbie Kontroli pomieściła w sferze kontroli NIK jednostki niepaństwowe związane w pewien sposób z działalnością państwa. Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować działalność wszelkich jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych, w zakresie w jakim: wykonują one zadania zlecone lub powierzone przez państwo, wykonują zamówienia publiczne, organizują lub wykonują roboty publiczne, działają z udziałem mienia państwowego lub komunalnego albo rozporządzają takim mieniem, korzystają z pomocy lub gwarancji albo poręczenia państwa lub samorządu terytorialnego, wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Ta szeroka sfera uprawnień kontrolnych NIK (powiązanego ściśle z Sejmem) wskazuje, że nie jest również współcześnie intencją ustawodawcy zawężanie parlamentarnej kontroli nad tą częścią majątku, który co prawda uległ transformacji własnościowej, ale nadal związany jest całkowicie lub w przeważającej części z własnością Skarbu Państwa.

3. W ramach wykonywania uprawnień wynikających z art. 19 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej, posłowie mają m.in. prawo dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę służbową bez uzyskiwania odrębnych upoważnień, ale winni przy tym zastosować się do trybu przewidzianego dla udostępniania tych wiadomości, czyli do stosownych przepisów ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz. U. Nr 40, poz. 271 z późn. zm.) oraz wydanych na jej podstawie przepisów wykonawczych. Wyjątek stanowi dostęp do wiadomości będących tajemnicą

państwową o szczególnie ważnym znaczeniu dla obronności państwa, sił zbrojnych i bezpieczeństwa państwa, oznaczonych klauzulą "tajne specjalnego znaczenia". Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy poselsko-senatorskiej dostęp posłów do wiadomości oznaczonych tą klauzulą regulują artykuły 19 oraz 20 ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Z treści powyższych artykułów wynika, że posłowie winni zastosować się do odpowiednich przepisów związanych z trybem i sposobem postępowania z tymi wiadomościami, wydanych przez odpowiednich ministrów.

Zagadnienie tajemnicy handlowej, w świetle ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej rozwinięte zostało szerzej w przytaczanej już opinii Biura Studiów i Ekspertyz (B. Szepietowska, "Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" Nr 3(6)92, s. 69-71).

*7 listopada 1995 r.*

## **MOŻLIWOŚCI ROZCIĄNIĘCIA PRZEPISÓW USTAWY O PAŃSTWOWEJ SŁUŻBIE CYWILNEJ NA PRACOWNIKÓW KANCELARII PREZYDENTA**

*JANUSZ MORDWIŁKO*

Artykuł 48 Małej Konstytucji stanowi w ust. 1: Prezydent może powołać ministrów stanu do reprezentowania go w sprawach związanych z wykonywaniem jego uprawnień. Ust. 2: Organem wykonawczym Prezydenta jest Kancelaria Prezydenta. Prezydent nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje jej Szefa.

W świetle przepisu konstytucyjnego w Kancelarii Prezydenta grupują się co najmniej dwie kategorie pracowników: jedną stanowią Szef Kancelarii Prezydenta i ministrowie stanu, drugą - pozostali pracownicy Kancelarii.

Ministrowie stanu powoływani (i odwoływani) przez Prezydenta wykonują w zakresie udzielonych im przez Prezydenta upoważnień oraz w jego imieniu powierzane czynności. Status prawny tej instytucji nie jest wyraźnie sprecyzowany w regulacji konstytucyjnej. Ustawodawca dał Prezydentowi pełną swobodę zarówno co do potrzeby i czasu ich powołania, liczby ministrów stanu, jak i ustalenia zakresu ich kompetencji. Przyjęta nazwa usprawiedliwia potrzebę wyjaśnienia, że nie są oni ministrami wchodzącymi w skład Rady Ministrów i nie należy na nich przenosić doświadczeń wyrosłych na gruncie badania członków rządu. Nie należy także zestawiać ich z sekretarzami (ministrami) powoływanymi przez prezydenta w systemie prezydenckim (np. w USA).

Ministrowie stanu, w konstytucyjnym kształcie prawnym, są usytuowani organizacyjnie w ramach struktury i zasad funkcjonowania urzędu Prezydenta. Z Konstytucji nie wynika, aby ministrowie stanu mogli być traktowani jako odrębny organ państwowy. Nie posiadają oni samodzielnych uprawnień związanych z zakresem działania Prezydenta, także Prezydent nie może przekazać im części swoich konstytucyjnych uprawnień. Ministrowie stanu nie wydają aktów prawnych, jak również nie podejmują decyzji w zakresie kompetencji Prezydenta. Konstytucja przesądza w zasadzie ich status prawny - w ramach udzielonego im przez Prezydenta upoważnienia

wykonywają w jego imieniu powierzony zakres czynności, mieszczących się w sferze konstytucyjnych kompetencji Prezydenta. Za działania ministrów stanu odpowiedzialność ponosi Prezydent. Jest to jednak złożone zagadnienie, skoro bowiem ministrowie nie mogą podejmować decyzji o charakterze ustrojowym ani wydawać aktów prawnych, wątpliwa jest podstawa ewentualnej odpowiedzialności Prezydenta za ich działania. W praktyce funkcjonowania urzędu Prezydenta określaną czynność prawną Prezydenta, wynikającą z jego kompetencji, merytorycznie przygotowuje Kancelaria (właściwe biuro lub zespół organizacyjny) a probuje minister stanu, natomiast decyzję podejmuje osobiście Prezydent.

Status prawny i miejsce w pragmatyce służbowej ministrów stanu dopełnia ustawa z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. Nr 20, poz. 101 z późn. zm.). Ustawa ustanawiając krąg osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (do tego pojęcia nawiązuje szereg ustaw m.in. ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 56, poz. 274, zm.: Dz. U. z 1995 r. Nr 4, poz. 18) wymienia wśród różnych osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe ministrów stanu, a także Szefa Kancelarii Prezydenta.

Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe poddane są reżimowi prawnemu różniącemu się od odnoszącego się do urzędników państwowych, których status regulowany jest ustawą z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz. 214 z późniejszymi licznymi zmianami w tym zwłaszcza zmianą z 1994 r. Dz. U. Nr 136, poz. 704). Tę odmienną ustawowego statusu, uwypukloną przez szereg ustaw, (stąd nie w pełni jednoznaczna) podkreśla sama ustawa z 31 lipca 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, stanowiąc w art. 3b, iż do osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe stosuje się odpowiednio przepisy (w ustawie wymienione) ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Nie ulega zatem wątpliwości, iż Konstytucja wśród pracowników zatrudnionych w Kancelarii Prezydenta wyodrębnia ministrów stanu oraz Szefa Kancelarii, którzy w myśl ustawy z 31 lipca 1981 r. mają status "osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe". Ministrowie stanu i Szef Kancelarii

Prezydenta są więc nie tylko urzędnikami państwowymi, ale w pierwszym rzędzie osobami zajmującymi kierownicze stanowiska państwowe. Przekładając tę prawną konstrukcję na język praktyki należy stwierdzić, iż osoby te, zachowując właściwości urzędników państwowych, są osobami pełniącymi także funkcje publiczne. Konstytucyjne wyodrębnienie tych stanowisk w Kancelarii Prezydenta, które nadto w myśl ustawy z 31 lipca 1981 roku są kierowniczymi stanowiskami państwowymi, wydaje się być konstytucyjną przeszkodą w rozciągnięciu na nie ustawy o państwowej służbie cywilnej. Skoro bowiem Konstytucja wyodrębnia te stanowiska w Kancelarii Prezydenta to ustawodawstwo nie powinno zacierać ich statusu z pozostałymi pracownikami Kancelarii. Ewentualne zaś rozciągnięcie na te stanowiska (w przypadku niepodzielenia argumentu konstytucyjnego) ustawy i pragmatyki o państwowej służbie cywilnej musiałoby łączyć się z odpowiednimi zmianami w ustawie o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz w tych ustawach, które operują pojęciem "osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe".

Inaczej rysuje się sytuacja prawna pozostałych pracowników Kancelarii Prezydenta. Przepis konstytucyjny (art. 48) o tej kategorii pracowników milczy. Konstytucja stanowi jedynie, iż Kancelaria jest organem wykonawczym Prezydenta, który nadaje jej statut.

Kancelaria Prezydenta jest organem wykonawczym Prezydenta, ma charakter aparatu techniczno-organizacyjnego, będącego jego aparatem pomocniczym. W tym zakresie nasuwają się analogie z Urzędem Rady Ministrów, który nie jest organem administracji państwowej, lecz aparatem pomocniczym obsługującym wiele organów rządu. Prezydent powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii i nadaje jej statut. W ramach tego uprawnienia Prezydent może dowolnie, według własnego uznania, stworzyć strukturę organizacyjną Kancelarii i powoływać różnorodne stanowiska służbowe, bądź też zlecić to zadanie Szefowi Kancelarii. Praktyka wykazuje, że aparat pomocniczy Prezydenta RP podlega ciągłym zmianom organizacyjnym, bowiem kolejno urzędujący Prezydenci poszukują takich rozwiązań organizacyjnych w Kancelarii, które zapewniają efektywny sposób sprawowania urzędu Prezydenta. Podstawą zatrudnienia pracowników Kancelarii jest ustawa o pracownikach urzędów państwowych, a w pewnym



zakresie Kodeksu pracy. Statut Kancelarii, wydany w formie zarządzenia Prezydenta, chociaż jest aktem prawnym czerpiącym swe umocowanie bezpośrednio z Konstytucji ma charakter wewnętrznego regulaminu określającego przede wszystkim schemat organizacyjny Kancelarii Prezydenta i zasady funkcjonowania utworzonych w Kancelarii jednostek. Statut będący zarządzeniem Prezydenta nie określa statusu prawnego zatrudnianych w Kancelarii pracowników, jego przepisy co najwyżej mogą uszczegółwiać i precyzować ustawowe prawa i obowiązki pracowników określone w ustawach - o pracownikach urzędów państwowych i Kodeksie pracy, "adaptując" te prawa i obowiązki do potrzeb Kancelarii Prezydenta.

Pracownicy Kancelarii Prezydenta (z wyjątkiem ministrów stanu oraz Szefa Kancelarii) stanowią jedność, pod względem prawnym, grupę pracowników z wyjątkiem dyrektorów generalnych (jeżeli statut Kancelarii przewiduje takie stanowiska i w rzeczywistości powołani są ich piastuni). Otóż stanowisko "dyrektora generalnego" zakwalifikowane jest przez ustawę z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (art. 2 ust. 4) do kategorii kierowniczych stanowisk państwowych. Stanowisko dyrektora generalnego w Kancelarii Prezydenta jest zatem pod względem prawnym upodobnione do stanowiska ministrów stanu i Szefa Kancelarii Prezydenta. Tak więc o ile Konstytucja (art. 48) nie różnicuje pracowników Kancelarii (z wyjątkiem wyodrębnienia ministrów stanu i Szefa Kancelarii Prezydenta), o tyle w świetle ustawy, w tej jednolitej z konstytucyjnego punktu widzenia grupie pracowników Kancelarii wyróżnia się stanowisko dyrektora generalnego. Rozciągnięcie zatem ustawy o państwowej służbie cywilnej na stanowisko dyrektora generalnego w Kancelarii Prezydenta nie wydaje się możliwe bez odpowiednich zmian w obowiązującym ustawodawstwie.

Reasumując:

Konstytucyjne wyodrębnienie stanowisk: Szefa Kancelarii Prezydenta i ministrów stanu w Kancelarii oraz zaliczenie tych stanowisk przez ustawy do kierowniczych stanowisk państwowych wydaje się być konstytucyjną przeszkodą do objęcia tych stanowisk (w istocie politycznych) ustawą o państwowej służbie cywilnej. Rozciągnięcie ustawy o państwowej służbie cywilnej na stanowisko dyrektora generalnego w Kancelarii Prezydenta

pozostaje w kolizji z ustawowym zakwalifikowaniem tego stanowiska do kategorii kierowniczych stanowisk państwowych. Ewentualne objęcie tego stanowiska ustawą o państwowej służbie cywilnej trzeba połączyć ze zmianami w obowiązującym ustawodawstwie regulującym status osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe bądź z zawarciem postanowienia w ustawie o państwowej służbie cywilnej, nakazującym odpowiednie jej stosowanie do stanowiska dyrektora generalnego w Kancelarii Prezydenta.

Rozciągnięcie ustawy o państwowej służbie cywilnej na pozostałych pracowników Kancelarii Prezydenta jest prawnie dopuszczalne, statut Kancelarii nadawany przez Prezydenta w formie zarządzenia nie stanowi prawnej przeszkody w możliwości zastosowania ustawy do pracowników Kancelarii.

Na marginesie ściśle prawnych aspektów zagadnienia warto poczynić uwagę nieco szerszą. Otóż wskazywaliśmy na pewne podobieństwo Kancelarii Prezydenta do Urzędu Rady Ministrów. Podobieństwo to zdaje się zachodzić w płaszczyźnie statusu tych jednostek (URM i Kancelaria nie są samodzielnymi organami państwa) oraz roli przez nie spełnianej (URM i Kancelaria stanowią aparat pomocniczy samodzielnych, konstytucyjnych organów państwowych). Istnieje jednak istotna różnica w stopniu więzi ("bliskości") URM wobec rządu i Kancelarii wobec Prezydenta. URM jest aparatem zapewniającym warunki pracy licznego, kolegialnego organu jakim jest Rada Ministrów oraz wielu jej samodzielnych organów: Prezesa Rady Ministrów, Komitetów Rady Ministrów itp.

Kancelaria Prezydenta jest aparatem związanym z jednoosobowym piastunem urzędu - Prezydentem. Kancelaria, będąca aparatem o wiele bardziej szczupłym liczebnie od URM jest jednostką ściśle zależną od Prezydenta, związaną z osobą Prezydenta wybranego na ciągłą pięcioletnią kadencję, którego wpływ na obsadę stanowisk w Kancelarii jest o wiele pełniejszy niż rządu na obsadę Urzędu Rady Ministrów.

Aspekt zależności Kancelarii od Prezydenta powinien być uwzględniany przy rozważaniu przenoszenia zasad pragmatyki urzędniczej, stosowanej w aparacie administracji rządowej, na aparat Kancelarii Prezydenta. Chociaż jednocześnie zgadzamy się z zasadniczą uwagą wyrażoną w opinii Biura

Studiów i Ekspertyz (por. Irena Galińska-Rączy: *Analiza prawna projektu ustawy o państwowej służbie cywilnej*, "Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne", nr 3/17/95, s. 31 i 48), że pragmatyka urzędnicza w różnych jednostkach centralnego aparatu państwowego nie powinna być w przyszłości regulowana wielotorowo.

*16 października 1995 r.*

**W SPRAWIE ZASADNOŚCI WNIOSKU URZĘDU GMINY W L.  
SKIEROWANEGO DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO W  
DNIU 7. KWIETNIA 1995 R. (SYGN. K. 13/95).**

**WITOLD PAWEŁKO**

1. Urząd Gminy L. wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 36 ust. 1 ustawy 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.). Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że wnioskodawca ma wątpliwości co do przedmiotowego zakresu obowiązywania zakwestionowanego przepisu. Źródłem tych wątpliwości jest zasada następstwa prawnego, znajdująca wyraz w art. 36 ust. 1 cyt. ustawy, a dotycząca przejęcia z mocy prawa zobowiązań i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego przez właściwe gminy. Zdaniem wnioskodawcy, wspomniana zasada powinna podlegać interpretacji ścieśniającej, według której gminy odpowiadają jedynie za takie zobowiązania Skarbu Państwa, które odnoszą się do mienia nabytego przez gminy na podstawie art. 5 ustawy - Przepisy wprowadzające (...).

Z dalszych wywodów wniosku wynika, że w ostatnich latach gminy notują wpływ roszczeń o odszkodowanie lub dostarczenie nieruchomości zamiennych, które to roszczenia znajdują uzasadnienie w orzeczeniach sądowych wydanych po dniu wejścia w życie zakwestionowanej ustawy. Chodzi tu o orzeczenia, na mocy których uchylone zostały postanowienia sądowe, wydane przed tym dniem, a stwierdzające zasiedzenie przez Skarb Państwa nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów. Wspomniane nieruchomości, już jako własność Skarbu Państwa, zostały zbyte na rzecz osób trzecich przed datą wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Obecnie dawni właściciele, legitymujący się orzeczeniami sądowymi wydanymi po tej dacie, domagają się od gmin wypłacenia odszkodowań lub przekazania im na własność nieruchomości zamiennych. W tym stanie faktycznym i prawnym wnioskodawca, tj. Urząd

Gminy L., zgłasza wątpliwość czy obowiązek zaspokojenia tych roszczeń przez gminę jest zgodny z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

2. Punktem wyjścia do oceny zasadności wniosku Urzędu Gminy L. może być stwierdzenie faktu oczywistego, że art. 36 ustawy - Przepisy wprowadzające (...) ma charakter przepisu przejściowego. Celem tego przepisu jest ustanowienie sukcesora dwóch kategorii składników o charakterze majątkowym (wierzytelności i zobowiązań) należących dotychczas do rad narodowych i organów administracji państwowej stopnia podstawowego. Według art. 36 ust. 1 zobowiązania i wierzytelności rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego stają się zobowiązaniami i wierzytelnościami właściwych gmin z dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Przedmiotem powyższego unormowania są więc tylko stany zobowiązań i wierzytelności istniejące w tym dniu. Kategoria ta obejmuje, rzecz jasna, także zobowiązania i wierzytelności istniejące w dniu wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, lecz nie ujawnione (nie zgłoszone) do tego momentu lub z innych przyczyn nie figurujące w ewidencji rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego. A zatem kryterium istnienia zobowiązania lub wierzytelności przed wejściem w życie ustawy, o której mowa, stanowi, moim zdaniem, podstawową przesłankę do wyznaczenia zakresu zobowiązań i wierzytelności, które z mocy art. 36 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające (...) stały się zobowiązaniami i wierzytelnościami właściwych gmin.

Nietrudno zauważyć, że przy zastosowaniu powyższego kryterium ewentualne zobowiązania do wypłaty odszkodowań lub dostarczenia nieruchomości zamiennych, powstałe z mocy orzeczeń sądowych wydanych po dniu wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, nie mogły stać się zobowiązaniami gminy, ponieważ w tym momencie one jeszcze nie istniały. Dotyczy to, oczywiście, tych orzeczeń, które uchylili postanowienia lub wyroki sądu wydane przed wspomnianą datą. Jeżeli skutkiem prawnym takiego orzeczenia było powstanie roszczenia osoby fizycznej lub osoby prawnej o wypłatę odszkodowania bądź o dostarczenie nieruchomości

zamiennej, to zaspokojenie tego roszczenia powinno, moim zdaniem, obciążyć nie gminę jako jednostkę samorządu terytorialnego, lecz Skarb Państwa.

Powyższa interpretacja treści art. 36 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające (...), oparta o zasady wykładni systemowej i semantycznej, prowadzi do konstatacji, że jakiegokolwiek zobowiązania powstałe po dniu wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, a będące następstwem uchylecia orzeczeń sądowych, wydanych w postępowaniu, w którym stroną był Skarb Państwa, nie mogą być kwalifikowane jako zobowiązania gminy. Stojąc na gruncie takiej właśnie interpretacji należy stwierdzić, że art. 36 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych nie jest niezgodny z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych, jako że nie narusza on zasady sprawiedliwości wyrażonej w tym przepisie. Wydaje się natomiast celowe ustalenie przez Trybunał Konstytucyjny powszechnie obowiązującej wykładni zaskarżonego przepisu. Z odpowiednim wnioskiem w tej sprawie powinien wystąpić jeden z uprawnionych organów.

3. Proponowana interpretacja art. 36 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające (...) nie pozostaje w opozycji do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 1993 r. sygn. K. 4/93. Jak wiadomo, TK wówczas orzekł, że przepis art. 36 tej ustawy jest niezgodny z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych w takim zakresie, w jakim dotyczy on przejścia zobowiązań rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego na właściwe gminy w zakresie obejmującym obciążenia powstałe w wyniku finansowania z budżetu centralnego zadań wynikających z uchwały nr 268 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1982 r. w sprawie zasad realizacji i finansowania budownictwa mieszkaniowego (M. P. z 1983 r. nr 4 z późn. zm.). Zdaniem TK przejście wspomnianych obciążeń w całości na gminy stanowi naruszenie zasady sprawiedliwości. W danym przypadku Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się tylko co do sposobu podziału określonej kategorii zobowiązań istniejących w dniu wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, uznając ten podział za wadliwy. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego K. 4/93 nie dotyczy więc kwestii obciążenia gmin zobowiązaniami powstałymi po tym dniu.

4. Przedstawiona w pkt 2 propozycja interpretacyjna w odniesieniu do art. 36 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające (...) nie pokrywa się natomiast z kierunkiem orzecznictwa Sądu Najwyższego, wyrażonym w uchwale SN z 16 stycznia 1992 r. III CZP 145/91. Zgodnie z uchwałą, odpowiedzialność za szkodę powstałą przed dniem wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym, spowodowaną wydaniem przez terenowy organ administracji państwowej stopnia podstawowego decyzji administracyjnej dotkniętej nieważnością i następnie uchylonej przez organ nadzoru ponosi Skarb Państwa wtedy, gdy nieważna decyzja administracyjna została wydana w zakresie kompetencji, które z mocy ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm) przeszły do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej. Należy wnioskować *a contrario*, że gdyby nieważna decyzja administracyjna mieściła się w obszarze kompetencji, które zostały przekazane organom gminy, to obowiązek naprawienia szkody powinien obciążać tę jednostkę samorządu terytorialnego. Wyrażam pogląd, że kryterium ustawowego podziału kompetencji, dokonanego ustawą z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji (...) może i powinno być pomocne przy dokonywaniu wykładni zakresu obowiązywania art. 36 ust. 1 ustawy - Przepisy wprowadzające (...), ale tylko w odniesieniu do zobowiązań i wierzytelności, które już istniały w sensie prawnym przed wejściem w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Sposób bowiem interpretacji tego przepisu, wskazany w cytowanej uchwale Sądu Najwyższego, może prowadzić do obciążania gmin obowiązkiem zaspokojenia roszczeń uznanych za zasadne z mocy orzeczeń sądowych, uchylających wcześniejsze orzeczenia sądów i decyzje organów administracji państwowej stopnia podstawowego, wydane w czasie dość odległym od daty wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym. Tego rodzaju praktyka byłaby co najmniej wątpliwa z punktu widzenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości.

*3 listopada 1995 r.*

**W SPRAWIE WNIOSKU O ZBADANIE ZGODNOŚCI Z  
KONSTYTUCJĄ USTAWY ZMIENIAJĄCEJ USTAWĘ O  
ŚWIADCZENIACH PIENIĘŻNYCH Z UBEZPIECZENIA  
SPOŁECZNEGO W RAZIE CHOROBY I MACIERZYŃSTWA ORAZ  
O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW**

**BEATA SZEPIETOWSKA**

1. Wniosek złożony do Trybunału Konstytucyjnego (10 kwietnia 1995 r.) przez Komisję Krajową NSZZ "Solidarność" kwestionując zgodność ustawy z 2 lutego 1995 r. o zmianie ustawy o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa oraz o zmianie niektórych ustaw (zwana dalej ustawą zasiłkową) (Dz. U. Nr 16, poz. 77), nie wskazuje *expressis verbis* przepisu czy przepisów, których zarzut dotyczy.

Jednocześnie, z treści uzasadnienia wynika, że stanowisko wnioskodawców zostało sformułowane wobec art. 11 ust. 1 ustawy w brzmieniu uchwalonym w art. 1 ust. 3 ustawy zmieniającej:

"Miesięczny zasiłek chorobowy, z zastrzeżeniem ust. 2, wynosi 80% wynagrodzenia stanowiącego podstawę zasiłku".

Przepis ten, zdaniem legitymowanego podmiotu, narusza:

1. konstytucyjną zasadę prawa obywateli RP do pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy, wyrażoną w art. 70 ust. 1 i 2 Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 27 października 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426);

2. konstytucyjną zasadę państwa prawnego urzeczywistniającego za sady sprawiedliwości społecznej, wyrażoną w art. 1 Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 27 października 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426).

Ponadto, całej ustawie postawiono zarzut niedochowania ustawowego trybu wymaganego do wydania tego aktu przez niedopełnienie art. 19 ust. 1 i 2 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. Nr 55, poz. 234), polegający na naruszeniu obowiązku skierowania projektu ustawy do zaopiniowania przez statutowe władze NSZZ "Solidarność" z zachowaniem co najmniej 30 dniowego terminu na przedstawienie tej opinii.



Z reguły argumentacja powyższa jest podstawą dla wskazania naruszenia konstytucyjnej zasady legalizmu i praworządności działania organów państwowych, wyrażonej w art. 3 Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy konstytucyjnej z 27 października 1992 r. (Dz. U. Nr 84, poz. 426).

II. Analiza ostatniego z zarzutów musi pozostać prawnie ułomna, gdyż nie dysponujemy tekstem projektu ustawy o zmianie Kodeksu pracy oraz niektórych ustaw (druk Ministra Pracy i Polityki Socjalnej Nr U. 023-9/93), do którego Prezydium Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność" przedstawiło opinię.

Nie można więc rozstrzygnąć, w jakim zakresie projekt późniejszy (druk Prezesa Rady Ministrów Nr 368) różnił się pod względem merytorycznym od projektu wcześniejszego, a zatem - czy mógł odmiennie kształtować stanowisko podmiotu uprawnionego do wyrażenia opinii.

Zagadnienie powyższe komplikuje również rozbieżność opcji Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność" i Prokuratora Generalnego w opiniowanej sprawie.

Z pierwszej wynika, że "był to w istocie nowy projekt, w sposób znaczny różniący się od poprzedniego" (str. 6 uzasadnienia), wobec którego projektodawca naruszył art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych.

Prokurator Generalny uznaje natomiast, iż projekt późniejszy (nie zaopiniowany) w zakresie zasiłków chorobowych nie różnił się od pierwotnych propozycji. W konsekwencji, uprawnia to stwierdzenie, że pierwsza opinia spełniała warunek wynikający z art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o związkach zawodowych (str. 7 uzasadnienia).

Wypada w tym miejscu przytoczyć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w orzeczeniu z 4 kwietnia 1995 r. (sygn. K. 10/94), a odnoszące się do rozumienia art. 19 ustawy o związkach zawodowych.

Zdaniem Trybunału, istota konsultacji określonej w tym artykule "wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych".

W innym orzeczeniu (K. 14/92) Trybunał jednoznacznie rozstrzygnął, że nie zawsze procedura uchwalania ustawy - z obejściem art. 19 ustawy

związkowej - prowadzi w ostateczności do naruszenia art. 3 Konstytucji RP.

"Wprawdzie rząd przygotowując projekt ustawy (...) nie zasięgnął w odpowiednim terminie opinii związków zawodowych, jednakże z materiałów sprawy wynika, że Sejm RP, który zresztą nie skorzystał z prawa zwrócenia wnioskodawcy nie zaopiniowanych przez związki zawodowe ustaw (art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu), naprawił w pewien sposób niekorzystną dla związków sytuację powstałą w wyniku nagannego pominięcia przez rząd konsultacji w omawianym zakresie, poprzez dopuszczenie do udziału przedstawicieli związków zawodowych w pracach komisji sejmowych.

W związku z tym, że przedstawiciele związków zawodowych wypowiadali się w komisjach sejmowych w przedmiocie kwestionowanej w sprawie ustawy, co zostało ustalone w sprawie, Trybunał Konstytucyjny nie znalazł podstaw do przyjęcia, że w tym przypadku ustawowy tryb konsultacji wymagany do wydania aktu prawnego nie miał miejsca."

Mając zatem na uwadze, że opinia legitymowanego podmiotu została przedłożona i jednocześnie abstrahując - na ile wyrażone w niej stanowisko było aktualne wobec projektu późniejszego wypadu wyraźnie podkreślić, że:

- Sejm nie skorzystał z prawa określonego w art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu;

- Sejm niejako "konwalidował" tryb przygotowania projektu przez zaproszenie przedstawicieli związków zawodowych do wzięcia udziału w posiedzeniach Komisji Nadzwyczajnej do spraw Kodeksu pracy, jak również właściwych podkomisji (por. Sprawozdanie stenograficzne z 36 posiedzenia Sejmu w dn. 30 listopada, 1 i 2 grudnia 1994 r. - wystąpienie sprawozdawcy Komisji - posłanki Anny Skowrońskiej-Łuczyńskiej str. 119).

W konkluzji należy stwierdzić (w oparciu o zaistniałą praktykę i stanowisko Trybunału Konstytucyjnego), że przewidziany w art. 19 ustawy o związkach zawodowych tryb konsultacji został spełniony względem opiniowanej ustawy, stąd też zarzutu naruszenia art. 3 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych nie można uznać za uzasadniony (por także orzeczenie TK z 11 lutego 1992 r. - sygn. K. 14/91 OTK z 1992 r. cz. I, str. 123 i n.)

III. Wnioskodawcy kwestionują zgodność art. 1 ust. 1 pkt 3 ustawy zmieniającej, w brzmieniu, jakie nadaje on art. 11 ust. 1 ustawy o

świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego: "Miesięczny zasiłek chorobowy, z zastrzeżeniem ust. 2, wynosi 80% wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru zasiłku" z art. 70 ust. 1 Utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych: "Obywatele Rzeczypospolitej Polskiej mają prawo do ochrony zdrowia oraz pomocy w razie choroby lub niezdolności do pracy" oraz z art. 70 ust. 2 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych: "Coraz pełniejszemu urzeczywistnieniu tego prawa służą: 1) rozwój ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej (...)".

1. Dla oceny konstytucyjności wskazanego wyżej przepisu ustawy istotne znaczenie posiada analiza rozwiązań prawnych funkcjonujących do czasu nowelizacji.

Zgodnie z poprzednim stanem prawnym w okresie pierwszych 30 dni niezdolności do pracy, zasiłki chorobowe były wypłacane w zależności od stażu pracy, w wysokości:

- a) 75% wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru zasiłku przy stażu pracy do lat 3,
- b) 80% wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru zasiłku przy stażu pracy od 3 do 8 lat,
- c) 100% wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru zasiłku przy stażu pracy powyżej 8 lat.

Zasiłki chorobowe w okresie pierwszych 30 dni niezdolności do pracy, w wysokości 100% wynagrodzenia, były wypłacane (bez względu na staż pracy), jeżeli niezdolność do pracy powstała wskutek wypadku przy pracy, w drodze do pracy i z pracy lub wskutek choroby zawodowej, albo przypadła na okres ciąży.

Poczynając od 31 dnia nieprzerwanej niezdolności do pracy, zasiłki wypłacane były zawsze w wysokości 100% wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru.

Nie ulega wątpliwości, iż nowelizacja likwidując zależność między stażem pracy a wysokością zasiłku chorobowego, polepsza sytuację pracowników zatrudnionych krócej niż 3 lata (o 5%), pogarszając jednocześnie na przyszłość (po 8 latach pracy) wysokość tego zasiłku (o

20%).

Nic zmienia sytuacji pracowników o stażu pracy od 3 do 8 lat, pogarszając jednocześnie na przyszłość (po 8 latach pracy) wysokość zasiłku chorobowego (o 20%).

Z całą pewnością, w sposób najbardziej dotkliwy pogarsza sytuację pracowników o stażu powyżej 8 lat, ustalając wysokość zasiłku chorobowego na 80% podstawy wynagrodzenia.

Wobec wszystkich zatrudnionych wprowadza rozwiązanie zdecydowanie regresywne (art. 11 ust. 2 pkt 3), określając, że zasiłek chorobowy w wysokości 100% przysługuje wówczas, jeżeli niezdolność do pracy trwa nieprzerwanie ponad 90 dni - począwszy od 91 dnia niezdolności (dotychczas - 100% poczynając od 31 dnia niezdolności).

2. W opinii Rady Ministrów - jako projektodawcy analizowanej ustawy - obowiązujący system w zakresie zasiłków chorobowych wymagał odpowiedniego dostosowania i zmodyfikowania, mając zwłaszcza na uwadze zachodzące zmiany społeczno-gospodarcze.

Wydatki na zasiłki chorobowe były bowiem pokrywane z dwóch źródeł:

a) wypłacane pracownikom gospodarki społecznej z funduszy wynagrodzeń tych zakładów pracy, poza przypadkami wypłacania zasiłku po rozwiązaniu stosunku pracy,

b) wypłacane pozostałym pracownikom i innym grupom ubezpieczonych z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

Natomiast, wobec zasady równego traktowania wszystkich sektorów gospodarki kwestionowane było nieuzasadnione różnicowanie zarówno obciążeń zasiłkami chorobowymi funduszy zakładów pracy, jak i poziomu zasiłków chorobowych dla pracowników poszczególnych zakładów pracy, w zależności od tego do jakiego sektora zakłady te należą (uspołecznionego, prywatnego).

Podstawę wymiaru zasiłku chorobowego dla pracowników - innych niż uspołecznione - zakładów pracy - stanowiło pełne wynagrodzenie, od którego opłacano składkę na ubezpieczenie. Natomiast dla pracowników zakładów uspołecznionych w podstawie wymiaru nie uwzględniano wszystkich składników wynagrodzenia (np. za pracę w godzinach ponadnormatywnych, wynagrodzenia w naturze i ich ekwiwalentów).

Zdaniem rządu, skoro wszystkie zakłady płacą jednakową składkę na ubezpieczenie społeczne, to powinien jej odpowiadać jednakowy zakres świadczeń finansowanych ze składek.

Stąd, nowelizacja (art. 12 ust. 4) przyjmuje generalną zasadę, że przy ustalaniu podstawy wymiaru zasiłku chorobowego uwzględnia się składniki wynagrodzenia z tytułu wykonywania pracy w ramach stosunku pracy, od których ustalono składkę na ubezpieczenie społeczne.

Zmiana zaś art. 92 § 1 Kodeksu pracy powoduje, że wszystkie wydatki na zasiłki chorobowe będą finansowane ze składek na ubezpieczenie społeczne, z tym, że zasiłek chorobowy będzie wypłacany począwszy od 36 dnia niezdolności do pracy w ciągu roku kalendarzowego. Za okresy do 35 dni (łącznie) niezdolności do pracy z powodu choroby, pracownik zachowywałby prawo do wynagrodzenia w wysokości 80% (wyjątek dla zakładów pracy zatrudniających do 5 pracowników z art. 6 ustawy nowelizującej).

Intencją projektodawcy było tym samym ograniczenie wydatków ponoszonych z tytułu zasiłków chorobowych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (w 1994 r. finansowanie 45% całej absencji chorobowej - zmniejszenie do 25% w 1996 r.), a w konsekwencji ochrona budżetu państwa, którego dotacje na ubezpieczenia społeczne kształtowały się w granicach 20%.

3. Komisja Krajowa NSZZ "Solidarność" wskazuje dwa argumenty uzasadniające naruszenie art. 70 ust. 1 i 2 Utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych.

Pierwszy, sprowadza się do twierdzenia, że wystąpienie choroby wiąże się ze zwiększeniem potrzeb życiowych pracownika i jego rodziny. "W trakcie choroby pracownik poza koniecznością pokrycia zwykłych, codziennych potrzeb życiowych zmuszony jest ponieść dodatkowe obciążenia finansowe (na leki, koszty zapewnienia opieki)". Zasiłek chorobowy w wysokości 80% wynagrodzenia nie gwarantuje pokrycia tych zwiększonych potrzeb pracownika i jego rodziny. Pozostaje zatem w sprzeczności z konstytucyjną zasadą prawa obywateli do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby (art. 70 ust. 1).

Drugi, wiąże się z faktem zmniejszenia zakresu świadczeń przewidzianych ustawą zasiłkową, co pozostaje jednak bez wpływu na

wysokość (odpowiednie zmodyfikowanie) składki ubezpieczenia społecznego. "Tak rozumiany kierunek zmian prawa o zasiłkach chorobowych nie może być traktowany jako rozwój ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, starości i niezdolności do pracy oraz rozbudowa różnych form pomocy społecznej" (art. 70 ust. 2 pkt 1).

Z całą pewnością logiczno-językowa interpretacja przywołanych Przepisów konstytucyjnych dokonana w kontekście postanowień ustawy nowelizującej, pozwala zaaprobować stanowisko wnioskodawcy kwestionujące zgodność norm ustawowych.

4. Wydaje się jednak zasadne, by na użytek opiniowanej sprawy przytoczyć wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie formułował pogląd wobec rozumienia zasad konstytucyjnych wyrażonych w art. 70 ust. 1 i 2.

a) Wskazane przepisy mają charakter programowy, nakazują stwarzanie obywatelom warunków zapewniających rozwój ubezpieczenia społecznego oraz rozbudowę różnych form pomocy społecznej.

Wyznaczając zaś określony kierunek postępowania, nie określają natomiast ani sposobu (metod), ani czasu, w jakim powinny być one zrealizowane. Zamieszczenie jednak w Konstytucji - jako akcie o charakterze normatywnym - przepisów programowych oznacza związanie organów stanowiących prawem obowiązkiem realizowania zasadniczego, wytyczonego w niej kierunku rozwoju i osiągania zgodnych z nim celów w tej dziedzinie życia społecznego.

Jest to dyrektywa kierunkowej (postępującej) zgodności prawa z Konstytucją, z której wynika także zakaz pogarszania obiektywnego stanu rzeczy w zakresie socjalnego położenia ludności, istniejącego w chwili wydawania nowych aktów normatywnych w tych dziedzinach (sygn. akt U. 7/87).

b) W sprawie K. 1/88 Trybunał Konstytucyjny przyjął pogląd, że kierunkowy charakter przedmiotowej dyrektywy (art. 70) mógłby uzasadniać stwierdzenie niezgodności ustawy z Konstytucją tylko w takiej sytuacji, gdyby kolejne akty ustawodawcze wydawane w ciągu dłuższego okresu czasu zaprzeczały postępującemu rozwojowi praw obywateli, a nie tylko wtedy, gdy poszczególne przepisy danej ustawy w porównaniu z poprzednią

mogą budzić wątpliwości z tego punktu widzenia.

Na przykładzie prawa do ubezpieczenia społecznego, Trybunał wskazał, że art. 70 ust. 2 pkt 1 nie określa warunków (przesłanek) jego nabycia, trwania, ustania - pozostawiono to ustawodawstwu zwykłemu, którego postanowienia są w tym zakresie gwarantowane przez Konstytucję, stanowią jej podstawę i jedyną treść na tle ogólnie sformułowanego cytowanego przepisu.

W tym także zakresie obowiązuje nakaz rozwojowego, postępującego kształtowania przedmiotowego prawa, co tym samym oznacza zakaz pogarszania warunków jego nabycia, które wynikają z ustawodawstwa obowiązującego w chwili uchwalania nowych aktów ustawodawczych.

Glosatorzy powyższego orzeczenia H. Pławucka i K. Wójtowicz ("PiP" nr 8/1989) uznają trafność stwierdzenia Trybunału, zgodnie z którym norma konstytucyjna nie zawiera żadnych reguł określających poziom świadczeń z ubezpieczenia społecznego, podobnie jak nie określa warunków ich nabywania.

Zagadnienia rozmiaru świadczeń są kształtowane z uwzględnieniem aktualnych możliwości gospodarczych i jako takie nie mogą być wprost zadekretowane w Konstytucji. Nie oznacza to jednak, aby art. 70 nie mógł stanowić podstawy oceny przepisów ustawodawstwa ubezpieczeniowego także z tego punktu widzenia, przynajmniej gdy idzie o ogólny kierunek wzrostu omawianych świadczeń.

Prawa socjalne z natury rzeczy dotyczą zabezpieczenia bytu materialnego obywateli. Celem rozwoju ubezpieczeń społecznych jest więc także zapewnienie dostatecznego poziomu świadczeń. Nie do przyjęcia byłby zatem taki kierunek tego ustawodawstwa, który preferowałby głównie rozszerzanie jego zakresu podmiotowego i przedmiotowego, a więc dostępności świadczeń w szerokim zakresie, kosztem ich wysokości. Ubezpieczenia społeczne ujmowane jako kategoria ekonomiczna stanowią bowiem w pewnym stopniu system zamknięty, w którym poziom świadczeń zależy od liczby uprawnionych. Przekonuje o tym dobitnie dotychczasowy rozwój ustawodawstwa rentowego, w wyniku którego powstał system świadczeń stosunkowo łatwo dostępnych, lecz o przeciętnie niskim poziomie i niekorzystnych relacjach w stosunku do płac.

Dynamika socjalnych i ekonomicznych praw obywatelskich polega na tym, że w miarę osiągnięć gospodarczych państwo gwarantuje realizację tych praw dla coraz szerszego kręgu obywateli i na coraz wyższym poziomie. Zatem także i z tego punktu widzenia każdy kolejny akt ustawodawczy w omawianej dziedzinie powinien stanowić postęp w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym.

c) Trybunał rozwinął argumentację wobec art. 70 ust. 1 i 2 pkt 1 Konstytucji w orzeczeniu K. 7/90, uznając, że artykuł ten nakazuje ustawodawcy zapewnić obywatelom prawo do ubezpieczenia społecznego, które ze swej istoty jest systemem świadczeń obligatoryjnych związanych z pracą, o charakterze roszczeniowym, pokrywających potrzeby wywołane przez zdarzenia losowe, w szczególności chorobę, starość i niezdolność do pracy. Konstytucja nie określa natomiast indywidualnych sytuacji prawnych ubezpieczonego, nie stwarza sama przez się odpowiedniego roszczenia po stronie ubezpieczonego, które wynikać może dopiero z ustawy. Co więcej, Konstytucja daje ustawodawcy zasadniczo swobodę, gdy idzie o określenie rodzaju świadczeń z ubezpieczenia społecznego, warunków ich nabycia i ustania, ich wysokości, trybu przyznawania itp.

Jedynym skrępowaniem ustawodawcy linią kierunkowego działania jest nakaz "rozwoju" ubezpieczeń społecznych, oznaczający jedynie obowiązek utrzymania tego, co Konstytucja "zastała" w dniu jej wejścia w życie w prawie wewnętrznym i umowach międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę.

Oznacza to także nakaz rozszerzania na przyszłość podmiotowego zasięgu prawa do ubezpieczenia społecznego i ogólny wzrost wymiaru świadczeń, jeżeli rozwój gospodarczy kraju na to pozwala. W tak zinterpretowanej treści art. 70 ust. 1 i 2 pkt 1 mieści się dopuszczalność modyfikacji prawa do ubezpieczenia społecznego nie tylko na przyszłość, w zależności od warunków społeczno-gospodarczych, lecz z tych samych powodów, a także ze względu na pełniejszą realizację ogólnych zasad sprawiedliwości i równości w prawie - zmiany uprawnień nabytych na podstawie wcześniejszych ustaw, pod warunkiem zachowania istoty prawa do ubezpieczeń społecznych, wynikającej z Konstytucji.

Zdaniem L. Garlickiego (glosa w "PiP" nr 1/1991) wywód powyższy



osłabia wcześniejsze stanowisko Trybunału akcentujące rozwojowy charakter ubezpieczeń społecznych.

Dzieje się tak przez zakazanie modyfikacji uprawnień naruszających "istotę" prawa do ubezpieczeń społecznych oraz tego "co Konstytucja zastała", przy równoczesnym dozwoleniu zmian - także na niekorzyść uprawnionych - w zakresie wysokości świadczeń czy warunków ich nabycia. Według opinii Autora można mieć wątpliwości, czy sformułowanie tej - restryktywnej wobec wcześniejszego orzecznictwa - tezy było konieczne akurat w tej sprawie.

d) W kolejnych orzeczeniach (K. 6/91 i K. 14/91) Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że "wysokość świadczeń ulega zmianie na niekorzyść ubezpieczonych w następstwie zmiany ustawowych zasad ustalania świadczeń, w szczególności podstawy ich wymiaru (...). Jest zatem następstwem i częścią zasadniczej zmiany systemu naliczania świadczeń emerytalno-rentowych, a nie samych wskaźników ilościowych opartych na dotychczasowych zasadach. Wymaga to podkreślenia ze względu na wcześniejszą tezę orzecznictwa TK, że konstytucyjną ochroną art. 70 ust. 1 i 2 pkt 1 objęte są warunki (przesłanki) nabycia, trwania i ustania prawa do ubezpieczenia społecznego, a nie wysokość świadczeń określona w liczbach bezwzględnych czy w procentach od określonej kwoty wyrażonej w liczbach bezwzględnych".

Trybunał opowiedział się jednoznacznie za dopuszczalnością modyfikacji i ograniczenia praw emerytalno-rentowych. Stwierdził, że odnosi się to w szczególności do reformy praw emerytalno-rentowych w warunkach kryzysu gospodarczego państwa i złego stanu finansów ubezpieczeń społecznych. Ustawodawca ma wręcz obowiązek podjąć odpowiednie kroki legislacyjne w takich warunkach, gdy tylko jest to konieczne, i o tyle kryzys gospodarki jest materią konstytucyjną. Co więcej, szybkość zmian w obrębie stosunków gospodarczych i socjalnych, zwłaszcza w okresie zasadniczych przekształceń tych stosunków w dobie obecnej, przy jednocześnie wyraźnie ograniczonej regulacji konstytucyjnych podstaw prawa ubezpieczeń społecznych w art. 70 ust. 1 i 2 pkt 1, nakazuje przyznać ustawodawcy względnie wysokie pole swobody w kształtowaniu tego prawa.

Podobnie jak na gruncie ustawodawstwa konstytucyjnego w innych

państwach demokratycznych, Trybunał nie może badać czy ustawodawca w szczególności znalazł najbardziej celowe i najbardziej słuszne rozwiązania.

Uzasadnieniem ograniczenia nabytych praw emerytalno-rentowych nie może być jednak sam fakt uzupełniania funduszków ubezpieczeniowych, choćby w znacznym stopniu, przez budżet państwa (28% w 1992 r.), ponieważ dotacje budżetu są regułą w państwach współczesnych, a także dlatego, że fundusz ubezpieczeniowy w Polsce obciążony jest wydatkami na inne cele bezpośrednio nie związane z ubezpieczeniami.

Biegli zwrócili także uwagę na to, że nie można ograniczać praw emerytalno-rentowych bez uznania za społecznie usprawiedliwione kryteriów wyboru rozdziału środków finansowych przez państwo i bez obiektywnego przekonania, że państwo podejmuje wystarczające działania dla zwalczania kryzysu gospodarczego. Także idea równości i sprawiedliwości społecznej wymagają by "ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny niektórych tylko warstw czy grup (tutaj - emerytów i rencistów)".

Trybunał wyraził także myśl ogólniejszą, a mianowicie, że konstytucyjne założenie kształtowania wysokości świadczeń polega na tym, że wielkość świadczenia powinna być w przybliżeniu proporcjonalna do wysokości składek odprowadzanych do funduszu ubezpieczeniowego.

Zasady wzajemności oraz proporcjonalności świadczeń i składek jako założenia ubezpieczeń społecznych określają zatem w sposób ogólny ustawowe reguły określania wysokości świadczeń i podlegają ochronie z mocy art. 70 ust. 1 i 2 pkt 1 (Por także orzeczenia K. 10/92 i K. 12/92).

IV. Wnioskodawcy kwestionują zgodność art. 11 ust. 1 w brzmieniu nadanym przez ustawę nowelizującą - z art. 1 Utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, wyrażającym zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i przez wyprowadzoną z niego zasadę ochrony praw nabytych oraz zaufania obywateli do państwa.

Zdaniem Komisji Krajowej NSZZ "Solidarność" pozbawienie pracowników o 8 letnim stażu pracy prawa do zasiłku chorobowego w wysokości 100% wynagrodzenia oznacza, że państwo świadczenie to traktuje według swojego uznania, a określając jego wysokość uzależnia ją

każdorzazowo od swoich aktualnych możliwości płatniczych.

Sytuacja powyższa podważa fakt, że pracownik pozostający w zatrudnieniu dłużej niż 8 lat, przez który to okres pracodawca opłacał składkę na ubezpieczenie społeczne, nabył ("wypracował sobie") prawo do zasiłku chorobowego w wysokości 100% wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru świadczenia.

Stąd, zarzuty uzasadniają naruszenie zasady ochrony praw nabytych i zaufania obywateli do państwa (art. 1).

1. Nawiązując do dotychczasowego orzecznictwa i doktryny prawa, Trybunał Konstytucyjny dokonał wykładni art. 1 w części dotyczącej zasady państwa prawnego w odniesieniu do prawa ubezpieczeń społecznych (K. 14/91).

a) Zasada państwa prawnego zawiera w sobie zasadę zaufania obywateli do państwa, z tą zaś łączy się na zasadzie związków instrumentalnych zasada ochrony praw nabytych.

b) Zasada zaufania jest wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się on bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na prze świadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnienia innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenie - przy czym tym większe zasadniczo, im większy wysiłek pracy - upraszczając - weźmie na siebie. Stąd system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*.

c) Zakresem obowiązywania zasady ochrony praw nabytych objęte są prawa słusznie (sprawiedliwie) nabyte, w tym prawa nabyte w ramach systemu ubezpieczeń społecznych. Istnieje zatem jedynie ograniczona ochrona praw słusznie nabytych.

d) Zasadą ochrony praw nabytych objęte są zarówno prawa nabyte na drodze skonkretyzowanych ostatecznie decyzji, przyznających świadczenia, jak i prawa nabyte *in abstracto*, zgodnie z ustawą przed zgłoszeniem wniosku o ich przyznanie. Gdy idzie o ekspektatywy praw, których potrzeba ochrony wynika z samej natury systemu ubezpieczeń społecznych opartego na założeniu: w zamian za składki i wkład pracy tworzy się gwarancja

przyszłych, stopniowo narastających praw - to Trybunał Konstytucyjny - mimo wszystkich trudności, jakie tutaj powstają - stanął na stanowisku objęcia ochroną ekspektatyw maksymalnie ukształtowanych, tj. takich, które spełniają wszystkie zasadniczo przesłanki ustawowe nabycia praw pod rządami danej ustawy, bez względu na stosunek do niej ustawy późniejszej. Dalej idące stanowisko utrudnić mogłoby zasadniczą reformę polskiego systemu ubezpieczeń społecznych stosownie do nowych zasad społeczno-gospodarczego ustroju państwa.

e) Trybunał wyszedł z założenia, że świadczenia te podlegają silnej ochronie prawnej. Gwarantują one minimum bezpieczeństwa socjalne go świadczeniobiorcom, zwłaszcza jeśli uwzględni się ich niski przeciętny poziom w relacji do wysokich i ciągle wzrastających kosztów utrzymania i łączą się silnie - mimo funkcji redystrybucyjnej systemu ubezpieczeń i rosnącego udziału budżetu państwa w tworzeniu FUS - z osobistym wkładem ubezpieczonych w powstanie funduszy ubezpieczeniowych. Biegły wyraził pogląd, że "więź między wkładem pracy pracownika a gromadzonym funduszem ubezpieczeń społecznych stanowi pod stawową przesłankę materialną prawa do świadczeń, a zarazem zasadni czy argument na rzecz ochrony tych praw".

f) Trybunał uznał dopuszczalność modyfikacji i ograniczeń uprawnień emerytalno-rentowych (por. pkt III. 4 d) opinii).

g) Zdaniem Trybunału prawa do świadczeń z ubezpieczenia społecznego nie można zakwalifikować ani do własności *sensu stricto*, ani też *sensu largo*.

Po pierwsze, nie stanowią przedmiotu własności, nie należą do składników majątkowych osoby ubezpieczonej i nie mogą być przedmiotem dziedziczenia.

Po drugie zaś, świadczeń nie można uznać za ekwiwalent własnego świadczenia w postaci składki ubezpieczonego na rzecz FUS, zwłaszcza gdy się uwzględni, że w obecnym systemie finansowania emerytur i rent istotną rolę pełnią dotacje budżetu państwa. Stosunek ubezpieczeniowy nie jest także pełnym stosunkiem zobowiązaniowym. Element wzajemności nie występuje tutaj w postaci ścisłej zależności świadczenia ubezpieczeniowego od uiszczenia składki (udziału w wytworzeniu określonej części funduszu ubezpieczeniowego).

Nie do przyjęcia jest pogląd, że składki są odłożonymi oszczędnościami ubezpieczonych pracowników i że między składką a wysokością świadczeń przyznanych z tytułu ubezpieczenia istnieje stan równości (czy matematycznej równowagi).

Zasada sprawiedliwości społecznej w systemie ubezpieczeń społecznych realizuje się z uwzględnieniem jego funkcji redystrybucyjnej. Polega on, najkrócej rzecz ujmując, na określonym spłaszczaniu wysokości świadczeń na korzyść osób posiadających niską podstawę wymiaru świadczenia i na niekorzyść osób posiadających wysoką podstawę wymiaru świadczenia. Uzasadnieniem tak rozumianej funkcji redystrybucyjnej ubezpieczeń jest zasada solidarności społecznej, nakazująca rozłożenie ciężaru świadczeń na szerszą zbiorowość osób objętych zakresem ubezpieczeń społecznych. Obniżenie wysokości świadczeń w stosunku do osób posiadających wysoką podstawę wymiaru wymaga jednak uwzględnienia zasady proporcjonalności wymiaru świadczeń do wysokości składki, tj. udziału ubezpieczonego w gromadzeniu funduszu składkowego (nie powinna nadmiernie odbiegać od tego udziału).

V. Konkluzje. Mając na uwadze, przytoczony wyżej, bogaty dorobek orzecznicy Trybunału Konstytucyjnego w zakresie interpretacji art. 1 oraz art. 70 ust. 1 i 2 pkt 2 Utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych, trudno jest uznać trafność argumentacji przedstawionej przez wnioskodawców w analizowanej sprawie.

Po pierwsze, ustawodawca nie pozbawił pracowników prawa do zasiłku chorobowego, a jedynie inaczej określił warunki nabycia oraz wysokość samego świadczenia. Pod względem podmiotowym rozszerzył krąg uprawnionych do zasiłku, natomiast pod względem wysokości świadczenia rozłożył ryzyko, obciążając nim w 20% zatrudnionych.

Nie można przy tym pominąć tej zmiany ustawy, która wysokość zasiłku ustala w zależności od wartości pełnego wynagrodzenia, bez względu na status ekonomiczny pracodawcy. Dotychczas - dla zatrudnionych w zakładach uspołecznionych istniały liczne wyłączenia przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia, od którego pobierano składkę na ZUS. Sytuacja ta powodowała, że często nawet 100% zasiłek chorobowy był niższy od pełnego wynagrodzenia, jakie otrzymywał pracownik. Podkreślić także

należy, że pracodawca - zgodnie ze znowelizowanym art. 92 § 1 pkt 1 Kodeksu pracy - ma możliwość przejścia na siebie nawet pełnego (do 100%) ryzyka, jeśli w zakładzie pracy będą obowiązywały zasady ustalania wyższych wynagrodzeń dla wysokości zasiłku chorobowego.

Po drugie zaś, można domniemywać trwałość linii orzecniczej Trybunału w zakresie rozumienia zasady ochrony praw nabytych.

Nie da się przy tym wykluczyć jej modyfikacji z punktu widzenia stosowania zasady wzajemności oraz proporcjonalności świadczeń (zasiłek chorobowy) i składek na ubezpieczenie społeczne - jako reguły określania wysokości pierwszych z nich, w warunkach ekonomicznych różnych od tych, w jakich przyszło Trybunałowi podejmować przytoczone orzeczenia (lata 1988 - 1992).

*2 listopada 1995 r.*

## NADZÓR NAD SĄDAMI WOJSKOWYMI

*ANDRZEJ SZMYT*

W dniu 12 lipca 1995 r. Sejm uchwalił ustawę o urzędzie Ministra Obrony Narodowej, w której w art. 4 pkt 8 postanowił, iż Minister Obrony Narodowej "sprawuje (...) nadzór nad (...) wojskowymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury i sądami wojskowymi". Jednocześnie w art. 1 tejże ustawy przewidziano, iż Minister Obrony Narodowej jest naczelnym organem administracji państwowej w dziedzinie obronności Państwa" (ust. 1).

W dniu 11 sierpnia 1995 r. Prezydent odmówił - na podstawie art. 18 ust. 3 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (tzw. Małej Konstytucji) podpisania wskazanej ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. i wniósł o ponowne jej rozpatrzenie w części dotyczącej m.in. cyt. art. 4 pkt 8, jako "umożliwiającego Ministrowi Obrony Narodowej sprawowanie nadzoru nad sądami wojskowymi" (pkt 5 wniosku). Ze stosownej części Uzasadnienia wniosku wynika, iż - zdaniem Prezydenta - wprowadzony przepis narusza zasadę trójpodziału władz, określoną w art. 1 Małej Konstytucji, następnie rozwiniętą w rozdziale 7 Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji. Zdaniem Prezydenta, w myśl art. 1 Małej Konstytucji nie jest dopuszczalne, aby nadzór nad sądami wojskowymi sprawowany był przez Ministra Obrony Narodowej, który jest naczelnym organem administracji państwowej. Zdaniem Prezydenta, przepis art. 4 pkt 8 cyt. ustawy z 12 lipca 1995 r. jest także sprzeczny z postanowieniami ustawy z dnia 8 czerwca 1972 r. o ustroju sądów wojskowych (Dz. U. Nr 23, poz. 166, z późn. zm.) i z postanowieniami ustawy z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym (jedn. tekst - Dz. U. Nr 13 z 1994 r., poz. 48). Prezydent stwierdza, iż bez naruszenia przepisów konstytucyjnych dopuszczalny jest jedynie nadzór nad działalnością administracyjną sądów wojskowych, sprawowany przez Ministra Obrony Narodowej, kwestionowany zaś przepis ustawy nie ogranicza się do takiego stwierdzenia.

W powyższej sytuacji konieczne jest poczynienie szeregu uwag. Po pierwsze - zarzut poczyniony z punktu widzenia rozdziału 7 Przepisów

konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji nie jest we wniosku Prezydenta sprecyzowany, ale próba jego racjonalnej analizy może być dokonywana z uwzględnieniem art. 56 ust. 1 i art. 61 ust. 1 Przepisów konstytucyjnych. Wynika z nich, że m.in. sądy szczególne - a więc i wojskowe - "sprawują wymiar sprawiedliwości" (art. 56), a także, że Sąd Najwyższy "sprawuje nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania" (art. 61); tryb wykonywania nadzoru przez Sąd Najwyższy określa ustawa. Nie ulega w tym świetle wątpliwości, że sądy wojskowe podlegają nadzorowi Sądu Najwyższego, jednak nadzór ten - jak i w odniesieniu do sądów powszechnych - ograniczony jest konstytucyjnie tylko do "zakresu orzekania"; innymi słowy, niedopuszczalny byłby nadzór - w zakresie orzekania - ze strony innego organu. Należy jednak równie mocno podkreślić, że przepisy konstytucyjne wyznaczają w ten sposób także granice nadzorowi ze strony Sądu Najwyższego, jak i nie przesądzają *explicite* o podmiotach sprawujących nadzór w pozostałym zakresie. Przyjmując tożsamość "orzekania" i "sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy" (tak sądy powszechne, jak i szczególne) należałoby stwierdzić, że poza tym zakresem nadzór "administracyjny" nad sądami nie byłby sprzeczny z zasadą podziału władzy, określoną konstytucyjnie.

Po drugie, nie jest także sprecyzowany zarzut co do sprzeczności cyt. art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. z ustawą o Sądzie Najwyższym i z ustawą o ustroju sądów wojskowych. W szczególności jednak wstępnie należy podkreślić, iż wszystkie trzy wymienione wyżej akty mają tę samą moc w systemie źródeł prawa i z "hierarchicznego" punktu widzenia zarzut taki nie mógłby stanowić przedmiotu wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. Racjonalne rozważenie zarzutu sprzeczności między równorzędnymi aktami winno więc nastąpić z uwzględnieniem przede wszystkim zwykłych reguł interpretacyjnych tekstów prawnych, te reguły prowadzą zaś do konkluzji wskazujących także na niesłuszność zarzutu co do sprzeczności art. 4 pkt 8 cyt. ustawy z przepisami konstytucyjnymi.

Z punktu widzenia ustawy o Sądzie Najwyższym należałoby jedynie wskazać, że zarówno powtarza ona - w części, nie wnosząc nowych elementów normatywnych - przepisy konstytucyjne ("Sąd Najwyższy sprawuje zwierzchni nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w



zakresie orzekania" - art. 2 ust. 1 ustawy), jak i doprecyzowuje regulację w odniesieniu do sądownictwa wojskowego ("Izba Wojskowa sprawuje, w granicach i trybie określonym przez właściwe przepisy, nadzór nad orzecznictwem sądów wojskowych" - art. 5 ust. 5 ustawy). Interpretacja tych przepisów pozwala na potwierdzenie konkluzji płynących z cyt. przepisów konstytucyjnych o specyficznym wyodrębnieniu nadzoru w zakresie orzekania. Konkluzje płynące tak z interpretacji przepisów konstytucyjnych, jak i przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, znacznie plastyczniej odzwierciedlają formuły użyte przez Sejm w ustawie - Prawo o ustroju sądów powszechnych (jedn. tekst Dz. U. Nr 7 z 1994 r., poz. 25, z późn. zm.), gdzie treść art. 9 ("Nadzór nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania sprawuje Sąd Najwyższy, w trybie określonym ustawami") uzupełniona jest *explicite* przez art. 10, w którym stwierdza się, iż "Zwierzchni nadzór na działalnością administracyjną sądów powszechnych sprawuje Minister Sprawiedliwości". Ten tok interpretacji istotny jest także z punktu widzenia sądów wojskowych, z tą jedynie różnicą, iż miejsce Ministra Sprawiedliwości zajmuje odpowiednio Minister Obrony Narodowej.

Powyższe uwagi odzwierciedlają też przepisy ustawy o ustroju sądów wojskowych. Sądy te sprawują wymiar sprawiedliwości (art. 1 § 1), zaś "naczelny nadzór nad sądami wojskowymi sprawują: 1) w zakresie orzekania - Sąd Najwyższy, 2) w zakresie organizacji i służby wojskowej - Minister Obrony Narodowej (art. 4 § 1), przy czym (art. 17 w zw. z art. 15 § 3) "czynności z zakresu administracji sądowej i nadzoru nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli", która to niezawisłość immanentnie związana jest z istotą orzekania (sprawowania wymiaru sprawiedliwości) a nie dotyczy sfery administracyjnej.

Wyłożone wyżej konstrukcje ustawowe są zgodne z przepisami konstytucyjnymi, a zarzut pod adresem art. 4 pkt 8 cyt. ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. byłby zasadny, gdyby przepis ten przekreślał wspomniane regulacje z ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o ustroju sądów wojskowych. W świetle ogólnych reguł interpretacji przepisów uznać należy, że tak jednak nie jest. Przepis ten nie przyznaje Ministrowi Obrony Narodowej sprawowania nadzoru nad sądami wojskowymi w zakresie orzekania.

Należy bowiem zauważyć, iż zawetowania przez Prezydenta ustawa z

dnia 12 lipca 1995 r. w swym art. 12, będącym przepisem uchylającym, nie wskazuje, że traci moc odpowiedni artykuł ustawy o Sądzie Najwyższym lub artykuł ustawy o ustroju sądów wojskowych. Silnie przemawia to za stwierdzeniem, że przepisy te - w swoim zakresie - nadal obowiązują i nic nie ma zmienić tu uchwalona ustawa z 12 lipca 1995 r. Nie sądzę też, by odpowiednie przepisy obu wskazanych ustaw miały ulec uchyleniu w sposób dorozumiany z uwagi na brzmienie art. 4 pkt 8 za-wetowanej ustawy, jako ustawy późniejszej. Nie działa tu nawet ogólna reguła, że ustawa późniejsza uchyla ustawę wcześniejszą, jako że - z uwagi na treść i charakter regulacji - przepisy obu wspomnianych ustaw wcześniejszych stanowią *lex specialis* w stosunku do ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. Przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy o ustroju sądów wojskowych *explicite* regulują zakres i charakter nadzoru w wyodrębnionych sferach, podczas gdy art. 4 pkt 8 zawetowanej ustawy stanowi jedynie ogólną rejestrację pozycji ustrojowej urzędu Ministra Obrony Narodowej, której elementem jest funkcja nadzoru. Nie jest sensem tego przepisu regulowanie zakresu i charakteru nadzoru nad sądami wojskowymi. Przepisy obu wspomnianych ustaw i przepis art. 4 pkt 8 zawetowanej ustawy nawet nie "konkurują" ze sobą, pozostając różnymi w swym charakterze. Nie dochodzi więc nawet do dorozumianego uchylenia mocy przepisów wcześniejszych ustaw. Cyt. art. 4 pkt 8 zawetowanej ustawy nie oznacza więc rozciągnięcia nadzoru Ministra Obrony Narodowej na sferę orzekania przez sądy wojskowe, a tym samym pozwala uznać zarzut podniesiony we wniosku Prezydenta za niesłuszny, a sam problem za bezprzedmiotowy. Nie ma więc naruszenia zasady podziału władzy, ponieważ Minister Obrony Narodowej na mocy "nowego" przepisu nie uzyskał "dodatkowych" kompetencji, pozwalających mu - jako organowi władzy wykonawczej - na sprawowanie nadzoru nad sądami wojskowymi w zakresie orzekania.

W świetle art. 4 pkt 8 ustawy można przypuszczać, że właśnie jego brzmienie nie jest przypadkowe, mówiąc wprost - nie jest to formuła o sprawowaniu nadzoru nad orzecznictwem sądów wojskowych. Trudno zaś przypisywać ustawodawcy intencje nie wynikające w sposób oczywisty z nowych przepisów, zwłaszcza gdyby miało to prowadzić do rezultatów pozostających w sprzeczności z przepisami konstytucyjnymi. Być może

byłoby lepiej, gdyby nowy przepis miał wyraźniejszą redakcję, nie nasuwającą niczyich wątpliwości, ale jestem przekonany, iż zgłaszanie wątpliwości w tym konkretnym wypadku może być spowodowane przede wszystkim nie dość wnikliwą analizą charakteru (roli) tego przepisu.

Jestem też przekonany, że nawet gdyby - hipotetycznie biorąc - miało dojść do zaskarżenia ustawy do Trybunału Konstytucyjnego przed jej podpisaniem, to Trybunał winien zapewne orzec - stosując technikę interpretacji ustaw "w zgodzie z Konstytucją", co znamy już z szeregu przypadków - o zgodności tego przepisu z przepisami konstytucyjnymi "pod warunkiem", to jest, gdy przepis ustawy rozumiany jest jako nie wkraczający w zakres nadzoru nad orzecznictwem. Konstrukcja taka zarówno nie narusza celu ustawy i konkretnego brzmienia przepisu, jak też w pełni umożliwia przyjęcie ich zgodności z przepisami konstytucyjnymi.

*31 października 1995 r.*

## **O WŁĄCZENIU SAMORZĄDOWEGO KOLEGIUM ODWOŁAWCZEGO DO PROCEDURY AKTUALIZACJI OPŁAT ZA UŻYTKOWANIE WIECZYSTE GRUNTÓW**

*ANDRZEJ SZMYT*

W dniu 21 października 1994 r. Sejm uchwalił ustawę o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. Nr 123, poz. 601), wprowadzając do nowelizowanej ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. (jedn. tekst - Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.) nowy art. 43a-43g. W dniu 14 marca 1995 r. Sejmik Samorządowy Województwa Katowickiego podjął uchwałę w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności cyt. art. 43a-43f ustawy z przepisami konstytucyjnymi i innymi ustawami, przesyłając do Trybunału stosowny wniosek (sygn. akt K. 11/95).

Wnioskodawca zarzucił niezgodność cyt. art. 43a-43f z przepisami art. 70 ust. 3 i art. 71 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. (tzw. Małej Konstytucji) oraz art. 1, art. 3 ust. 1 i 2, art. 56 ust. 1 i 3 Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Małej Konstytucji oraz z przepisami art. 17 pkt 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego, art. 39 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, art. 1 i art. 2 ustawy z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, art. 2 § 1 i art. 189 Kodeksu postępowania cywilnego. W uzupełnieniu swego wniosku z dnia 8 maja 1995 r. skarżący wycofał zarzut sprzeczności przepisów art. 43a-43f cytowanej ustawy z przepisami art. 70 ust. 3 i art. 71 Małej Konstytucji, podnosząc jednak nadto zarzut sprzeczności cytowanych przepisów ustawy z art. 1 Małej Konstytucji.

Istotny sens zaskarżonych przepisów art. 43a-43f cyt. ustawy sprowadza się do włączenia samorządowego kolegium odwoławczego do procedury aktualizacji opłat za użytkowanie wieczyste gruntów. Zgodnie z przepisami, zarząd gminy zamierzając podwyższyć opłatę za użytkowanie wieczyste gruntu powinien wypowiedzieć stronie wysokość obowiązującej opłaty, z równoczesną ofertą przyjęcia nowej jej wysokości, zaś użytkownik wieczysty

może wtedy złożyć do samorządowego kolegium odwoławczego wniosek o ustalenie, że podwyższenie opłaty jest nieuzasadnione albo jest uzasadnione w mniejszej wysokości (art. 43a ust. 1-2, odpowiednio też art. 43f). Kolegium powinno dążyć do polubownego zakończenia sporu, a w razie braku ugody wydaje ono orzeczenie (art. 43c ust. 2). Prawomocne orzeczenie kolegium albo ugoda zawarta przed nim mają moc prawną na równi z wyrokiem sądu powszechnego lub ugodą zawartą przed takim sądem i podlegają wykonaniu w drodze egzekucji sądowej (art. 43d). Od orzeczenia kolegium strona może jednak wnieść sprzeciw; wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego (art. 43e ust. 1).

Istota stanowiska Sejmiku Samorządowego Województwa Katowickiego sprowadza się do negocjowania dopuszczalności ustawowego powierzenia samorządowym kolegiom odwoławczym udziału w procedurze aktualizacyjnej opłat w sposób wyznaczony w kwestionowanych przepisach. Powołując się na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 grudnia 1992 r. w sprawie K. 3\92 wnioskodawca uważa, że ustalanie opłat z tytułu użytkowania wieczystego ma charakter cywilno-prawny, co w konsekwencji winno oznaczać, że do rozstrzygania ewentualnych sporów właściwe są wyłącznie sądy. Powierzenie rozstrzygnięć w takich sprawach samorządowym kolegiom odwoławczym narusza więc - zdaniem wnioskodawcy - art. 1 Małej Konstytucji oraz art. 1 i art. 56 Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy. Wnioskodawca podkreśla, że art. 43a-43f cyt. ustawy sprzeczny jest też ze wskazanymi przepisami ustaw zwykłych, regulujących charakter i sytuację prawną kolegium oraz rozstrzyganie sporów cywilnych przez sądy powszechne, Sejm zaś uchwalając zaskarżone przepisy "pozostające w sprzeczności z treścią fundamentalnych ustaw" z zakresu prawa cywilnego i administracyjnego naruszył tym samym przepis art. 3 Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy.

Obie kategorie zarzutów wnioskodawcy są nietrafne.

Po pierwsze - nie jest trafny zarzut naruszenia przepisów konstytucyjnych w ten sposób, że jedna ustawa zwykła (tu art. 43a-43f) "narusza" przepisy innych ustaw zwykłych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie już podkreślał,

że relacje między normami o takiej samej mocy (tu - ustawami zwykłymi) nie mogą być rozpatrywane w kategoriach niezgodności hierarchicznej norm, a sam Trybunał - zgodnie z art. 33a Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy i art. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - orzeka w odniesieniu do ustaw jedynie co do ich zgodności z Konstytucją. Innymi słowy, orzekanie o wzajemnej niezgodności ustaw zwykłych nie należy do zakresu właściwości Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, w przedmiotowej sprawie nie wydaje się by zasadna była choćby procedura tzw. postępowania sygnalizacyjnego, którego celem miałyby być usunięcie stwierdzonych przez Trybunał uchybień i luk w prawie dla zapewnienia spójności systemu prawnego (por. art. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Wręcz odwrotnie, wprowadzenie art. 43a-43f cyt. ustawy stanowiło wypełnienie luki prawnej, jaka powstała po obwieszczeniu przez Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 grudnia 1993 r. o utracie mocy obowiązującej wcześniejszego przepisu art. 43 ust. 2 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości wskutek orzeczenia Trybunału z dnia 8 grudnia 1992 r. (sygn. K. 3/92), zaś wprowadzone rozwiązanie - odmienne w porównaniu z zawartymi w innych ustawach zwykłych - ma wszelkie cechy nie uchybienia, lecz racjonalnego ukształtowania toku postępowania w tej kategorii spraw.

Po drugie - nie jest zasadny zarzut, że rozwiązania zawarte w art. 43a<sup>43f</sup> cytowanej ustawy w zakresie dotyczącym samorządowego kolegium odwoławczego oznaczają złamanie przepisów konstytucyjnych wprowadzających podział władzy i zastrzegających sprawowanie wymiaru sprawiedliwości do właściwości sądów. Wnioskodawca słusznie dostrzega, że art. 43a-43f ustawy zakłada postępowanie dwustopniowe: pierwszy etap ma miejsce przed samorządowym kolegium odwoławczym, drugi zaś przed sądem. W odniesieniu do postępowania przed kolegium ustawodawca wyraźnie przewidział, że albo dojdzie w nim do zawarcia ugody przez strony, albo też - gdy zabraknie zgodnej woli stron - wydane zostanie przez kolegium orzeczenie, od którego strona będzie mogła wnieść sprzeciw, gwarantujący jej drogę sądową. W obu zatem wypadkach nie może dojść do rozstrzygnięcia sporu bez zgodnej woli zainteresowanych w trybie pozasądowym. Rozwiązanie ustawowe w pełni gwarantuje więc obywatelowi

drogę wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy. Od woli obywatela zależy bowiem czy wyrazi zgodę na polubowne załatwienie sporu, czy zażąda drogi sądowej -wnosząc sprzeciw od orzeczenia kolegium zapadłego wbrew jego woli. Ani jedno, ani drugie rozwiązanie nie oznacza też dopuszczalności ingerencji w treść działalności orzeczniczej sądów.

*2 listopada 1995 r.*

## **INFORMACJE**





**SYTUACJA PRAWNA OBYWATELA, KTÓREGO SKARGĘ  
DOPUSZCZONO DO ROZPATRZENIA PRZEZ KOMITET PRAW  
CZŁOWIEKA; TRYB POSTĘPOWANIA ZE SKARGĄ W  
KOMITECIE PO UZNANIU JEJ ZA DOPUSZCZALNĄ**

**ZDZISŁAW GALICKI**

Komitet Praw Człowieka został powołany do życia w 1977 r. na podstawie Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych przyjętego i otwartego do podpisu, ratyfikacji i przystąpienia rezolucją Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 2200A (XXI) w dniu 16 grudnia 1966 r. Pakt wszedł w życie w dniu 23 marca 1976 r. w trzy miesiące po złożeniu trzydziestego piątego dokumentu ratyfikacji.

Polska ratyfikowała Pakt bez zastrzeżeń w dniu 3 marca 1977 r. i wszedł on w życie w stosunku do naszego kraju w dniu 18 czerwca 1977 r.

Kompetencje i zasady funkcjonowania Komitetu Praw Człowieka uregulowane są we wspomnianym Pakcie, jak również w Protokole Fakultatywnym do Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z dnia 16 grudnia 1966 r. oraz w Regulaminie Komitetu przyjętym wraz z uzupełnieniami i poprawkami w latach 1977 - 1979.

Polska ratyfikowała Protokół Fakultatywny bez zastrzeżeń w dniu 7 listopada 1991 r. i wszedł on w życie w stosunku do naszego kraju w dniu 10 lutego 1992 r.

Kompetencje Komitetu Praw Człowieka do przyjmowania i rozpatrywania skarg można podzielić na dwie podstawowe kategorie.

Po pierwsze - jest to kompetencja do przyjmowania i rozpatrywania skarg, w których jedno Państwo-Strona Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych zarzuca drugiemu Państwu-Stronie niewypełnianie zobowiązań wynikających z tego Paktu (tzw. skargi państwowe). Skargi tego typu są przyjmowane i rozpatrywane przez Komitet jedynie wówczas, gdy oba wymienione wyżej Państwa-Strony złożyły uprzednio na podstawie art. 41 Paktu deklaracje uznające kompetencje

Komitetu wobec nich. Polska złożyła deklarację przewidzianą w art. 41 Paktu w dniu 21 listopada 1990 r. na czas nieokreślony.

Po drugie - jest to kompetencja Komitetu do przyjmowania i rozpatrywania skarg od podległych jurysdykcji Państwa-Strony Paktu jednostek twierdzących, iż stały się one ofiarami naruszenia przez to Państwo-Stronę jakiegokolwiek z praw ustanowionych w Pakcie (tzw. skargi indywidualne). Ta kompetencja obejmuje jednak tylko te Państwa-Strony Paktu, które są również stronami wspomnianego wyżej Protokołu Fakultatywnego.

Procedura rozpatrywania skargi indywidualnej składa się z trzech etapów. Są to:

- a) rejestracja skargi,
- b) badanie dopuszczalności skargi,
- c) rozstrzygnięcie merytoryczne.

Po podjęciu przez Komitet decyzji o dopuszczalności skargi w myśl postanowień Protokołu Fakultatywnego sytuacja prawna obywatela, którego skargę dopuszczono do rozpatrzenia przez Komitet, nie ulega żadnym zmianom jeśli chodzi o płaszczyznę prawa wewnętrznego Państwa, którego skarga dotyczy. Natomiast na płaszczyźnie prawno-międzynarodowej dana osoba uzyskuje pewne uprawnienia, przewidziane w Protokole Fakultatywnym, w Regulaminie Komitetu oraz wynikające z praktyki Komitetu, w zakresie jej uczestnictwa w procedurze merytorycznego rozpatrywania skargi.

Procedura ta rozpoczyna się przekazaniem przez Komitet decyzji o dopuszczalności skargi zainteresowanemu Państwu, którego skarga dotyczy, wraz z tekstami dokumentów mających znaczenie dla sprawy. Na podstawie art. 4 ust. 2 Protokołu Fakultatywnego Państwo to jest zobowiązana przedstawić Komitetowi, w ciągu sześciu miesięcy od dnia przekazania wspomnianej decyzji "pisemne wyjaśnienia lub oświadczenia naświetlające sprawę oraz wskazujące ewentualne środki zaradcze, jakie mogłyby być przez to Państwo podjęte".

Praktyka działalności Komitetu wskazuje, że w okresie pozostawionym Państwu na udzielenie wyjaśnień może ono przywrócić naruszone prawa człowieka lub zlikwidować skutki zarzucanych naruszeń. Wówczas Komitet

podejmuje decyzję o zakończeniu sprawy.

Wszelkie wyjaśnienia lub deklaracje przekazywane przez Państwo są komunikowane autorowi skargi, który może przedkładać dodatkowe informacje lub uwagi na piśmie w terminie wyznaczonym mu przez Komitet (art. 93 Regulaminu Komitetu). Należy tu zaznaczyć, że brak odpowiedzi i wyjaśnień zainteresowanego Państwa w wyznaczonym przez Protokół Fakultatywny terminie nie wstrzymuje rozpatrzenie skargi przez Komitet. Natomiast utrata przez Komitet kontaktu z autorem skargi może spowodować zawieszenie postępowania.

Autor skargi zobowiązany jest uwiarygodnić stawiane zarzuty. Jednakże Komitet przyjął w praktyce, że jeżeli skarżący nie udowodni w stopniu wystarczającym formułowanych zarzutów, a dalsze wyjaśnienie okoliczności sprawy zależy wyłącznie od informacji będących w posiadaniu Państwa, które ich nie przedłoży, wówczas skarga może być uznana za w pełni wiarygodną.

Komitet bada skargę na posiedzeniach zamkniętych, a procedura ustalania stanu faktycznego jest wyłącznie pisemna. Komitet może jednak przekazać skargę w toku postępowania Grupie Roboczej, składającej się z nie więcej niż pięciu członków Komitetu, dla sformułowania zaleceń dla Komitetu (art. 94 ust. 1 Regulaminu).

Ostatecznym efektem merytorycznego rozpatrywania skargi jest sformułowanie przez Komitet tzw. poglądu w kwestii czy miało miejsce naruszenie przez Państwo przepisów Paktu. Uchwały w tym przedmiocie podejmowane są większością głosów członków Komitetu obecnych na posiedzeniu, choć w praktyce przy podejmowaniu swych decyzji Komitet stara się dążyć do osiągnięcia *consensusu*. Każdy z członków Komitetu może sformułować opinię indywidualną.

Pogląd Komitetu jest przekazywany, za pośrednictwem Sekretarza Generalnego ONZ, jednostce, która złożyła skargę oraz zainteresowanemu Państwu. Pogląd Komitetu ma charakter ostateczny i ani autorowi skargi, ani Państwu nie przysługują żadne środki odwoławcze.

W przypadku ustalenia w swym poglądzie przez Komitet, iż Państwo pogwałciło postanowienia Paktu, Komitet formułuje również odpowiednie sugestie pod adresem tego Państwa zmierzające bądź to do zaprzestania

naruszeń, bądź likwidacji ich skutków, bądź wreszcie do wynagrodzenia krzywd doznanych przez jednostkę. Sugestie te nie mają jednak charakteru wiążącego, a pogląd Komitetu wiąże zainteresowane Państwo tylko w takim stopniu, w jakim to Państwo dobrowolnie zechce mu się podporządkować.

W początkowym okresie swej działalności Komitet, przekazując Państwu swój pogląd, dołączał do niego odrębne pismo, w którym zwracał się z prośbą o przedłożenie informacji dotyczących wykonania sformułowanych sugestii. Od 1990 r. prośby takie zostały przekształcone w żądania stanowiące integralną część poglądu, a do udzielenia odpowiedzi przez Państwo wyznaczany jest termin do 180 dni. Komitet postanowił również, że zainteresowane Państwa są zobowiązane włączyć odpowiednie wyjaśnienia do swych rocznych sprawozdań, składanych Komitetowi na podstawie art. 40 Paktu, na temat realizacji przez nie praw zagwarantowanych Paktem.

Ustanowiony też został przez Komitet swoisty system "monitoringu" w formie wyznaczenia specjalnego sprawozdawcy utrzymującego kontakt z Państwami zobowiązanymi do przedłożenia informacji o wykonaniu sugestii zawartych w poglądzie Komitetu. Zarówno poglądy Komitetu, jak i odpowiednie informacje Państw są publikowane w rocznych sprawozdaniach Komitetu składanych Zgromadzeniu Ogólnemu ONZ za pośrednictwem Rady Gospodarczo-Społecznej.

*13 grudnia 1995 r.*

## PRZYSTOSOWYWANIE POLSKIEGO SYSTEMU ZATRUDNIANIA CUDZOZIEMCÓW DO UNORMOWAŃ UNII EUROPEJSKIEJ

*IRENA GALIŃSKA-RĄCZY*

Jedną z podstawowych zasad prawa wspólnotowego jest zasada wolności. Zasada ta związana jest z instytucją rynku wewnętrznego, a polega m.in. na zapewnieniu swobody w podstawowych dziedzinach aktywności życiowej. Do dziedzin tych zalicza się m.in. (obok swobody przepływu dóbr, usług i kapitału) swobodę ruchu osobowego (inaczej prawo swobodnego przemieszczania, swoboda przepływu osób). Prawo do swobodnego poruszania się na obszarze państw członkowskich zostało ustanowione w art. 48 § 3b Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (dalej jako TWE).

W zakres tego prawa wchodzi w szczególności swoboda przemieszczania się pracowników (inaczej wolność przepływu pracowników). Swobodne poruszanie się i przebywanie pracowników najemnych i samodzielnych zostało ustanowione przez art. 48 (i następne) oraz art. 52 TWE.

"Swoboda przemieszczania się pracowników rodzi skutki w postaci prawa do pracy w innym państwie członkowskim na tych samych warunkach, co jego obywatele, zawiera ona także prawo do swobodnego poruszania się w tym celu na obszarze państw członkowskich i prawo do pozostania w państwie członkowskim."<sup>1</sup>

W świetle art. 48 ust. 3 lit. a TWE prawo do wjazdu i osiedlania się jest połączone z aktualną ofertą pracy (prawo to bywa nazywane prawem do ubiegania się o wolne miejsce pracy w innym kraju Wspólnot). W Dyrektywie nr 90/365 (Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich nr L 180 z 13.07.1990) Rada Unii Europejskiej stwierdziła, że obywatele państw członkowskich mają prawo do poszukiwania pracy na terytorium innego państwa przez trzy miesiące (jeżeli przez ten okres poszukujący pracy zacznie korzystać z pomocy społecznej danego państwa -prawo to wygasa).

---

<sup>1</sup> R. Blanpain, M. Matey. *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa 1993.

Kwestii zatrudnienia /wiązanej z prawem swobodnego przepływu osób został poświęcony rozdział I części IV Układu Europejskiego (załącznik do Dziennika Ustaw z 1994 r. nr 11, poz. 38) zatytułowany "Przepływ pracowników".

Przepisy tego rozdziału stanowią swoistą deklarację swobody przepływu przede wszystkim w odniesieniu do pracowników najemnych.

Art. 37 pkt 1 Układu stanowi, że z uwzględnieniem sytuacji i uwarunkowań istniejących w każdym z państw członkowskich legalnie zatrudnionym na terytorium państwa członkowskiego obywatelom polskim, zapewni się traktowanie "wolne od dyskryminacji, wynikającej z obywatelstwa, odnośnie warunków pracy, wynagrodzenia lub zwalniania w porównaniu z obywatelami tego państwa".

Co więcej, art. 37 pkt 1 gwarantuje członkom rodziny (żonie i dzieciom) pracownika polskiego (legalnie tam zatrudnionego) w okresie trwania zatrudnienia tegoż pracownika - prawo dostępu do rynków pracy państwa członkowskiego. Prawo to nie przysługuje pracownikom sezonowym i pracownikom zatrudnionym na podstawie międzynarodowych umów dwustronnych (chyba, że umowy te stanowią inaczej).

W myśl art. 37 pkt 2 Układu Polska ze swej strony, uwzględniając sytuację i uwarunkowania wewnętrzne "zgodzi się na traktowanie określone w punkcie 1 pracowników będących obywatelami Państwa Członkowskiego, zatrudnionych legalnie na terytorium Polski, jak również ich małżonków i dzieci przebywających legalnie na jej terytorium".

Jak widać, w omawianym zakresie, Układ Europejski stawia wobec Polski nieco łagodniejsze zobowiązania. Zobowiązania, których realizacja ma następować stopniowo i uwzględnieniem naszej sytuacji i uwarunkowań wewnętrznych.

W "Raporcie z wykonania Programu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do wymagań Układu Europejskiego w latach 1995 - 1996" stwierdza się (patrz str. 63 "Raportu", w: Druk Sejmowy nr 1239), iż:

"Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej prowadzi także aktywną działalność nad regulacjami dotyczącymi zatrudnienia i przepływu pracowników. Trudno jest tu jednak mówić o harmonizacji *sensu stricto*,

gdyż nie ma tu norm prawa materialnego o charakterze technicznym, są natomiast normy proceduralne i prawa podmiotowe, których harmonizacja na obecnym etapie jest niemożliwa. Niemniej przepisy przygotowywanej nowej ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu były konsultowane pod względem ich ogólnej niesprzeczności z normami prawa międzynarodowego, w tym również prawa wspólnotowego". W piśmie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 września 1994 r. kierującym projektem ustawy o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 619) projektodawcy zapewniali, że projekt w zakresie proponowanych rozwiązań nie zawiera norm sprzecznych z prawem Unii Europejskiej (do omawianego projektu nie dołączono jednak stanowiska Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej).

Według rządowego "Harmonogramu działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego" (patrz Druk Sejmowy nr 1239 - str. 31 "Harmonogram") uchwaloną 14 grudnia 1994 r. ustawą o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1) dostosowano nasze przepisy o zatrudnieniu cudzoziemców do standardów europejskich, czego wymaga omówiony wyżej art. 37 Układu Europejskiego. Jednocześnie "Harmonogram" ustala jako "pracę ciągłą" kontakty dwustronne z państwami członkowskimi UE w celu lepszego wykonania już obowiązujących oraz wynegocjowania nowych umów o wzajemnym zatrudnieniu obywateli (w ramach wypełniania postanowień art. 41 UE).

W "Białej Księdze. Polska-Unia Europejska" wydanej przez Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej Urzędu Rady Ministrów (seria: "Opracowania i Analizy. Prawo", zeszyt Nr 2, Ludwik Florek, *Dostosowanie polskiego prawa pracy do prawa WE*) czytamy m.in., iż w omawianym zakresie (swobodnego przepływu pracowników) nasze ustawodawstwo nie jest dostosowane do rozwiązań obowiązujących w Unii, "gdyż dotyczą one tylko uprawnień obywateli państw członkowskich Wspólnot. Usuwanie barier między Polską a krajami członkowskimi Wspólnot (Unii Europejskiej), gdy chodzi o przemieszczanie się pracowników, powinno - przede wszystkim jednak - następować na zasadach wzajemności. Drogę do tego otwiera art. 41 Układu



Europejskiego, zgodnie z którym państwa członkowskie Wspólnot przychylnie rozważą możliwość zawarcia z Polską umów ułatwiających dostęp do swych rynków pracy dla pracowników polskich".

Problematykę zatrudniania cudzoziemców w Polsce reguluje rozdział 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, zwana dalej ustawą o zatrudnieniu (Dz. U. z 1995 r. Nr 1, poz. 1), która weszła w życie 1 stycznia 1995 r. oraz akty wykonawcze wydane na jej podstawie:

- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 27 czerwca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wydawania zezwoleń i zgód dotyczących zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej przez cudzoziemców na terytorium RP (Dz. U. Nr 79, poz. 402)

- oraz rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 24 kwietnia 1995 r. w sprawie trybu zatrudniania cudzoziemców przy realizacji usług eksportowych świadczonych przez pracodawców zagranicznych w Polsce (Dz. U. Nr 66, poz. 340).

Stwierdzić należy, po pierwsze, że zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o zatrudnieniu przepisy ustawy mają zastosowanie do cudzoziemców:

1) przebywających na terytorium RP i posiadających kartę stałego pobytu lub którym nadano status uchodźcy w RP, poszukujących i podejmujących zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium Polski,

2) nie posiadających karty stałego pobytu lub statusu uchodźcy w RP, którym dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy udzielił zgody na zatrudnienie lub inną pracę zarobkową na terytorium Polski.

Na mocy art. 1 ust. 3 zasiłki i inne świadczenia z tytułu pozostawania bez pracy przewidziane w ustawie przysługują tylko cudzoziemcom wymienionym w punkcie 1. Zatem ustawa o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu zrównuje w uprawnieniach do korzystania z zasiłków i innych świadczeń z tytułu pozostawania bez pracy z obywatelami polskimi zamieszkującymi w Polsce cudzoziemców przebywających na terytorium RP i posiadających kartę stałego pobytu lub status uchodźcy. Zgodnie z doktryną prawa międzynarodowego do tej kategorii należy także włączyć tzw. bezpieczeństwa (czyli osoby nie posiadające żadnego obywatelstwa).

Poczynając od ustawy z dnia 29 XII 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75,

poz. 446) nasze przepisy starały się ograniczać dostęp cudzoziemców do polskiego rynku pracy. Takie twierdzenie można uzasadnić przede wszystkim wprowadzonym obowiązkiem uzyskiwania zezwoleń na zatrudnienie cudzoziemców. Podkreślić należy, że początkowo przepisy nakładające na pracodawców obowiązek uzyskiwania zgody organu zatrudnienia na zatrudnianie cudzoziemców odnosiły się do wszystkich kategorii cudzoziemców.

Obecnie zgoda taka wymagana jest tylko w odniesieniu do cudzoziemców nie posiadających karty stałego pobytu lub statusu uchodźcy. Zgodnie z art. 50 ustawy o zatrudnieniu pracodawca może zatrudnić takiego cudzoziemca, jeżeli uzyska stosowne zezwolenie dyrektora właściwego terytorialnie wojewódzkiego urzędu pracy, a cudzoziemiec uzyskał prawo pobytu na terytorium RP oraz zgodę na zatrudnienie lub wykonywanie innej pracy zarobkowej u tego pracodawcy (a więc obowiązek uzyskania zezwolenia dotyczy nie tylko zatrudnienia w charakterze pracownika, ale także zatrudnienia w ramach umów cywilno-prawnych typu umowa-zlecenia, umowa o dzieło, umowa agencyjna).

Procedura postępowania o dopuszczenie cudzoziemców nie posiadających karty stałego pobytu lub statusu uchodźcy w RP do pracy w Polsce składa się z następujących etapów:

- pracodawca zwraca się do dyrektora urzędu pracy o uzyskanie zezwolenia na zatrudnienie danego cudzoziemca,
- uzyskane zezwolenie stanowi podstawę do ubiegania się przez cudzoziemca o prawo pobytu na terytorium RP w polskiej placówce dyplomatyczno-konsularnej za granicą,
- po uzyskaniu prawa pobytu i przyjeździe cudzoziemca do Polski, dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy, który udzielił zezwolenia na zatrudnienie, wydaje cudzoziemcowi imienną zgodę na pracę.

Jak widać, przepisy wymagają od pracodawcy uzyskania zezwolenia, a od cudzoziemca zgody wydawanej przez upoważniony organ. Zezwolenie i zgoda na zatrudnienie lub powierzenie innej zarobkowej pracy wydawana jest z uwzględnieniem sytuacji na rynku pracy, na czas oznaczony, dla konkretnego cudzoziemca, na określone stanowisko (lub określony rodzaj pracy). Oceniając omówioną wyżej procedurę stwierdzić należy, że rygory

stosowane wobec cudzoziemców, o których mowa w art. 50 ustawy o zatrudnieniu uległy (w stosunku do uregulowań ustawy z 16 X 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu) zaostreniu. Wydaje się, że ograniczenie zasady wolności pracy w odniesieniu do cudzoziemców powinno polegać jedynie na zobowiązaniu pracodawców zainteresowanych zatrudnianiem cudzoziemców - do wyjednywania stosownej zgody, nie zaś na ustanawianiu jako dodatkowej - powinności uzyskiwania zgody przez samego cudzoziemca.

Co więcej, za uzyskanie zezwolenia na zatrudnienie cudzoziemca pracodawca obowiązany jest dokonywać wpłaty na Fundusz Pracy w wysokości najniższego wynagrodzenia za każdego cudzoziemca, a w przypadku przedłużenia zezwolenia, dodatkową opłatę w wysokości połowy najniższego wynagrodzenia (art. 50 ust. 11 ustawy o zatrudnieniu). Takie rozwiązania (piętrzenie wymogów, nakładanie na pracodawców dodatkowych obciążeń finansowych) mogą prowadzić do negowania zasady otwartości naszego rynku pracy.

Za "jeszcze dalej" idące uznać należy przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 24 kwietnia br. w sprawie trybu zatrudniania cudzoziemców przy realizacji usług eksportowych (...), które wprowadzają szereg dodatkowych przesłanek udzielenia zezwolenia. Na przykład § 3 ust. 3 stanowi, że zezwolenie może być wydawane cudzoziemcom posiadającym specjalistyczne kwalifikacje zawodowe niezbędne do wykonywania prac określonych umową o dzieło. Zgodnie zaś z ust. 6 tego artykułu zezwolenie wydaje się pod warunkiem, że wynagrodzenie cudzoziemców nie będzie niższe od wynagrodzenia przysługującego polskim pracownikom za wykonywanie porównywalnej pracy (przy czym, akurat ten warunek uznać należy za zgodny z zasadą niedyskryminacji cudzoziemców pod względem wynagradzania).

Można zaryzykować twierdzenie, że zatrudnienie cudzoziemców przez jednostki zagraniczne współpracujące z firmami polskimi podlega surowszym zasadom niż zatrudnianie cudzoziemców przez inne firmy zagraniczne i pracodawców polskich (powołane rozporządzenie ma zastosowanie do cudzoziemców zatrudnianych na terenie RP przez jednostkę zagraniczną, która zawarła z polskim podmiotem zagranicznym umowę o

dzieło).

W okresie przejściowym omówione wyżej uregulowania są dopuszczalne, jednak w dalszej perspektywie należałoby dokonać zmiany przepisów art. 50 ustawy o zatrudnieniu, które: przewidują obowiązek uzyskiwania zezwoleń wojewódzkich urzędów pracy (ust. 1, 2, 5) i uzależniają wydanie zezwolenia na pracę od sytuacji na rynku pracy (ust. 3), bowiem taka zależność powoduje w sytuacji deficytu określonego rodzaju pracy odmowę zatrudnienia cudzoziemca, czyli uprzywilejowaną pozycję polskich pracowników, co w efekcie jest niezgodne z prawem ubiegania się o wolne miejsca pracy).

Ponadto należałoby uwzględnić w naszych przepisach zobowiązanie wynikające z art. 52 ust. 1 Układu Europejskiego przyznające przedsiębiorstwom wywodzącym się z państw Wspólnot prawo zatrudniania swojego tzw. personelu kluczowego (tj. osób zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych, zarządzających, nadzorujących lub mających specjalne kwalifikacje).<sup>2</sup>

W Polsce zakaz zatrudniania cudzoziemców wprowadzony został pośrednio (poprzez dopuszczenie zatrudniania tylko obywateli polskich) w niektórych rodzajach służb publicznych, np. cudzoziemiec nie może być urzędnikiem państwowym (art. 3 ustawy z 16 IX 1982 r. o pracownikach urzędów, państwowych - Dz. U. Nr 31, poz. 214 z późn. zm.), mianowanym nauczycielem (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 26 I 1982 r. Karta Nauczyciela - Dz. U. Nr 3, poz. 19 z późn. zm.), policjantem (art. 25 ustawy z dnia 6 IV 1990 r. o Policji - Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.). Na podstawie art. 48 § 3, art. 56 i 66 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej wolność przepływu pracowników (przedsiębiorczości i świadczenia usług) może być ograniczana z uwagi na porządek publiczny, zdrowie publiczne i bezpieczeństwo publiczne. W myśl Traktatu zasada swobodnego przemieszczania się pracowników nie ma zastosowania do zatrudnienia w

---

<sup>2</sup> *Biała Księga Polska - Unia Europejska. Opracowania i Analizy*, Seria "Prawo", Zeszyt 2: *Dostosowanie polskiego prawa pracy do prawa WE*, Urząd Rady Ministrów. Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1995.

sektorze publicznym. Istniejące w Polsce ograniczenia w dostępie do zatrudnienia w niektórych rodzajach służb publicznych (administracja rządowa, samorządowa, wymiar sprawiedliwości itp.) w odniesieniu do cudzoziemców są zatem uprawnione.

Na koniec pewne ogólne omówienie regulacji prawa swobodnego poruszania się zawartych w Układzie Europejskim: "Regulacja zawarta w Układzie w odniesieniu do prawa poruszania się i osiedlania ma skromny zakres. Dotyczy ona bowiem, jak można się zorientować, ochrony dla pracowników i ich rodzin legalnie zatrudnionych w państwach-stronach. Problem jednak polega na tym, że skoro państwa same regulują wolność przepływu osób, to okazuje się, że dostęp do rynku pracy obu stron jest bardzo zawężony. Jedynie art. 41 w bardzo mało zobowiązujący sposób mówi, że istniejące ułatwienia w dostępie do rynku państw członkowskich przyznane na mocy umów dwustronnych powinny być utrzymane, a inne państwa powinny rozważyć możliwość zawarcia podobnych umów, jednak z uwzględnieniem sytuacji na rynku i zgodnie z prawem państwa przyjmującego. Państwa członkowskie rozpatrzyć mają także możliwość przyznania obywatelom polskim pozwoleń na pracę, jeżeli mają już oni pozwolenie na pobyt w takim państwie, z wyłączeniem obywateli polskich, którzy przybyli w celach turystycznych lub z wizytą".<sup>3</sup>

*2 listopada 1995 r.*

---

<sup>3</sup> J. Galster, C. Mik, *Podstawy- europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1995.

**SPRAWA ZAWIESZENIA DODATKÓW BRANŻOWYCH DO  
EMERYTUR I RENT W KONTEKŚCIE ORZECZENIA  
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO Z DNIA 11.02.1992 R.**

*BEATA WITKOWSKA*

I. Ustawa z dnia 17 października 1991 r o rewalforyzacji rent i emerytur, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1991 r. Nr 104, poz. 450 z późn. zm.) została uchwalona przez Sejm X kadencji

Wprowadziła ona, wśród innych uregulowań, nowe reguły wymiaru emerytur i rent. Wysokość świadczeń uległa zmianie - w bardzo licznych przypadkach na niekorzyść ubezpieczonych - w następstwie zmiany ustawowych zasad ustalania świadczeń, w szczególności podstawy ich wymiaru.

Na mocy art. 21 ust. 4 zawieszono wszystkie dodatki, wzrosty i zwiększenia przysługujące na podstawie przepisów do których ta ustawa ma zastosowanie (w art. 1 ust. 1 pkt 1 wymieniona jest ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin z wieloma późniejszymi jej zmianami) poza dodatkami rodzinnymi, pielęgnacyjnymi i dla sierot zupełnych, dodatkiem za tajne nauczanie i dodatkiem kombatanckim.

Co istotne - nowe reguły wymiaru emerytur i rent obowiązywały nie tylko przy ustalaniu tych świadczeń po raz pierwszy. Miały one zastosowanie także w toku rewalforyzacji emerytur i rent osobom, którym w dniu wejścia w życie ustawy przysługiwały te świadczenia na podstawie przepisów dotychczasowych.

Dziewiętnaście artykułów ustawy z 17 października 1991 r. zostało, prawie natychmiast po jej uchwaleniu przez Sejm, zaskarżonych do Trybunału Konstitucyjnego we wnioskach sformułowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, grupę posłów na Sejm ówczesnej kadencji oraz inne zainteresowane strony.

Orzeczenie Trybunału Konstitucyjnego w sprawie tych wniosków noszące datę 11 lutego 1992 r. (sygn. akt K. 14/91) jest obszerne, a szczególówce jego uzasadnienie, z którym można się zapoznać w

publikowanym "Orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w 1992 r." (Warszawa 1992, cz. I) liczy ponad 50 stron.

W dniu 6 maja 1992 r. - zatem już w niecałe trzy miesiące po wydaniu orzeczenia przez Trybunał Konstytucyjny - Sejm I kadencji na swoim 14 posiedzeniu zajął się głosowaniem nad wnioskami dotyczącymi tego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego.

Trybunał Konstytucyjny orzekł m.in., że niezgodne są z art. 1 i art. 70 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Konstytucji RP przepisy art. 47 ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji rent i emerytur, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, który stanowił, iż miała ona obowiązywać tylko do końca 1993 r. Sejm uznał orzeczenie TK dotyczące art. 47 za zasadne i dokonał w ustawie stosownej zmiany.

Ustawą z dnia 2 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1993 r. Nr 127, poz. 583) skreślono zapis art. 47.

Zatem ustawa, która - jak przyjmowano w momencie jej uchwalenia - miała obowiązywać w pewnym ściśle ograniczonym czasie (ze zmianami, które wprowadzono w toku prac Sejmu I i II kadencji) obowiązuje nadal. Pozostają też w mocy niektóre jej artykuły uznane w orzeczeniu TK także za niezgodne z przepisami Konstytucji RP.

Tak na przykład w sprawie art. 21 ust. 4 Trybunał Konstytucyjny orzekł, że jest on niezgodny z art. 1 i art. 67 ust. 2 Konstytucji, z wyjątkiem przypadku pozbawienia prawa do dodatku z tytułu odznaczeń państwowych. Sejm w dniu 6 maja 1992 r. uznał to orzeczenie TK za zasadne a jednak przepisy tego artykułu generalnie obowiązują do dnia dzisiejszego.

II. Sytuacja taka była wynikiem rozbieżności w interpretacji zasad, a przede wszystkim ich przestrzegania, którymi kierował się Sejm w praktyce rozpatrywania orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego.

Przyjęta i praktykowana dzisiaj zasada, iż:

"Sejm uznając orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego za zasadne powinien dokonać odpowiednich zmian w ustawie objętej tym orzeczeniem bądź uchylić ją w części lub w całości w terminie określonym w art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym". - (czyli w ciągu 6 miesięcy) wyraźnie wyartykułowana została dopiero w uchwale

Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. (sygn. akt W. 6/93) w sprawie wykładni art. 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. z 1991 r. Nr 109, poz 470 oraz z 1993 r. Nr 47, poz. 213).

6 maja 1992 r. w trakcie debaty sejmowej nad wskazywanym już w części I niniejszej informacji orzeczeniem TK z 11 lutego 1992 r. (sygn. akt K. 14/91) prowadzący obrady Wicemarszałek Sejmu Józef Zych wskazywał wówczas posłom, iż "ewentualne przyjęcie orzeczeń bądź ich części nie oznacza automatycznej wypłaty zakwestionowanych świadczeń, natomiast otwiera drogę legislacyjną do uchylenia tych niezgodności z prawem, które zostały przez Trybunał Konstytucyjny zakwestionowane" (Sprawozdanie stenograficzne z 14 posiedzenia Sejmu RP w dniach 6-9 maja 1992 r.)

Również w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawnych i takich też ich wykładni sprawa braku realizacji w ustawowym terminie - przyjętych przez Sejm jako zasadne orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego - nie oznacza automatycznej utraty mocy stosownego przepisu, a zatem takiego też przywrócenia mocy poprzednich uregulowań prawnych.

Wyjaśnienia dotyczące tego zagadnienia zawarte są w Uchwale Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 października 1993 r. ( sygn. akt W. 6/93) w sprawie wykładni art, 7 ust. 2 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym.

W uzasadnieniu powyższej uchwały znajdujemy następujące konstatacje:

W art. 20 ust. 1-3 Konstytucji PRL wyrażona była wprost zasada nadrzędności Sejmu w systemie organów państwowych.

Takie usytuowanie Sejmu w systemie władzy wówczas wykluczało możliwość unicestwienia aktu ustawodawczego bezpośrednio orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego.

Konsekwentnie zatem art. 33a ust. 2 Konstytucji stanowił, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z Konstytucją podlegają rozpatrzeniu przez Sejm. Ten przepis prawny obowiązuje jak wiadomo po dzień dzisiejszy i stanowi przedmiot starych dyskusji zarówno w parlamencie jak i poza nim.

Nowelizacja Konstytucji ustawą z dnia 7 kwietnia 1989, wprowadzająca system permanencji pracy Sejmu, jak również nowelizacja ustawy o



Trybunale Konstytucyjnym ustawą z dnia 29 maja 1989 r., w której przyjęto zapis, iż orzeczenia TK Sejm rozpatruje nie później niż w okresie sześciu miesięcy od dnia przedstawienia ich Sejmowi przez Prezesa TK nie naruszyły tej normy prawnej, która pozostawiała całkowicie w gestii Sejmu decyzję o losach orzeczeń TK.

Zmiana tego stanu prawnego nastąpiła po ustanowieniu nowych podstaw ustroju RP.

Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym w art. 1 ustanowiła zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zasada ta nakazuje uznawanie najwyższej mocy prawnej Konstytucji w całym systemie prawa i kierowanie się nią w procesie wykładni m.in. tych postanowień, które dotyczą kontroli zgodności prawa z Konstytucją.

Uchyłona została moc obowiązującą omówionego art. 20 i ustanowiono zasadę podziału władz jako podstawę wzajemnych relacji władz Państwa.

Wymaga ona w każdym razie uznania Trybunału Konstytucyjnego za niezależny w stosunku do parlamentu organ właściwy w razie kontroli prawa i ograniczenia ingerencji Sejmu w dziedzinę właściwą Trybunałowi Konstytucyjnemu do przypadków i form wyraźnie określonych w prawie.

W art. 33a ust. 2 Konstytucji RP brak określenia konkretnego terminu w ciągu którego Sejm ma wykonać swój obowiązek rozpatrzenia orzeczenia o niezgodności ustawy z Konstytucją. Oznaczenie tego terminu w art. 7 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i przyjęta w uchwale TK z 20 października 1993 r. jego wykładnia oznaczają, że zamknięty jest powrót do nieobowiązującej już zasady pełni władzy i nadrzędności Sejmu. Pozwalała ona bowiem Sejmowi m.in. - i potwierdzała to praktyka - na odsuwanie na czas nieoznaczony decyzji Sejmu co do wykonania tych orzeczeń.

Taki los dotknął właśnie częściowo orzeczenie TK z dnia 11 lutego 1992 r. K. 14/91, rozpatrywane ono bowiem było przez Sejm jeszcze przed przedstawionymi powyżej zmianami Ustawy Konstytucyjnej.

Dopiero z chwilą wejścia w życie Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. wprowadzającej w miejsce jedności władzy zasadę jej podziału, przyjęto wykładnię, że niewykonanie przez Sejm w terminie 6

miesiący nałożonego na niego obowiązku rozpatrzenia orzeczenia TK, lub - po uznaniu go za zasadne - niedokonanie odpowiednich zmian w ustawie nim objętej, co, jak przyjęto, należy także do konstytucyjnego pojęcia "rozpatrzenia," nie ma wpływu na moc orzeczenia. Ma ono moc obowiązującą do czasu rozpatrzenia przez Sejm, nie traci jej jeżeli Sejm nie skorzysta w ustawowym terminie ze swojej kompetencji do rozpatrzenia i oddalenia orzeczenia.

Jeżeli zatem obecnie Sejm w ustawowym terminie 6 miesięcy od dnia przedstawienia Sejmowi orzeczenia nie rozpatrzy go, lub też po przyjęciu za zasadne nie podejmie działań mających na celu wykonanie tego orzeczenia, ustawa (bądź jej przepis) objęta tym orzeczeniem utraci moc obowiązującą.

Dopiero też w uzasadnieniu omawianej uchwały TK z 20 października 1993 r. (W. 6/93) wskazano wyraźnie, iż pewność prawa i bezpieczeństwo obrotu prawnego wymagają ogłoszenia utraty mocy obowiązującej ustawy lub jej przepisów.

Ponieważ w obecnej ustawie o TK nie ma przepisu regulującego tryb ogłaszania utraty mocy obowiązującej ustawy w okolicznościach tu rozpatrywanych, uznano, że w sytuacji tej mają zastosowanie odpowiednie przepisy zawarte w art. 10 ust. 3 ustawy o TK.

O utracie mocy obowiązującej ustawy ogłasza zatem Prezes Trybunału Konstytucyjnego w Dzienniku Ustaw. Dzień ogłoszenia jest dniem wejścia w życie orzeczenia TK, w wyniku którego ustawa utraciła moc obowiązującą. Analogicznie postępuje obecnie Sejm, gdy w wykonaniu orzeczenia TK w drodze ustawy uchyla przepisy ustawy objęte tym orzeczeniem. Określa się wtedy także termin wejścia tej ustawy w życie.

III. Problem realizacji przyjętych przez Sejm I kadencji ustaleń TK z orzeczenia K. 14/91 o niezgodności poszczególnych przepisów ustawy emerytalnej z 17 października 1991 r. z zapisami zawartymi w Konstytucji powracał na forum parlamentu wielokrotnie.

Po zakończeniu głosowań - w maju 1992 r. - nad wnioskami dotyczącymi orzeczeń TK w sprawie omawianej ustawy emerytalnej Sejm podjął rezolucję w sprawie zobowiązania rządu do przedłożenia projektów ustawowych rozwiązań, uwzględniających rozstrzygnięcia Sejmu dotyczące orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w sprawach wynagrodzeń w sferze budżetowej

oraz emerytur i rent.

Podjęta wówczas przez Komisję Ustawodawczą Sejmu 1 kadencji inicjatywa wykonania tego zobowiązania została zawarta w przedłożonym w dniu 24 września 1992 r. projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 17 października 1991 r (Sejm I kadencji, Druk Sejmowy nr 490).

W Sejmie toczyły się także prace nad przygotowanym przez rząd projektem ustawy dotyczącym tych zagadnień (Sejm I kadencji, Druk Sejmowy nr 574).

W dniu 3 lutego 1993 r. odbyła się w Sejmie debata, zakończona głosowaniem, nad Sprawozdaniem Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów, Komisji Polityki Społecznej oraz Komisji Ustawodawczej o komisyjnym i rządowym projektach ustaw o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 693).

Sejm uchwalił przedłożoną wówczas ustawę, w której przywracano dodatki i wzrosty do emerytur i rent z tytułu zatrudnienia w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze.

Rozwiązanie to nie zyskało jednak aprobaty Senatu, który w swojej uchwale z dnia 18 lutego 1993 r. proponował skreślenie ze znowelizowanej ustawy przepisu przywracającego tzw. dodatki branżowe.

Kiedy w dniu 17 kwietnia 1993 r. na 42 posiedzeniu Sejmu I kadencji rozpatrywano wypracowane przez cztery połączone komisje stanowisko Sejmu wobec uchwały Senatu pani poseł Teresa Liszcz w swoim wystąpieniu (jako poseł sprawozdawca) wskazywała: "(...) Przepis, który Senat proponuje skreślić, stanowi wykonanie tej części orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, którą Sejm uznał za zasadną. Sejm jest zobligowany do uchwalenia tego przepisu, a Senat stara się to uniemożliwić; staje temu na przeszkodzie" (por. Sprawozdanie Stenograficzne z 42 posiedzenia Sejmu RP - Warszawa 1993, s. 170 - 171).

W dniu 28 kwietnia 1993 r. Sejm odrzucił wymaganą większością głosów poprawki Senatu i tym samym uchwalił ustawę o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw, którą przywracał dodatki branżowe.

Ustawa ta nie została jednak podpisana przez Prezydenta, który zgłosił do

niej swoje weto, występując do Sejmu z wnioskiem o ponowne jej rozpatrzenie.

Do ponownej sejmowej debaty związanej z tymi zagadnieniami jednak nie doszło bowiem Prezydent RP zarządzeniem z dnia 29 maja 1993 r. (M.P. Nr 27, poz. 285) rozwiązał Sejm I kadencji.

Ten fakt zaważył na losie omawianej ustawy.

Ponieważ nie została on podpisana przez Prezydenta RP nie stała się tym samym aktem obowiązującym. Dotknęły ją natomiast reguły ogólnie przyjęte w prawie konstytucyjnym, iż "zamknięcie kadencji przerywa ciągłość spraw będących przedmiotem obrad parlamentu z tym skutkiem, że nowy parlament, pochodzący z nowych wyborów, rozpoczyna swoją działalność niejako od zera, tj. nie podejmuje prac nie zakończonych w trakcie poprzedniej kadencji" (por. Artur Preisner, *Skutki upływu kadencji Sejmu dla prac nad projektem ustawy*, w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 189).

Zasada dyskontynuacji prac parlamentu - taka bowiem przyjęta jest w prawie konstytucyjnym nazwa tej reguły - pozwala na podejmowanie działań przez nowy parlament bez obciążeń wynikających z konieczności rozpatrywania spraw nie dokończonych w poprzedniej kadencji.

Przyjęcie takiej reguły jest wynikiem obowiązywania zasady kadencyjności organów przedstawicielskich demokratycznego państwa. Oznacza ona, że wygaśnięcie kadencji danego organu władzy jest równoznaczne z końcem udzielonej temu organowi legitymacji.

Art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji stanowi, że Prezydent "może odmówić podpisania ustawy i (...) przekazać Sejmowi do ponownego rozpatrzenia". Z brzmienia tego sformułowania wywodzona jest przez prawników-konstytucjonalistów teza że, "ponownego rozpatrzenia" powinien dokonać ten sam Sejm, który ustawę uchwalił. "A skoro nie ma Sejmu, któremu można przekazać zawetowaną ustawę (...) postępowanie ustawodawcze należy uznać za zakończone, a ponowne jego wszczęcie możliwe jest dopiero po wykonaniu stosownej inicjatywy ustawodawczej" (por. A. Preisner, tamże, s. 192)

W piśminnictwie dotyczącym tego zagadnienia omawiane są również inne możliwe rozwiązania takiego problemu, jednak przedstawiony powyżej

pogląd stanowi ogólnie respektowany zwyczaj konstytucyjny, a także normę prawa zwyczajowego, (por. W. Sokolewicz, *Uwagi o konsekwencjach rozwiązania Sejmu dla niedokończonych postępowań ustawodawczych*, "Przegląd Sejmowy" 3/1993, s. 120)

IV. Dla zaprezentowania pełnego obrazu zagadnienia omawianego w tej informacji należy także wskazać na dokonane - w ustawie z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji rent i emerytur, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw - zmiany i uzupełnienia.

Kilka artykułów tej ustawy zostało znowelizowanych już ustawą z dnia 15 lutego 1992 r. (Dz. U. Nr 21, poz. 84) a więc prawie równoległe z czasem podejmowania przez TK orzeczenia K. 14/91. Także te nowelizacje spotykały się następnie z zaskarżeniem ich przez związki zawodowe, w wyniku którego zapadło kolejne orzeczenie TK w dniu 19 października 1993 r. (K. 14/92).

W tym wypadku jednak po uznaniu przez Sejm orzeczenia za zasadne (w dniu 4 lutego 1994 r.) i nie zrealizowania go, odnośny przepis ustawy (art. 7 ustawy o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego) przez obwieszczenie prezesa TK z dnia 1 czerwca 1994 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 69, poz. 306) utracił moc.

Ustawa z dnia 2 grudnia 1993 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i reny oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1993 r. Nr 127, poz. 583) przywracała w art. 26 ustawy z 17 października 1991 r. (uznanym w orzeczeniu TK sygn. K 14/91 za niezgodny z Konstytucją) zapis, że do osób, które przed wejściem w życie ustawy spełniały warunki do nabycia prawa do tych świadczeń stosuje się uprzednio obowiązujące zasady.

Ustawą z dnia 10 grudnia 1993 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących zaopatrzenia emerytalnego (Dz. U. z 1993 r. Nr 129, poz. 602) także dokonano nowelizacji w niektórych zapisach artykułów uznanych przez TK. w orzeczeniu K. 14/91 za niezgodne z Konstytucją.

Dnia 30 kwietnia 1993 r. Sejm w ustawie o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz. U. z 1993 r. Nr 44, poz. 202) w art. 30 ust. 1 pkt 2 dokonał zapisu o wprowadzeniu rekompensacyjnych świadczeń udziałowych.

Do otrzymania rekompensacyjnych świadectw udziałowych podlegających wymianie na akcje funduszy, o których mowa w art. 8, są uprawnieni:

"2) emeryci i renciści uprawnieni przed dniem 15 listopada 1991 r. do wzrostu lub dodatków z tytułu pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze na podstawie przepisów wymienionych w art. 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U Nr 104, poz 450, z 1992 r. Nr 21, poz 84 oraz z 1993 r. Nr 127, poz. 583 i Nr 129, poz. 606), którzy nie zachowali prawa do wzrostów lub dodatków i którym nie podwyższono emerytury lub renty na podstawie:

a) art. 6 ust. 5 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw.

b) art. 10a ustawy z dnia 1 lutego 1983 r. o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin (...)

c) art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 30 czerwca 1994 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz o zmianie niektórych innych ustaw (...)."

Powyższe brzmienie artykuł ten otrzymał w dniu 30 czerwca 1994 r. kiedy to Sejm zajmował się ustawą o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym górników i ich rodzin oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1994 r. Nr 84, poz. 385).

Art. 30 w ust. 2 ustawy o NFI i ich prywatyzacji zawiera upoważnienie do wydania przepisów wykonawczych do tych ustawowych zapisów.

Stanowi on, iż Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określi sposoby zrealizowania zapisów zawartych w ust. 1, a Minister Pracy i Polityki Społecznej określi zarządzeniem szczegółowe zasady i tryb sporządzania spisów osób uprawnionych do otrzymania tych rekompensacyjnych świadectw a także sposób wykonywania nadzoru i kontroli nad tą operacją (ust. 3).

Omawiana ustawa weszła w życie 15 czerwca 1993 r. (art. 53) a istotnie do chwili obecnej w zakresie tutaj omawianym nie rozpoczęto właściwie jej realizowania.

Nie brak zatem takiej delegacji w samej ustawie lecz brak stosownych przepisów wykonawczych jest obecnie poważną jej wadą.

Art. 21 ust. 1 pkt 1 omawianej ustawy z 17 października 1991 r. dotyczący zasiłków rodzinnych pielęgnacyjnych został skreślony z tej ustawy z dniem 1 marca 1995 r na mocy art. 55 ustawy z dnia 1 grudnia 1994 r. (Dz. U. z 1995 r. Nr 4, poz. 17) o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych.

Jak zatem wynika z przedstawionego powyżej - tylko pewnego fragmentu - stanu prawnego i faktycznego sposobu jego realizacji, sprawy rentowe i emerytalne w polskim ustawodawstwie należą obecnie do jednych z najbardziej skomplikowanych. Ilość różnorodnych ustaw i ich bardzo liczne, dokonywane niekiedy w bardzo krótkim czasie, nowelizacje sprawiają, że przy stosowaniu tych zapisów ustawowych nawet biegli w tej materii prawnicy popełniają pomyłki.

Bardzo utrudnia właściwą analizę i interpretację tychże ustaw stosowana wykładnia odnośnie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Niewątpliwie precyzyjne zapisy ustawowe odnoszące się do całokształtu statusu i trybu działania Trybunału Konstytucyjnego są w prawodawstwie bardzo potrzebne dla procesu tworzenia i porządkowania obowiązującego w naszym kraju prawa.

*9 stycznia 1996 r.*

## STRUKTURA BANKÓW SPÓŁDZIELCZYCH I ZASADY ICH FUNKCJONOWANIA

*WANDA WOJNOWSKA-CIODYK*

### **I. Rys historyczny**

Dekret z 25 października 1948 r. o reformie bankowej (Dz. U. Nr 52, poz. 412) uchylił przedwojenne regulacje dotyczące organizacji i działalności kas oszczędnościowo-pożyczkowych, wprowadzając w miejsce tych kas spółdzielnie kredytowe, funkcjonujące w trzech formach:

1) gminnych kas spółdzielczych, zajmujących się obsługą rolników na terenie jednej lub kilku gmin wiejskich,

2) pracowniczych kas spółdzielczych tworzonych przy zakładach pracy, związkach i organizacjach zawodowych,

3) miejskich spółdzielni kredytowych, obsługujących ludność miejską, w szczególności rzemiosło.

Nowelizacja dekretu o reformie bankowej dokonana ustawą z 29 maja 1957 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 136) przywróciła ww. spółdzielniom kredytowym dawną nazwę spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych (SOP), rolniczych i wiejskich, w zależności od terenu działania. Ustawa z 13 kwietnia 1960 r. o prawie bankowym (Dz. U. Nr 20, poz. 121) uprawniła spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe do wykonywania wymienionych w tej ustawie czynności bankowych oraz upoważniła do używania nazwy "bank" z dodaniem wyrazu "spółdzielczy" lub "ludowy".

Na mocy ustawy z 12 czerwca 1975 r. Prawo bankowe (Dz. U. nr 20, poz. 108), z dniem 1 lipca 1975 r. spółdzielnie oszczędnościowo-pożyczkowe uległy przekształceniu w banki spółdzielcze oraz utracił byt prawny Centralny Związek Spółdzielni Oszczędnościowo-Pożyczkowych, powołany i działający na podstawie ustawy z 17 lutego 1961 r. o spółdzielniach i ich związkach (Dz. U. Nr 12, poz. 61, z późn. zm.). Wskazana ustawa - Prawo bankowe powołała również Bank Gospodarki Żywnościowej, który przejął majątek zlikwidowanego ww. związku (jak też zlikwidowanego Banku Rolnego) oraz został wyposażony w uprawnienia centrali organizacyjnej,



finansowej i rewizyjnej banków spółdzielczych oraz w inne uprawnienia centralnego związku spółdzielczego, wynikające z ustawy spółdzielczej.

Podporządkowanie organizacyjne spółdzielni oszczędnościowo-pożyczkowych państwowemu Bankowi Gospodarki Żywnościowej, w doktrynie prawa spółdzielczego, powszechnie zostało uznane jako jeden z najbardziej spektakularnych przykładów prowadzonej w latach siedemdziesiątych akcji "upaństwowiania" spółdzielczości.

## **II. Zmiany strukturalne po 1989 r.**

Ustawa z 20 stycznia 1990 r. o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości (Dz. U. Nr 6, poz. 36, z późn. zm.) była niewątpliwie wyrazem odejścia w sektorze spółdzielczym od centralistycznego systemu zarządzania wzorowanym na państwowym układzie resortowym. Z dniem wejścia w życie ustawy, tj. z dniem 7 lutego 1990 r. przeszły w stan likwidacji związki spółdzielcze oraz - do czasu nowego uregulowania - wyłączone zostało stosowanie przepisów części II ustawy - Prawo spółdzielcze dotyczących przeprowadzania lustracji spółdzielni oraz wykonywania innych uprawnień i obowiązków związków spółdzielczych i ich organów wobec zrzeszonych spółdzielni. Wskutek tych postanowień, Bank Gospodarki Żywnościowej utracił możliwość prawną pełnienia funkcji centralnego związku spółdzielczego wobec banków spółdzielczych. Banki te stały się samodzielnymi podmiotami prawnymi i gospodarczymi, działającymi na podstawie przepisów:

- ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe (Dz. U. Nr 4, poz. 21, z późn. zm.),

- ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 30, poz. 210, z późn. zm.).

Sama zmiana uregulowań prawnych, automatycznie nie zerwała więzi między bankami spółdzielczymi a BGŻ, utrwalonymi od kilkunastu lat. W BGŻ pozostawały ponadto wpłacone przez banki spółdzielcze udziały, których trybu wycofania nie uregulowano. Większość banków spółdzielczych, dla usankcjonowania dalszej współpracy, chociaż o innym już charakterze (nie administracyjnym, a raczej cywilnoprawnym), podpisało

z BGŻ dobrowolne umowy o wzajemnej współpracy w dziedzinie ekonomiczno-finansowej, rozliczeniowej, kredytowej, szkoleniowej, technicznej i wydawniczej.

Część banków spółdzielczych, dla zaakcentowania niezależności ekonomicznej i organizacyjnej, nie podjęła współpracy z BGŻ.

Według stanu na koniec 1989 roku, działały w Polsce 1662 banki spółdzielcze, zrzeszające 2 577 tysięcy członków (udziałowców) i zatrudniające 32 tysiące pracowników. Tradycyjnie banki te obsługiwały sektor rolny i podmioty o charakterze lokalnym. W tym obszarze działalności posiadały dobrą znajomość realiów ekonomicznych gwarantującą bezpieczeństwo udzielanych kredytów.

Wraz z gwałtownym wzrostem od 1990 r. liczby podmiotów gospodarczych, zwiększył się również krąg kontrahentów banków spółdzielczych. Instytucje te zaczęły udzielać kredytów prywatnym przedsiębiorcom, niekoniecznie z dziedziny rolnictwa i najbliższego terenu, bez uprzedniego, dostatecznego zbadania ich zdolności kredytowej. Nieprzygotowane jednak kadrowo jak też finansowo do samodzielnej działalności, zaczęły popadać w trudności zagrażające ich dalszemu bytowi. Jak można domniemywać, stan taki był przesłanką ingerencji Prezesa Narodowego Banku Polskiego, który pismem z 2 września 1992 r. zobowiązał banki, które nie spełniały obowiązujących wówczas wymogów stawianych samodzielnym bankom w zakresie minimalnego kapitału własnego, współczynników wypłacalności, płynności i innych wymaganych parametrów, do obligatoryjnego zrzeszania się w dowolnie wybranym banku zrzeszającym.

Podstawą normatywną zrzeszania się banków były wówczas przepisy art. 54 Prawa bankowego, w brzmieniu obowiązującym od 9 kwietnia 1992 r., banki mogą zrzeszać się w innym banku, na podstawie umowy zawartej z tym bankiem, w celu:

- 1) reprezentowania wspólnych interesów zrzeszonych w nim banków, w szczególności wobec Narodowego Banku Polskiego,
- 2) gromadzenia dobrowolnych lokat banków, m.in. dla zabezpieczenia ich płynności płatniczej,
- 3) udzielania kredytu refinansowego,

4) realizowania przedsięwzięć gospodarczych we wspólnym interesie zrzeszonych banków,

5) podejmowania innych działań.

W roku 1992, umowy o zrzeszeniu podpisało:

- z Bankiem Gospodarki Żywnościowej - 1268 banków spółdzielczych,
- z Gospodarczym Bankiem Wielkopolskim SA w Poznaniu - 114 banków spółdzielczych,
- z Bankiem Unii Gospodarczej SA w Warszawie - 82 banki spółdzielcze,
- z Gospodarczym Bankiem Południowo-Zachodnim SA we Wrocławiu - 187 banków spółdzielczych.

Gospodarczy Bank Wielkopolski SA, Bank Unii Gospodarczej SA i Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA zostały utworzone przy zaangażowaniu pożyczki z Banku Światowego i oraz innych form pomocy zagranicznej, np. ze środków pochodzących ze sprzedaży produktów rolnych darowanych przez rząd USA.

Pomimo nawiązania więzi zrzeszeniowych, poczynając od roku 1992 r. liczba banków spółdzielczych wykazuje tendencję spadkową. Do listopada 1995 r. Prezes NBP zawiesił działalność 106 banków spółdzielczych. Niektóre banki utraciły samodzielny byt prawny wskutek fuzji z silniejszymi bankami spółdzielczymi oraz zostały przejęte przez banki komercyjne. Wobec płynnej sytuacji w tym zakresie, można w przybliżeniu przyjąć, iż liczba banków spółdzielczych na koniec 1995 r. wyniosła około 1520.

### **III. Zasady działania banków spółdzielczych według ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BEŻ**

Od 13 sierpnia 1994 r. obowiązuje ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 80, poz. 369). Przepisy ustawy stosują się do wszystkich banków spółdzielczych, oprócz nie zrzeszonych, spełniających wymagania organizacyjne i kapitałowe dla utworzenia i samodzielnego funkcjonowania.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy, bank spółdzielczy posiada status

prawny spółdzielni. Należy jednak zaznaczyć, że postanowienia ustawy Prawo spółdzielcze w odniesieniu do tych banków mają zastosowanie wyłącznie w sprawach, które nie są odmiennie uregulowane przez ustawę z 24 czerwca 1994 r. oraz ustawę Prawo bankowe.

Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o restrukturyzacji banków spółdzielczych i Banku Gospodarki Żywnościowej istotnie ograniczyła prawa banków spółdzielczych, które przyznawała im - jako spółdzielniom - ustawa Prawo spółdzielcze oraz - jako bankom - ustawa Prawo bankowe.

Teren działalności banku spółdzielczego ograniczony został do obszaru gminy, w której znajduje się jego siedziba. Ewentualne rozszerzenie tego terenu, maksymalnie do obszaru regionu lub jego części, wymaga zgody banku regionalnego. Zakres czynności bankowych, określonych w Prawie bankowym, które każdy bank, zgodnie z tym prawem może wykonywać, dla banków spółdzielczych podlegających ustawie z 24 czerwca 1994 r., został enumeratywnie wymieniony (w art. 5 ust. 1 ustawy). Czynności bankowe przekraczające ten zakres, banki spółdzielcze mogą wykonywać wyłącznie w imieniu i na rzecz banku regionalnego, w granicach udzielonych pełnomocnictw, a w imieniu własnym - po uzyskaniu zezwolenia banku regionalnego.

Katalog czynności bankowych, które banki spółdzielcze mogą wykonywać samodzielnie, nie obejmuje m.in. udzielania kredytów i pożyczek osobom zamieszkującym lub mającym siedzibę poza terenem działalności banku, zaciągania kredytów i pożyczek pieniężnych, udzielania poręczeń i gwarancji bankowych, dokonywania lokat w dowolnym banku krajowym lub zagranicznym (możliwe jest tylko dokonywanie lokat w zrzeszającym banku regionalnym), dokonywanie obrotu wartościami dewizowymi, dokonywanie czynności zleconych związanych z emisją papierów wartościowych.

Zgoda banku regionalnego jest niezbędna dla przystąpienia banku spółdzielczego do spółek prawa handlowego i cywilnego oraz spółdzielni, a także do uczestniczenia we wspólnych z innymi podmiotami przedsięwzięć, o których mowa w art. 8 Prawa bankowego. Opinia zarządu banku regionalnego jest ponadto niezbędna przy powołaniu przez radę nadzorczą banku spółdzielczego prezesa zarządu tego banku.

Odmienne od uregulowań Prawa spółdzielczego są zawarte w omawianej ustawie zasady odpowiedzialności majątkowej członków banków spółdzielczych. Stosownie do art. 19 § 2 Prawa spółdzielczego, członek spółdzielni uczestniczy w pokrywaniu jej strat do wysokości zadeklarowanych udziałów, w myśl art. 7 ust. 2 analizowanej ustawy, za straty powstałe w banku spółdzielczym, udziałowcy tego banku odpowiadają do wysokości posiadanych udziałów, przy czym statut banku może rozszerzyć zakres tej odpowiedzialności do podwójnej wysokości wniesionych udziałów.

Ustawa o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ, nakłada na banki spółdzielcze obligatoryjny obowiązek zrzeszania się we właściwym terytorialnie banku regionalnym (cytowane wyżej przepisy art. 54 Prawa bankowego, dopuszczają fakultatywną możliwość zrzeszania się), uprzednio utworzonym przez te banki. Bank regionalny jest spółką akcyjną. Oprócz banków spółdzielczych akcjonariuszami banku regionalnego mogą być - po uzyskaniu zgody Prezesa NBP - także inne podmioty.

Stosownie do art. 73 Prawa bankowego, bank w formie spółki akcyjnej, tworzony jest za zgodą Prezesa NBP, w porozumieniu z Ministrem Finansów, z zachowaniem trybu określonego w przepisach Kodeksu handlowego o spółkach akcyjnych. Jednym z warunków, jakie mają być spełnione przy tworzeniu banku jest wyposażenie w kapitał własny, w wysokości dostosowanej do rodzajów czynności bankowych, jakie ten bank ma realizować oraz do rozmiarów zamierzonej działalności (art. 80 Prawa bankowego). Szczegółowe wytyczne w tym zakresie ustala Prezes NBP, w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Ustawa o restrukturyzacji banków spółdzielczych i BGŻ wyznaczyła (w art. 13 ust. 2) siedziby banków regionalnych w: Bydgoszczy, Koszalinie, Krakowie, Lublinie, Olsztynie, Poznaniu, Rzeszowie, Warszawie i Wrocławiu. W każdym z tych regionów miał działać tylko jeden bank regionalny.

Zgodnie z ustawą, banki spółdzielcze zobligowane są do zawarcia umowy zrzeszeniowej z jednym bankiem regionalnym, którego siedziba znajduje się w tym samym regionie co siedziba banku spółdzielczego, a który, za zgodą Prezesa NBP pełni funkcję banku regionalnego.

Celem zawarcia takiej umowy - jak stanowi ustawa - jest koordynacja współpracy i zapewnienie wzajemnej pomocy w realizacji działalności statutowej banków spółdzielczych. Wzór umowy zrzeszenia regionalnego, opracowany przez prezesa zarządu banku krajowego, w uzgodnieniu z prezesami zarządu banków regionalnych, podlega zatwierdzeniu przez Prezesa NBP, w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Bank regionalny uprawniony jest do wykonywania czynności bankowych w zakresie ustalonym w decyzji Prezesa NBP o utworzeniu banku oraz czynności koordynacyjnych i pomocowych będących następstwem umowy zrzeszenia, wymienionych w art. 15 ust. 2 ustawy oraz przewidzianych w umowie zrzeszeniowej.

Bank regionalny wykonuje wobec zrzeszonych banków spółdzielczych czynności nadzoru bankowego, o ile uzyska upoważnienie Prezesa NBP, udzielone w trybie art. 47 ustawy z 14 stycznia 1989 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 1992 r. Nr 72, poz. 360, z późn. zm.).

Banki regionalne, od dnia konsolidacji sprawozdań finansowych, o której mowa w art. 24 ust. 4 ustawy o restrukturyzacji..., są podmiotami objętymi obowiązkowym systemem gwarantowania środków pieniężnych zgromadzonych na rachunkach bankowych, uregulowanym ustawą z 14 grudnia 1994 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. Nr 4, poz. 18), a uczestnicy zrzeszeń regionalnych ponoszą odpowiedzialność solidarną z tytułu ryzyka wynikającego z powstałych wierzytelności i zobowiązań.

Banki regionalne zawierają umowę zrzeszenia z bankiem krajowym. Bank krajowy jest spółką akcyjną. Akcjonariuszami banku krajowego są banki regionalne i Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Finansów. Bank krajowy, banki regionalne oraz zrzeszone w bankach regionalnych banki spółdzielcze stanowią krajową grupę banków spółdzielczych.

Bank krajowy może wykonywać czynności bankowe w zakresie przewidzianym w jego statucie, wykonuje czynności na rzecz zrzeszonych banków regionalnych i banków spółdzielczych, określone w art. 22 ust. 1 omawianej ustawy (m.in. prowadzenie rachunku bieżącego i rachunku rezerwy obowiązkowej, dokonywanie rozrachunków międzybankowych, udzielanie kredytów i gwarancji bankom członkowskim) oraz wykonuje funkcje nadzoru bankowego w stosunku do banków regionalnych, w

granicach upoważnienia udzielonego przez Prezesa NBP.

W myśl art. 29 ust. 2 omawianej ustawy - BGŻ SA, powstały z przekształcenia Banku Gospodarki Żywnościowej, pełni funkcję banku krajowego. Przekształcenie miało nastąpić z mocy ustawy do dnia 13 września 1994 r. (nastąpiło 9 września). W dniu przekształcenia, zgromadzone w BGŻ udziały banków spółdzielczych, ulegały zamianie na akcje tych banków w sposób określony w art. 29 ustawy.

Banki regionalne, miały zostać utworzone w terminie nie dłuższym niż 5 miesięcy od dnia wejścia omawianej ustawy w życie, tj. do 13 stycznia 1995 r.

Istniejące w dniu wejścia w życie ustawy banki zrzeszające, tj. Gospodarczy Bank Wielkopolski SA w Poznaniu, Bank Unii Gospodarczej w Warszawie oraz Gospodarczy Bank Południowo-Zachodni SA we Wrocławiu, mogły do dnia 31 października 1994 r. zrzeszyć się w banku krajowym nie później niż do dnia 31 października 1994 r., stając się bankami regionalnymi w rozumieniu przepisów ustawy.

#### **IV. Aktualne problemy strukturalno-organizacyjne banków spółdzielczych**

Określone w omówionej ustawie terminy zmian strukturalnych nie zostały dotrzymane. Barierą dla utworzenia banków regionalnych w formie spółek akcyjnych stały się progi wpłat gotówkowych na kapitał akcyjny. Pierwotnie ustalone przez Prezesa NBP w wysokości 5 mln ECU (ok. 15,8 mln zł), były warunkiem uzyskania zezwolenia na utworzenie banku (licencji).

Wobec zagrożenia całkowitym niewykonaniem postanowień ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r., Prezes NBP, w pierwszej połowie 1995 r. odstąpił od tych wymogów i ustalił wobec banków regionalnych minimalną wysokość kapitału akcyjnego w kwocie 10 mln zł, przy czym przed rejestracją banku wymagana jest wpłata w gotówce 2,5 mln zł, a pozostała kwota winna być wniesiona w ciągu trzech lat od daty rejestracji banku. Ponadto kapitał banków regionalnych, zgodnie z art. 33 ww. ustawy oraz rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 1995 r. w sprawie warunków przekazania przez Bank Gospodarki Żywnościowej SA części majątku bankom

regionalnym (Dz. U. Nr 5, poz. 26), miał zostać zasilony wkładami niepieniężnymi BGŻ w wysokości nie mniejszej niż 1/4 wymaganego kapitału akcyjnego. Została też zawarte porozumienie między Prezesem NBP, Ministrami Finansów i Rolnictwa, Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Agencją Rynku Rolnego oraz BGŻ zapewniające powstającym bankom regionalnym dodatkowe źródła funduszy. Zgodnie z tą umową ARiMR zakupi od każdego z banków regionalnych obligacje za kwotę 5 mln zł, przy oprocentowaniu 1%, a ARR dokona w bankach regionalnych lokaty od 7 do 9 mln zł na warunkach pożyczki przyporządkowanej na czas nie krótszy niż 3 lata, według stopy oprocentowania dla rachunków *a vista*.

Spośród trzech banków zrzeszających banki spółdzielcze spoza struktur BGŻ, akces przystąpienia do banku krajowego i dostosowania statutu do wymogów ustawy restrukturyzacyjnej, złożył w połowie 1995 r. Gospodarczy Bank Wielkopolski w Poznaniu. Pomimo podpisania umowy zrzeszeniowej, zaakceptowanej przez NBP, status prawny tego Banku nie jest jasny. Ponieważ nie spełnia on niektórych przepisów ustawy, został uznany za "bank pełniący funkcję banku regionalnego".

Według stanu na początek 1996 r. (z uwzględnieniem banków spółdzielczych zrzeszonych w Banku Wielkopolskim), Prezes NBP w porozumieniu z Ministrem Finansów, ustalił następujący podział województw pomiędzy obszary działania poszczególnych banków regionalnych:

1. Mazowiecki Bank Regionalny SA w Warszawie - woj. warszawskie, płockie, ciechanowskie, skierniewickie, łódzkie, radomskie, piotrkowskie - 169 BS.

2. Pomorsko-Kujawski Bank Regionalny SA w Bydgoszczy - woj. bydgoskie, toruńskie, gdańskie, elbląskie, włocławskie - 119 BS.

3. Bałtycki Bank Regionalny SA w Koszalinie - woj. koszalińskie, szczecińskie, słupskie, pilskie - 86 BS.

4. Regionalny Bank Wielkopolski SA w Poznaniu - woj. poznańskie, gorzowskie, leszczyńskie, konińskie, kaliskie, sieradzkie - 224 BS, w tym 110 z BGW.

5. Dolnośląski Bank Regionalny SA we Wrocławiu - woj. wrocławskie,



opolskie, wałbrzyskie, legnickie, jeleniogórskie, zielonogórskie - 70 BS.

6. Małopolski Bank Regionalny w Krakowie - woj. bielskie, nowosądeckie, krakowskie, częstochowskie, katowickie, kieleckie, tarnowskie - 191 BS.

7. Lubelski Bank Regionalny SA w Lublinie - woj. lubelskie, siedleckie, białkopodlaskie, chełmskie, zamojskie, tarnobrzeskie - 208 BS.

8. Rzeszowski Bank Regionalny SA w Rzeszowie - woj. rzeszowskie, przemyskie, krośnieńskie - 49 BS.

9. Warmińsko-Mazurski Bank Regionalny SA w Olsztynie - woj. olsztyńskie, ostrołęckie, suwalskie, łomżyńskie, białostockie - 149 BS.

Łącznic powyższa struktura obejmowałaby 1260 banków, chociaż należy zastrzec, że jest to ciągle liczba zmieniająca się w czasie wskutek procesu upadłościowego oraz przejmowania banków słabych przez silniejsze.

W lipcu 1995 r. Prezes NBP wydał dwa pierwsze zezwolenia (licencje) na utworzenie banków regionalnych: w Olsztynie i Lublinie, w końcu 1995 r. - na utworzenie Pomorsko-Kujawskiego Banku Regionalnego w Bydgoszczy. Obecnie największe szansę uzyskania zezwolenia w następnej kolejności mają banki regionalne w Krakowie i Rzeszowie.

Wykonanie ustawy o restrukturyzacji banków spółdzielni i BGŻ w kwestii sfinalizowania struktury zrzeszeniowej jest zasadniczą sprawą dla umożliwienia skorzystania przez banki spółdzielcze z obligacji restrukturyzacyjnych przeznaczonych na restrukturyzację wierzytelności tych banków. Obligacje, zdeponowane obecnie w BGŻ mogą być przekazane bankom spółdzielczym wyłącznie za pośrednictwem banków regionalnych. Niejasna w tej kwestii pozostaje sytuacja dwóch banków zrzeszających banki spółdzielcze spoza struktury BGŻ, tj. Banku Unii Gospodarczej SA w Warszawie - zrzeszającego obecnie 110 banków spółdzielczych z terenu 17 województw oraz Gospodarczego Banku Południowo-Zachodniego SA we Wrocławiu - zrzeszającego obecnie 228 banków spółdzielczych z 21 województw. Banki te, jak dotąd nie wyraziły woli zrzeszenia się w BGŻ SA, jako banku krajowym, a brzmienie art. 39 ust. 2 ustawy restrukturyzacyjnej wyraźnie wskazuje, że obligacje restrukturyzacyjne, przeznaczone na sanowanie banków spółdzielczych, zostaną przekazane przez BGŻ SA zrzeszonym bankom regionalnym, na restrukturyzację wierzytelności

zrzeszonych w nich banków.

## **V. Organizacje zrzeszające banki spółdzielcze na podstawie przepisów Prawa spółdzielczego i innych ustaw**

Omawiając zagadnienie struktury banków spółdzielczych należy wspomnieć o organizacjach zrzeszeniowych funkcjonujących na podstawie ustawy Prawo spółdzielcze. Ustawa ta, w wersji aktualnie obowiązującej zakłada dobrowolne tworzenie przez spółdzielnie i zrzeszanie się w związkach rewizyjnych i gospodarczych. Z założenia ustawowego są to formy tzw. jednoramienne tzn. związek rewizyjny nie może prowadzić działalności gospodarczej, a gospodarczy rewizyjnej.

Zgodnie z art. 240 Prawa spółdzielczego spółdzielnie mogą zakładać związki rewizyjne i przystępować do takich związków, na podstawie uchwały podjętej w tej sprawie przez walne zgromadzenie. Liczba założycieli związku rewizyjnego nie może być mniejsza niż dziesięć. Spółdzielnia może zrzeszyć się tylko w jednym związku rewizyjnym. Do zadań związku rewizyjnego należy:

- 1) przeprowadzanie lustracji zrzeszonych spółdzielni,
- 2) prowadzenie na rzecz zrzeszonych spółdzielni działalności instruktażowej, doradczej, kulturalno-oświatowej, szkoleniowej i wydawniczej,
- 3) reprezentowanie zrzeszonych spółdzielni wobec organów administracji państwowej i organów samorządu terytorialnego,
- 4) reprezentowanie zrzeszonych spółdzielni za granicą,
- 5) inicjowanie i rozwijanie współpracy między spółdzielniami oraz współdziałanie z placówkami naukowo-badawczymi,
- 6) wykonywanie innych zadań przewidzianych w ustawie Prawo spółdzielcze oraz w statucie związku.

Przynależność do obu typów związków, według prawa spółdzielczego jest dobrowolna. Nie dotyczy to banków spółdzielczych włączonych w strukturę BGŻ, którym art. 35 ust. 2 nakazuje obligatoryjną przynależność do utworzonego przez siebie związku rewizyjnego.

Na podstawie omówionych przepisów ustawy Prawo spółdzielcze, zostały

utworzone przez banki spółdzielcze i obecnie funkcjonują następujące związki rewizyjne:

- Związek Rewizyjny Banków Spółdzielczych w Warszawie, ul. Mokotowska 14,
- Związek Rewizyjny Banków Spółdzielczych RP w Warszawie, Pl. H. Dąbrowskiego 3,
- Beskidzki Związek Rewizyjny, Kęty, ul. Jana Sobieskiego 16.

Na podstawie przepisów ustawy z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. Nr 35, poz. 195, z późn. zm.), w r. 1991 założony został Krajowy Związek Banków Spółdzielczych - Izba Gospodarcza, z siedzibą w Warszawie, ul. Świętokrzyska 20.

Obecnie Związek ten zrzesza 505 banków spółdzielczych, z następujących struktur:

- 205 - z BGŻ,
- 67 z Banku Unii Gospodarczej w Warszawie,
- 74 z Gospodarczego Banku Wielkopolskiego w Poznaniu,
- 159 - z Gospodarczego Banku Południowo-Zachodniego we Wrocławiu.

Jako izba gospodarcza jest instytucją o charakterze doradczo-opiniodawczym, reprezentującą interesy zrzeszonych członków wobec organów państwowych, w kontaktach międzynarodowych, a także w trakcie przygotowania aktów prawnych dotyczących działalności zrzeszonych podmiotów. Szczegółowy zakres uprawnień i obowiązków Krajowego Związku określa jego statut.

Przy opracowaniu niniejszej informacji wykorzystano informacje uzyskane w BGŻ, w Ministerstwie Finansów oraz w Krajowym Związku Banków Spółdzielczych.

*23 stycznia 1996 r.*

## INFORMACJA O "ZŁOTYCH AKCJACH"

*PIOTR KRAWCZYK*

Polski Kodeks handlowy zna pojęcie akcji uprzywilejowanej. Zgodnie z art. 357 § 1 "spółka może wydawać akcje o szczególnych uprawnieniach, które powinny być w statucie dokładnie określone (akcje uprzywilejowane)." Zgodnie z § 2 "w szczególności uprzywilejowanie dotyczy może prawa głosu, dywidendy i podziału majątku w razie likwidacji spółki." Użycie w § 2 określenia "w szczególności" oznacza, że dopuszczalne są także inne rodzaje uprzywilejowania.

Termin "złota akcja" nie jest terminem prawnym, bowiem nie występuje w polskich ustawach, ani w innych przepisach prawa wydanych na podstawie ustaw. Termin ten nie występuje także we współczesnej polskiej literaturze przedmiotu. Zatem dokładnie określenie czym jest "złota akcja" jest trudne.

Przez określenie złota akcja należy, jak sądzę, rozumieć tylko akcję dającą jej właścicielowi jakieś szczególne prawa, np. dającą mu wyraźnie większy wpływ na działalność spółki od wpływu wywieranego przez innych akcjonariuszy. Oczywiście tak rozumiane pojęcie złotej akcji ma tę podstawową wadę, że jest nieprecyzyjne. Akcja nawet bardzo uprzywilejowana może być uznana za złotą, albo nie być za taką uznana - w zależności od oceny zainteresowanego podmiotu.

Zatem pod pojęciem "złotej akcji" - jak sądzę - rozumie się nie każdą akcję uprzywilejowaną, ale tylko akcję uprzywilejowaną szczególnie.

Być może z czasem pojęcie złotej akcji doczeka się opracowania w literaturze przedmiotu. Wtedy będzie można z większą dozą pewności orzec, czy dana akcja jest akcją złotą, czy nie.

Uprzywilejowanie akcji, poza formami uprzywilejowania wymienionymi w art. 357 § 2, może być różnorodne i daleko idące. Wskażę tylko kilka przykładów;

1) zgodnie z art. 366 § 3 kh "członków zarządu wybiera walne zgromadzenie, jeżeli statut nie stanowi inaczej." Otóż statut może postanowić, że jednego członka zarządu wybiera akcjonariusz posiadający akcję serii A nr 1, a drugiego walne zgromadzenie, czyli 999 pozostałych

akcjonariuszy.

2) zgodnie z art. 379 § 1) kh "rada nadzorcza składa się przynajmniej z pięciu członków, wybranych przez walne zgromadzenie." Zgodnie z § 2 "statut może ustanowić inny sposób powoływania rady nadzorczej." Ten inny sposób może oznaczać, że np. dwóch członków rady nadzorczej zawsze będzie powoływał akcjonariusz posiadający akcję uprzywilejowaną serii A nr 1. W efekcie akcjonariusz ten będzie powoływał 40% składu rady nadzorczej, a pozostałych 999 akcjonariuszy będzie powoływać pozostałe 60%;

3) zgodnie z art. 401 "jeżeli przepisy działu niniejszego lub statut nie stanowią inaczej, walne zgromadzenie jest ważne bez względu na ilość reprezentowanych na nim akcji. W statucie można zastrzec, że walne zgromadzenie, na którym nie ma posiadacza akcji serii A nr 1 nie jest ważne.

4) na gruncie art. 407, 408 i 409 kh możliwe jest także ustanowienie prawa sprzeciwu (prawa veta) na rzecz określonej akcji. Oznacza to, że dana uchwała walnego zgromadzenia nie może zapaść bez zgody akcjonariusza posiadającego tak uprzywilejowaną akcję.

Każde z wskazanych wyżej uprzywilejowań daje posiadaczowi akcji uprzywilejowanej ogromny wpływ na funkcjonowanie spółki, wpływ daleko większy od wpływu wywieranego przez innych akcjonariuszy. Akcję, której posiadanie wiąże się z wyżej wymienionymi przywilejami można nazwać akcją złotą. Możliwa jest także kumulacja uprawnień, tzn. określona akcja może dawać wszystkie przywileje łącznie.

Problem ustanawiania akcji uprzywilejowanych, a w tym i akcji złotych, w procesie przekształceń przedsiębiorstw państwowych wymagałby głębszego zbadania. Wykonanie takich badań w określonym terminie jest niemożliwe. W tym miejscu ograniczę się do jednej tylko uwagi. Otóż ustanawianie akcji uprzywilejowanych w procesie przekształceń przedsiębiorstw państwowych kryje pewną pułapkę. Akcje uprzywilejowane ustanawia się z myślą o zatrzymaniu ich w rękach Skarbu Państwa w celu zachowania wpływu na funkcjonowanie spółki w przyszłości, posprzedaniu akcji zwykłych podmiotom prywatnym. Uprzywilejowanie jednych akcji sprawia, że prywatni inwestorzy, a zwłaszcza tak zwani inwestorzy strategiczni, z większą rezerwą podchodzą do zakupu pozostałych

nieuprzywilejowanych akcji spółki. Praktyka polegająca na nadmiernym stosowaniu akcji uprzywilejowanych może więc doprowadzić do spowolnienia prywatyzacji albo do jej zwyrodnienia. Akcje kupią nie prywatni inwestorzy ale państwowe banki, państwowe agencje itp. i w efekcie Skarb Państwa nadal będzie właścicielem.

*21 grudnia 1995 r.*

## ZMIANY W ZASADACH OPODATKOWANIA FUNDACJI

### *WANDA WOJNOWSKA-CIODYK*

Fundacje działające w Polsce na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (jedn. tekst Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203), opodatkowane są na podstawie zasad ogólnych określonych w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (jedn. tekst Dz. U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482, z późn. zm.). Ostatnie, dość obszerne zmiany tej ustawy odnoszące się do opodatkowania fundacji, zostały wprowadzone ustawą z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 1995 r. Nr 5, poz. 25) i obowiązują od 1 stycznia 1995 r. Będą więc miały po raz pierwszy zastosowanie przy rozliczeniu rocznym podatku dochodowego za rok bieżący.

W porównaniu ze stanem prawnym obowiązującym w roku 1994, zmienione zostały w następujący sposób zasady odliczeń od dochodu podlegającego opodatkowaniu niektórych darowizn:

1. Katalog przedmiotowy celów, na które przeznaczono darowizny, został podzielony na dwie części:

a) odliczane od podstawy opodatkowania do wysokości 15% dochodu - wymienione w punkcie 1 lit. a) ust. 1 w art. 18 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych,

b) odliczane od podstawy opodatkowania do wysokości 10% dochodu - wymienione w punkcie 1 lit. b), tegoż ustępu i artykułu wymienionej ustawy.

Łączna kwota wszystkich dokonanych w ciągu roku darowizn, podlegających odliczeniu od podstawy opodatkowania, nie może przekraczać 15% dochodu.

2. Zmieniono zakres podmiotowy ograniczeń w odliczaniu darowizn. Do końca 1994 r. nie można było odliczać darowizn, bez względu na

ich przeznaczenie, jeśli były dokonywane na rzecz podatników podatku dochodowego od osób prawnych, realizujących swoje cele (choćby społecznie użyteczne bądź dobroczynne) w ramach działalności gospodarczej, bądź też, jeśli były przekazywane osobom fizycznym,

stanowiąc ich osobisty dochód. W roku 1995, nie ma takich ograniczeń.

Wprowadzono natomiast zakaz odliczania od dochodu przed opodatkowaniem darowizn, jeżeli obdarowany podmiot w ramach prowadzonej działalności, wytwarza także wyroby przemysłu elektronicznego, paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego oraz pozostałe wyroby alkoholowe o zawartości alkoholu powyżej 1,5% oraz wyroby z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali. Zakaz odliczania darowizn na preferowane cele obowiązuje również wówczas, gdy obdarowany prowadzi działalność handlową wymienionymi wyrobami.

Dochody fundacji stanowią wszystkie uzyskane w ciągu roku podatkowego przychody, w tym również otrzymane ofiary i darowizny, pomniejszone o wydatki, zakwalifikowane - zgodnie z wyżej powołaną ustawą podatkową - do kosztów uzyskania przychodów.

Znaczna część dochodów fundacji korzysta ze zwolnienia od podatku dochodowego.

Zgodnie z zasadą obowiązującą do końca 1994 r. (sformułowaną w art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy podatkowej), wolne od podatku były dochody niektórych podatników, w tym fundacji, których celem statutowym 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 - w części wydatkowanej w roku podatkowym lub w roku po nim następującym na te cele. Zwolnienie nie dotyczyło dochodów uzyskanych z działalności handlowej i wytwórczej w zakresie przemysłu elektronicznego, paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także w zakresie pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5%.

W roku 1995, zwolnieniem nie jest nadal objęty dochód osiągniany z produkcji i handlu wymienionymi wyrobami, a ponadto z wytwarzania wyrobów z metali szlachetnych lub z udziałem tych metali oraz z handlu



tymi wyrobami.

Znaczącą zmianą, jest zrezygnowanie z konieczności wydatkowania w roku podatkowym dochodu uzyskanego przez fundację na wyżej wymienione cele statutowe, warunkującego uzyskanie zwolnienia podatkowego. Dla zastosowania tego zwolnienia, wystarczające jest obecnie przeznaczenie dochodu (części dochodu) na te cele, przy czym zasada ta odnosi się również do dochodów uzyskanych w 1994 r., a dotychczas nie wydatkowanych. Zastrzec należy, że w przypadku zmiany przeznaczenia dochodu i wydatkowania go na inne, niż wyżej określone cele, powstaje obowiązek zapłacenia przez fundację podatku dochodowego, w określonej w ustawie wysokości.

Przepisy obowiązujące od 1 stycznia 1995 r. rozszerzają ponadto zakres zwolnienia dochodu przeznaczonego na preferowane cele. Zwolnienie obejmuje nie tylko dochód przeznaczony bezpośrednio na finansowanie tych celów, ale również na nabycie środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych służących bezpośrednio realizacji tych celów, a także na opłaceniu podatków nie stanowiących kosztu uzyskania przychodów.

W trakcie dokonywanego na początku roku 1995, rozliczenia podatkowego fundacji za rok 1994, w urzędach skarbowych pojawiły się rozbieżności w sposobie interpretacji przepisu art. 17 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, w części stanowiącej, że wolne są od podatku dochody podatników, których "celem statutowym jest działalność...". Rozbieżności dotyczyły tych fundacji, które uzyskanych dochodów nie kierowały bezpośrednio na finansowanie realizowanych w ramach własnej działalności preferowanych celów, lecz wspierały inny podmiot statutowo powołany również dla wspierania tych celów, np. inną fundację. Pojawiło się w ten sposób zagrożenie przejmowania przez budżet części dochodów fundacji finansujących różne, społecznie użyteczne inicjatywy, podejmowane przez inne jednostki.

*5 grudnia 1995 r.*

## **WARUNKI UDOSTĘPNIANIA DOKUMENTACJI MEDYCZNEJ**

***WALDEMAR KAMIŃSKI***

Zasady dostępu do dokumentacji medycznej określone są w Ustawie z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 ze zm.).

Zgodnie z art. 18 ust. 2 tej ustawy: "Zakład opieki zdrowotnej zapewnia ochronę danych dotyczących stanu zdrowia i sposobu leczenia pacjenta".

Dokumentację medyczną osób korzystających ze świadczeń zakładu, zgodnie z art. 18 ust. 3 ustawy, zakład opieki zdrowotnej udostępnia:

1) pacjentowi lub jego przedstawicielowi ustawowemu bądź osobie upoważnionej przez pacjenta, za pośrednictwem lekarza prowadzącego,

2) jednostkom organizacyjnym opieki zdrowotnej i osobom wykonującym zawód medyczny, jeśli dokumentacja ta jest niezbędna do dalsze go leczenia,

3) właściwym do spraw zdrowia organom państwowym oraz organom samorządu lekarskiego w zakresie niezbędnym do wykonywania kontroli i nadzoru,

4) sądom i prokuratorom oraz sądom i rzecznikom odpowiedzialności zawodowej, w związku z prowadzonym postępowaniem,

5) uprawnionym na mocy odrębnych ustaw organom i instytucjom, jeżeli badanie zostało przeprowadzone na ich wniosek,

6) organom rentowym lub zakładom ubezpieczeniowym, w związku z prowadzonym przez nie postępowaniem.

Ponadto zgodnie z ust. 4 tego artykułu dokumentacja medyczna może być udostępniona także szkole wyższej lub jednostce badawczo-rozwojowej do wykorzystania dla celów naukowych, bez ujawniania nazwiska i innych danych umożliwiających identyfikację osoby, której dokumentacja dotyczy.

W razie umyślnego ujawnienia danych podlegających ochronie przez osoby zatrudnione w zakładzie, działające na jego zlecenie lub dokonujące czynności kontrolnych, sąd może przyznać poszkodowanemu odpowiednią sumę pieniężną tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę (por. art. 18

ust. 5 ustawy).

Szczegółowe warunki udostępniania dokumentacji medycznej określa Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17 grudnia 1992 r. w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej, sposobu jej prowadzenia oraz szczegółowych warunków jej udostępniania (Dz. U. z 1993 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.).

Rozporządzenie to dokonuje podziału dokumentacji medycznej na dokumentację medyczną indywidualną (odnoszącą się do oznaczonych osób korzystających ze świadczeń zdrowotnych zakładu) i dokumentację medyczną zbiorczą (odnoszącą się do ogółu osób korzystających ze świadczeń zdrowotnych zakładu lub określonych grup tych osób). Ponadto dokumentacja medyczna indywidualna została podzielona na dokumentację medyczną indywidualną wewnętrzną (przeznaczoną dla potrzeb zakładu) i dokumentację medyczną indywidualną zewnętrzną (przeznaczoną dla osób korzystających ze świadczeń zakładu).

Zgodnie z tym rozporządzeniem:

1) dokumenty medyczne indywidualne zewnętrzne wydawane są pacjentowi, jego przedstawicielowi ustawowemu lub opiekunowi faktycznemu (por. § 7 ust. 1),

2) dokumentacja medyczna wewnętrzna jest udostępniana na żądanie pacjenta, którego dotyczy, lub jego przedstawiciela ustawowego bądź osoby upoważnionej przez pacjenta na miejscu w zakładzie za pośrednictwem lekarza prowadzącego (por. § 53 ust. 1),

3) pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy bądź osoba przez pacjenta upoważniona może wystąpić do zakładu opieki zdrowotnej o sporządzenie odpisów dotyczących pacjenta z dokumentacji medycznej zewnętrznej zakładu (por. § 53 ust. 2),

4) udostępnianie dokumentacji medycznej wewnętrznej na zewnątrz zakładu organom i jednostkom o których mowa w art. 18 ust. 3 pkt 2-6 i ust. 4 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej, następuje na podstawie decyzji kierownika zakładu opieki zdrowotnej (por. § 54 ust. 1),

5) jeżeli dokumentacja medyczna wewnętrzna jest niezbędna do zapewnienia dalszego leczenia, a zwłoka w jej wydaniu mogłaby narazić pacjenta na szkodę, decyzję o udostępnieniu dokumentacji na zewnątrz

jednostkom organizacyjnym opieki zdrowotnej lub lekarzowi może podjąć kierownik zakładu, ordynator, lekarz prowadzący lub lekarz dyżurny (por. § 54 ust. 2),

6) udostępnienie dokumentacji medycznej na zewnątrz zakładu opieki zdrowotnej następuje w trybie poufnym, za pokwitowaniem odbioru i z zastrzeżeniem zwrotu po wykorzystaniu, jeżeli udostępnia się oryginał dokumentacji (por. § 54 ust. 3),

7) dokumentację medyczną udostępnia się na zewnątrz zakładu opieki zdrowotnej w formie wyciągów bądź odpisów, chyba, że uprawniony organ lub instytucja żąda udostępnienia oryginałów tej dokumentacji (por. § 54 ust. 4),

8) w razie wydania oryginałów dokumentacji należy pozostawić pełny odpis wydanej dokumentacji, chyba, że zwłoka w jej wydaniu mogłaby narazić pacjenta na szkodę (por. § 54 ust. 5).

Przepisy dotyczące zachowania tajemnicy zawodowej przez lekarzy znajdują się w ustawie z dnia 28 października 1950 r. o zawodzie lekarza (Dz. U. Nr 50, poz. 458 z późn. zm.). Zgodnie z art. 14 tej ustawy:

"1. Lekarz obowiązany jest do zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym poweźmie wiadomość w związku z wykonywaniem zawodu.

2. Od obowiązku zachowania tajemnicy lekarz jest zwolniony w przypadkach:

1) gdy z mocy szczególnych przepisów jest obowiązany donieść władzom o określonych okolicznościach,

2) gdy osoba korzystająca z pomocy lekarza lub jej prawny zastępca zezwoli na ujawnienie tajemnicy,

3) gdy zachowanie tajemnicy może spowodować istotne niebezpieczeństwo dla życia i zdrowia osoby leczonej lub dla otoczenia,

4) gdy jest obowiązany donieść uprawnionej władzy, urzędowi lub instytucji prawa publicznego o wyniku badania lekarskiego, przeprowadzonego na jej żądanie".

Za naruszenie przepisów ustawy o zawodzie lekarza, lekarzowi grozi kara grzywny do 150 zł (por. art. 26 ust. 5).

W odniesieniu do pracowników szpitali psychiatrycznych, obowiązek zachowania tajemnicy, wynika także z art. 50 ustawy z dnia 19 sierpnia 1944

r. o ochronie zdrowia psychicznego (Dz. U. Nr 111, poz. 535). Zgodnie z tym artykułem:

"1. Osoby wykonujące czynności wynikające z niniejszej ustawy są obowiązane do zachowania w tajemnicy wszystkiego, o czym powezmą wiadomość w związku z wykonywaniem tych czynności, stosownie do odrębnych przepisów, a nadto z zachowaniem przepisów niniejszego rozdziału.

2. Od obowiązku zachowania tajemnicy osoba wymieniona w ust. 1 jest zwolniona w stosunku do:

1) lekarza sprawującego opiekę nad osobą z zaburzeniami psychicznymi,

2) właściwych organów administracji rządowej lub samorządowej co do okoliczności, których ujawnienie jest niezbędne do wykonywania za dań z zakresu pomocy społecznej,

3) osób współuczestniczących w wykonywaniu czynności w ramach pomocy społecznej, w zakresie, w jakim to jest niezbędne."

Ponadto, zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 18 lipca 1950 r. o odpowiedzialności zawodowej fachowych pracowników służby zdrowia (Dz. U. Nr 36, poz. 332):

"1. Fachowy pracownik służby zdrowia, który narusza zasady etyki, godności bądź sumienności zawodowej przez działanie, zaniechanie lub zaniedbanie, popełnia wykroczenie zawodowe, za które ponosi odpowiedzialność zawodową według niniejszej ustawy niezależnie od odpowiedzialności, wynikającej z innych przepisów.

2. Fachowi pracownicy służby zdrowia, zatrudnieni w służbie państwowej i w instytucjach państwowych za wykroczenie zawodowe, po pełnione w związku z wykonywaniem swych czynności służbowych, mogą być pociągani do odpowiedzialności zawodowej za zgodą ministra, któremu podlega dany dział służby bądź przez którego jest nadzorowana dana instytucja.

3. Właściwi ministrowie mogą przekazywać uprawnienia, przewidziane w ust. 2, bezpośrednio podległym władzom lub organom.

4. Ściganie wykroczeń zawodowych ulega przedawnieniu po upływie lat pięciu."

Podsumowując należy stwierdzić, że:

1) udostępnienie dokumentacji medycznej pacjenta następuje na podstawie i zgodnie z zasadami omówionych wcześniej przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408) oraz Rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 17 grudnia 1992 r. w sprawie rodzajów dokumentacji medycznej, sposobu jej prowadzenia oraz szczegółowych warunków jej udostępniania (Dz. U. z 1993 r. Nr 3, poz. 13 z późn. zm.).

2) szpital nie ma prawa wydać lub udostępnić dokumentację medyczną pacjenta osobie postronnej,

3) pacjent, w razie umyślnego ujawnienia danych podlegających ochronie, może wystąpić do sądu o przyznanie odszkodowania za doznaną krzywdę,

4) dokumentację medyczną wewnętrzną pacjenta udostępnia się pacjentowi (przedstawicielowi ustawowemu, osobie przez pacjenta upoważnionej) za pośrednictwem lekarza prowadzącego,

5) osobą uprawnioną do udostępnienia dokumentacji medycznej wewnętrznej pacjenta na zewnątrz zakładu (organom i jednostkom, o których mowa w art. 18 ust. 3 pkt 2-6 i ust. 4 ustawy) jest kierownik zakładu opieki zdrowotnej,

6) w szczególnych okolicznościach (określonych w rozporządzeniu) decyzję o udostępnieniu dokumentacji na zewnątrz może podjąć kierownik zakładu, ordynator, lekarz prowadzący, lekarz dyżurny.

7) Za naruszenie przepisów ustawy o zawodzie lekarza, lekarzowi grozi kara grzywny do 150 zł, ponadto pracownicy służby zdrowia ponoszą odpowiedzialność zawodową na podstawie ustawy o odpowiedzialności zawodowej fachowych pracowników służby zdrowia.

*9 października 1995 r.*

## **OPINIE**

*23 listopada 1995 r.*

**Obowiązek złożenia przez posłów pisemnego zobowiązania zachowania tajemnicy państwowej i służbowej został wprowadzony uchwałą Sejmu z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP (M. P. Nr 23, poz. 271), która to uchwała weszła w życie z dniem 15 czerwca 1995 r.**

1. Według art. 19 ust. 2 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79), poseł ma prawo dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową oraz prawo wstępu na teren obiektów lub do pomieszczeń, w których wiadomości te są gromadzone (występują) - bez potrzeby uzyskiwania od rębnych upoważnień. Zasada ta doznaje ograniczenia w odniesieniu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową o szczególnym znaczeniu dla obronności Państwa, Sił Zbrojnych i bezpieczeństwa Państwa, oznaczonych klauzulą "tajne specjalnego znaczenia". Dostęp, także po słów, do tego rodzaju wiadomości podlega szczególnym rygorom i procedurom, określonym w ustawie z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz. U. Nr 40, poz. 271 z późn. zm) oraz w przepisach wydanych na podstawie tej ustawy.

2. Z treści art. 19 ust. 3 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów wynika, że poseł jest obowiązany przestrzegać wszelkich przepisów o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej określających tryb udostępniania wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową. Dotyczy to również przepisów wykonawczych wydanych na podstawie ustawy o tajemnicy państwowej i służbowej.

3. Zasada postępowania wynikająca z art. 19 ust. 3 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, potwierdzona w art. 8 ust. 10, zdanie pierwsze Regulaminu Sejmu RP, doznaje wyjątku polegającego na tym, że poseł, który w myśl art. 8 ust. 10 zdanie drugie Regulaminu Sejmu złożył pisemne zobowiązanie zachowania tajemnicy w zakresie wiadomości



stanowiących tajemnicę państwową i służbową, z którymi zapozna się podczas wykonywania mandatu, nie ma obowiązku składania każdorazowo analogicznego zobowiązania przy ubieganiu się o do step do takich wiadomości. Należy bowiem przyjąć, że przepis art. 8 ust. 10 zdanie drugie Regulaminu Sejmu wyłącza możliwość stosowania "konkurencyjnych" przepisów o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej w tym zakresie.

4. W związku z pismem skierowanym do Marszałka Sejmu w dniu 16 listopada 1995 r. w sprawie odmowy udostępnienia dokumentów stanowiących tajemnicę służbową w Ministerstwie Przekształceń Własnościowych wyrażam pogląd, że w świetle powyższych wywodów odmowa ta nie była uzasadniona. Jak wiadomo, obowiązek złożenia przez posłów pisemnego zobowiązania zachowania tajemnicy państwowej i służbowej został wprowadzony uchwałą Sejmu z dnia 27 kwietnia 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu RP (M. P. Nr 23, poz. 271), która to uchwała weszła w życie z dniem 15 czerwca 1995 r. Pismem Marszałka Sejmu z dnia 11 lipca 1995 r. wszyscy posłowie zostali zobowiązani do złożenia stosownego oświadczenia zawierającego takie zobowiązanie w terminie do dnia 12 lipca 1995 r.

5. Niezależnie od ustaleń i konkluzji wyrażonych w pkt. 4 niniejszej opinii należy wskazać, że uzupełnienie art. 8 Regulaminu Sejmu treścią oznaczoną jako ust. 10 jest rozwiązaniem budzącym wątpliwości z punktu widzenia zasad tworzenia prawa ponieważ:

- nie obejmuje ono, bo nie może obejmować, senatorów, stanowiących grupę podmiotów, do których również mają zastosowanie przepisy art. 19 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów oraz prze pisy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej,

- adresatami unormowań zawartych w dodanym ust. 10 powinni być nie tylko posłowie, lecz także wszyscy kierownicy jednostek organizacyjnych, w których występują wiadomości stanowiące tajemnicę państwową i służbową. Tymczasem Regulamin Sejmu jest aktem prawnym głównie o charakterze wewnętrznym, normującym działalność organów Sejmu oraz obowiązki i uprawnienia posłów.

W celu usunięcia wątpliwości, o których wyżej mowa, treść art. 8 ust. 10 Regulaminu Sejmu należałoby wprowadzić do odpowiedniego rozdziału

przygotowywanego projektu nowej ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

*Witold Pawełko*

*15 listopada 1995 r.*

**Interpretując stosowne przepisy Regulaminu Sejmu trzeba przyjąć, że Komisja do Spraw Służb Specjalnych przedstawia swoją opinię bezpośrednio i jedynie Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów.**

Rozdział 5a Regulaminu Sejmu (M. P. z 1995 r. Nr 23, poz. 271) dotyczy Komisji do spraw służb specjalnych i postępowaniu w komisji.

Tamże art. 74d Regulaminu Sejmu stanowi, że "Komisja uczestniczy, w sprawach dotyczących służb specjalnych, w postępowaniu z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi Państwa oraz w rozpatrywaniu sprawozdań z ich wykonania przedstawiając opinię właściwym komisjom."

Analiza tego przepisu napotyka na trudność związaną z wykładnią formuły "właściwe komisje". Powstaje bowiem dylemat, czy właściwymi komisjami, którym Komisja do Spraw Służb Specjalnych powinna przedstawić rzeczoną "opinię" jest w zakresie budżetu Urzędu Ochrony Państwa Komisja Administracji i Spraw Wewnętrznych, a w zakresie budżetu Wojskowych Służb Informacyjnych Komisja Obrony Narodowej, czy też w obu przypadkach właściwą komisją jest tylko Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów?

Literalna interpretacja powołanego przepisu zdaje się wskazywać na prawdziwość poglądu pierwszego. Liczba mnoga terminu komisja ("...właściwym komisjom") jednoznacznie wskazuje, że komisji, które w tym przypadku są właściwe, jest kilka, a nie jedna. Wydaje się również, że jeśli Ustawodawca chciałby "pomiąć" udział Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Obrony Narodowej w rozpatrywaniu części

projektu budżetu dotyczących służb specjalnych i sprawozdań z ich wykonania, to posłużyłby się formułą "przedstawiając opinię Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów".

Na rzecz poglądu drugiego, który autorowi opinii wydaje się bardziej przekonujący, sformułować można argumenty natury systemowej. Zaprezentowana wykładnia w stopniu niedostatecznym uwzględnia szczególny charakter i zakres działania Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Załącznik do Regulaminu Sejmu określa ten zakres w pkt. 1a m.in. jako "... opiniowanie projektu budżetu w zakresie dotyczącym służb specjalnych oraz sprawozdania z jego wykonania ...". Jakkolwiek zakres działania komisji sejmowych nie ma charakteru rozłącznego, szereg kwestii mieści się w zakresie wielu komisji, to jednak przyjąć należy, że intencją Ustawodawcy czyniącego ten podział było uniknięcie wzajemnego "dublowania się" prac poszczególnych komisji. Jeśli zatem można by przyjąć, że zakres działania Komisji do Spraw Służb Specjalnych "mieści się" w części w zakresie działania Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych,<sup>4</sup> a w części w zakresie działania Komisji Obrony Narodowej,<sup>5</sup> to jednak bezsprzecznie intencją Ustawodawcy wydzielającego obszar kompetencji tej Komisji było rozgraniczenie sfer działania wszystkich trzech komisji.

Art. 58 ust. 1 w związku z art. 57 przewiduje generalną kompetencję Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów w zakresie rozpatrywania projektu ustawy budżetowej oraz sprawozdań z jej wykonania. Przepis ten przewiduje zarazem, że "poszczególne części tych projektów i sprawozdań rozpatrują także właściwe komisje sejmowe, które przekazują swoje wnioski Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów". Sens

---

<sup>4</sup> "sprawy administracji państwowej oraz bezpieczeństwa, ładu i porządku publicznego" - pkt. 1 Załącznika.

<sup>5</sup> "sprawy obronności państwa, dotyczące zwłaszcza działalności sił zbrojnych, systemu oraz funkcjonowania obrony terytorialnej kraju i obrony cywilnej, wykonywania obowiązków w dziedzinie umacniania obronności przez organy państwowe, organizacje spółdzielcze i społeczne oraz przez obywateli, a także sprawy zakładów przemysłu obronnego" - pkt 9 Załącznika.

określonego w ten sposób trybu polega na tym, że jakkolwiek na Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów spoczywa główny ciężar prac związanych z rozpatrywaniem projektów i sprawozdań (por. art. 59), to znaczący udział w pracach związanych z rozpatrywaniem poszczególnych części należy również do zakresu działania właściwych przedmiotowo komisji.

Jak wynika z przepisu, którego wykładnia jest przedmiotem niniejszej opinii Komisja do Spraw Służb Specjalnych "uczestniczy w postępowaniu z projektami ustaw budżetowych ... oraz w rozpatrywaniu sprawozdań z ich wykonania". W kontekście określonego w pkt 1a Załącznika do Regulaminu zakresu działania tej Komisji trzeba przyjąć, że Komisja do Spraw Służb Specjalnych przedstawia swoją opinię bezpośrednio i jedynie Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów.

Dodatkowo pogląd taki wspierany jest przez argument, że pośredni udział Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych oraz Komisji Obrony Narodowej w żaden sposób nie może zmienić (uzupełnić, pogłębić) wniosków Komisji do Spraw Służb Specjalnych bowiem rzeczonym Komisjom nie przysługują uprawnienia pozwalające na właściwą analizę spraw, które stały się przedmiotem wniosków. W takiej sytuacji pośredni udział obu tych Komisji musiałby ograniczyć się do przekazania otrzymanych wniosków Komisji do Spraw Służb Specjalnych do Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów. Takie rozwiązanie niepotrzebnie wydłuża całą procedurę.

*Wojciech Odrowąż-Sypniewski*

*2 stycznia 1996 r.*

**Wobec niezawisłych sądów poseł nie może - na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z dn. 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (jedn. tekst Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) - domagać się wglądu w akta toczące się postępowania, również postępowania przed**

**kolegium do spraw wykroczeń.**

I. Zgodnie z art. 19 ust. 1 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów w wykonywaniu mandatu poseł ma prawo do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji państwowej, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek gospodarki społecznej.

Przy realizowaniu powyższego uprawnienia poseł ma jednocześnie prawo dostępu - bez uzyskiwania odrębnych upoważnień - do wiadomości stanowiących m.in. tajemnicę służbową, ale winien przy tym stosować się do trybu przewidzianego dla udostępniania tych wiadomości w ustawie z dn. 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz. U. Nr 40, poz. 271 z późn. zm.).

Ponadto, w myśl art. 21 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej poseł ma prawo podjąć - w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich - interwencję w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w niepaństwowej jednostce organizacyjnej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania.

Stwierdzić zatem należy, iż w odniesieniu do organów wymiaru sprawiedliwości nie znajdują zastosowania przywołane wyżej przepisy ustawy określające prawa posła w zakresie wykonywania mandatu przedstawicielskiego.

Władcza ingerencja organu władzy ustawodawczej (bądź indywidualnie jego członków) w działania władzy sądowniczej podważałaby konstytucyjną zasadę podziału władz. Stąd, nie ulega wątpliwości, że wobec niezawisłych sądów poseł nie może - na podstawie art. 19 ust. 1 cytowanej ustawy - domagać się wglądu w akta toczącego się postępowania.

II. Swoista trudność oceny opiniowanego stanu faktycznego sprowadza się do braku jednoznacznego zdefiniowania statusu prawnego kolegium do spraw wykroczeń.

Z całą pewnością nie można uznać kolegium za organ wchodzący w skład systemowej struktury wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie bowiem z art. 56 ust. 1 Utrzymanych w mocy przepisów

konstytucyjnych: "Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne".

Postanowienie powyższe kształtuje ustrojową zasadę jednolitości sądów, która wyraża się w tym, że w naszym państwie niedopuszczalne jest tworzenie innych, odmiennych od konstytucyjnie ustanowionych i gwarantowanych - organów wymiaru sprawiedliwości. Tylko sądy prowadząc postępowanie na podstawie prawa i w trybie przez prawo przewidzianym, którego przepisy są jednakowe i jednolite dla całego państwa, wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie, art. 56 ust. 2 Utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych stanowi o istnieniu kolegiów do spraw wykroczeń orzekających w sprawach o wykroczenia. Ich ustrój, właściwość i postępowanie określa ustawa z dn. 20 maja 1971 r. - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. Nr 12, poz. 116 z późn. zm.) oraz ustawa z dn. 20 maja 1971 o ustroju kolegiów do spraw wykroczeń (Dz. U. Nr 12, poz. 118 z późn. zm.).

Ewolucja pozycji ustrojowej kolegiów do spraw wykroczeń pozwala jednoznacznie stwierdzić, iż w chwili obecnej są one bardziej zbliżone do systemu organów władzy sądowniczej niż władzy wykonawczej (rządowej) lub samorządowej.

Strukturalnie - świadczy o tym fakt objęcia kontrolą sądową kolegiów do spraw wykroczeń (działają przy sądach rejonowych), proceduralnie zaś - możliwość żądania skierowania każdej sprawy rozpatrywanej przez kolegium do spraw wykroczeń na drogę postępowania sądowego (środek zaskarżenia).

Ponadto, dla członków kolegiów w zakresie orzekania ustanowiona została zasada niezawisłości i podległości jedynie ustawom.

Biorąc pod uwagę powyższe, literalna choć w równej mierze systemowa wykładnia art. 19 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej pozwala uznać, iż poseł uprawnień określonych w tym przepisie nie może realizować wobec kolegiów do spraw wykroczeń. W szczególności zaś, nie może powołać się na skuteczną podstawę prawną dla prawa wglądu w akta toczącego się postępowania.

*Beata Szepietowska*

*23 stycznia 1996 r.*

**W świetle przepisów ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (jedn. tekst Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) poseł zawodowy Sejmu I kadencji, który od dnia ustania prawa do ryczałtu (a do dnia uzyskania mandatu w wyniku kolejnych wyborów) nie podjął zatrudnienia ponosi indywidualną odpowiedzialność za skutki wynikające z przerwania okresu ciągłości w opłacaniu składek.**

I. Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów w rozdziale 6 określa warunki wykonywania mandatu.

Art. 24 ust. 1 ustawy stanowi o prawie posła do uzyskania bezpłatnego urlopu udzielanego przez zakład pracy zatrudniający posła. Ust. 3 tego artykułu przyznaje posłom korzystającym z urlopu bezpłatnego ryczałt poselski, który (ust. 5) w zakresie składek oraz świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest traktowany jako wynagrodzenie za pracę, a okres jego pobierania jest równoznaczny okresowi zatrudnienia. Okres ten zalicza się również do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, w tym także uprawnienia szczególne, uzależnione od zatrudnienia w określonym zawodzie, branży lub zakładzie pracy. Wydatki związane z płatnością ryczałtu pokrywane są z budżetu państwa, w części dotyczącej Kancelarii Sejmu (ust. 6).

II. W doktrynie przyjmuje się, że art. 24 ustawy poselsko-senatorskiej kreuje kategorię "posła zawodowego", który w sytuacji urlopowania i niepobierania wynagrodzenia za pracę otrzymuje swoiste wynagrodzenie - ryczałt poselski.

Źródłem uprawnień określonych w cytowanym artykule jest powierzony przez wyborców mandat, który poseł sprawuje przez okres kadencji Sejmu. Jeśli przesłanką przywilejów przysługujących przedstawicielom jest stworzenie warunków dla wykonywania mandatu, to - konsekwentnie - wraz z upływem kadencji lub wygaśnięciem mandatu przed upływem kadencji uprawnienia te "wygasają" (nie mogą być realizowane bez istnienia podstawy

za jaką przyjmuje się piastowanie mandatu).

Ustawa przewiduje jednak w art. 24 ust. 7 wyjątki od powyższej zasady, np. przez nałożenie na zakład pracy obowiązku zatrudnienia posła po zakończeniu urlopu bezpłatnego na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy, przy czym podjęcie zatrudnienia powinno nastąpić w okresie trzech miesięcy po zakończeniu urlopu.

III. W analizowanej sytuacji faktycznej "posłów zawodowych" I kadencji Sejmu nie występuje okoliczność braku ciągłości w opłacaniu składek, którą można by przypisać luce w prawie czy też uchybieniu po stronie Sejmu w zakresie realizowania ustawy poselsko-senatorskiej.

Po pierwsze bowiem, w okresie pobierania ryczałtu podczas biegu kadencji Sejmu, a dla posłów, którzy powiadomili Prezydium Sejmu o korzystaniu z urlopu przedłużonego o trzy miesiące (do dnia jego faktycznego zakończenia) od każdorazowego miesięcznie wypłacanego ryczałtu Kancelaria Sejmu obligatoryjnie odprowadzała składkę na ubezpieczenie (art. 24 ust. 5).

Po drugie zaś, w przypadku zakończenia urlopu bezpłatnego (wraz z upływem kadencji Sejmu) i podjęcia pracy w dotychczas zatrudniającym zakładzie bądź też skorzystania z urlopu rozszerzonego o trzy miesiące i po ich upływie (a także w trakcie) podjęcie zatrudnienia przenosi obowiązek odprowadzenia składki ubezpieczeniowej na pracodawcę (art. 24 ust. 7).

IV. Konkludując, realizacja obowiązku zatrudnienia przez dotychczasowy zakład pracy zależy w znacznej mierze od woli samego posła.

Natomiast możliwość wykorzystania przedłużonego o trzy miesiące urlopu bezpłatnego zawsze pozostawia posłowi wybór terminu, jak i miejsca podjęcia dalszego zatrudnienia.

Wypada zatem konsekwentnie podkreślić, iż wyłącznie wola posła (przesądzająca o przystąpieniu do pracy) determinuje realizację ciągłości opłacania składek na ubezpieczenie.

Stąd, poseł zawodowy Sejmu I kadencji, który od dnia ustania prawa do ryczałtu (a do dnia uzyskania mandatu w wyniku kolejnych wyborów) nie podjął zatrudnienia ponosi indywidualną odpowiedzialność za skutki wynikające z przerwania okresu ciągłości w opłacaniu składek.

Na marginesie trzeba dodać, że prawo do ryczałtu dla posła wybranego



ponownie na kolejną, II kadencję Sejmu nadal zależy od udzielenia urlopu bezpłatnego, który pozostaje w immanentnym związku z zatrudnieniem.

V. Przypominam również, iż ustawę z dnia 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z Konstytucją.

*Beata Szepietowska*

*12 października 1995 r.*

**Kancelaria Sejmu, na gruncie obowiązujących przepisów, ma obowiązek zapewnienia posłowi bezpłatnej imiennej karty do głosowania. Ewentualne odmienne rozstrzygnięcie tej kwestii i postanowienie, że posłowie otrzymują duplikat karty imiennej do głosowania odpłatnie wymaga regulaminowego unormowania.**

Na gruncie Tymczasowego Regulaminu Sejmu, obowiązującego czasowo w Sejmie RP I kadencji, formułowaliśmy potrzebę jednoznacznych przepisów regulujących prawa i obowiązki posła w czasie plenarnych posiedzeń. W opinii prawnej Biura Studiów i Ekspertyz (Biuletyn BSE: "Ekspertyzy i Opinie Prawne" nr 1/4/92) wskazywaliśmy, iż czynne uczestnictwo posła w stanowieniu prawa, a więc i głosowaniu nad projektami aktów prawnych wynika z odpowiednich przepisów ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Użyte w ustawie dwukrotnie określenie "czynny udział" (art. 2 ust. 1 i art. 11) nie pozostawia żadnych wątpliwości co do treści obowiązku ciążącego na posle w momencie głosowania nad projektami aktów ustawodawczych. Wskazane w opinii z 1992 roku wnioski *de lege ferenda* znalazły odzwierciedlenie w uchwalonym 30 lipca 1992 r. Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 8 ust. 1 Regulaminu stanowi, że "posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany", a ust. 3 tegoż artykułu jednoznacznie rozstrzyga, iż "udział posła w głosowaniach podczas posiedzeń Sejmu i w komisjach sejmowych jest

jednym z jego podstawowych obowiązków".

Przepisy zatem ustawy poselsko-senatorskiej oraz Regulaminu określają rangę i znaczenie udziału posła w głosowaniach przeprowadzanych na forum Izby i w łonie wewnętrznych organów Sejmu - komisji sejmowych. Znaczenie tego rodzaju działalności (aktywności) poselskiej zdaje się determinować kwestie techniczno-organizacyjne związane z aktem głosowania.

Obowiązkiem Prezydium Sejmu płynącym z Regulaminu jest udzielenie posłom niezbędnej pomocy w ich pracy tak, aby mogli oni jak najlepiej wykonywać swoje obowiązki parlamentarne (art. 31 ustawy w związku z art. 13 ust. 1 pkt 11 Regulaminu Sejmu), obowiązkiem zaś Kancelarii Sejmu jest stwarzanie posłom warunków do wykonywania mandatu poselskiego, zwłaszcza stwarzanie warunków uczestniczenia w pracach Sejmu i jego organów (art. 125 ust. 2 Regulaminu).

Zarówno ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, jak i Regulamin Sejmu nie ograniczają się do formułowania pewnych ogólnych dyrektyw co do udzielania posłom pomocy i stwarzania warunków do wykonywania mandatu. Wśród różnego rodzaju instytucji prawnych i gwarancji zabezpieczających realizację tych obowiązków ciążących na Prezydium Sejmu i Kancelarii Sejmu wskazane są również *expressis verbis* materiały, środki i instrumenty, które mają zapewnić "warunki do wykonywania mandatu", a także czynnego udziału w posiedzeniach Sejmu oraz jego organów, w tym także realizacji obowiązkowego udziału w głosowaniach. Wśród wymienionych materiałów i środków zapewniających możliwość realizacji poselskich powinności ustawa (a więc sama ustawa) wymienia przekazywanie posłom bezpłatnie dzienników urzędowych i innych oficjalnych wydawnictw oraz innych publikacji, bezpłatność przejazdów określonymi środkami komunikacji, w tym środkami masowej komunikacji miejskiej. Kancelaria Sejmu ma przekazywać posłom druki sejmowe oraz inne opracowania i materiały związane z pracami Sejmu, w tym teksty ujednoczonych projektów ustaw, umożliwiać korzystanie z opracowań fachowych, literatury i ekspertyz, zapewniać warunki techniczno-organizacyjne i finansowe działalności biur poselskich i jednostek terenowej obsługi posłów. Tak więc przepisy ustawy, a zwłaszcza Regulaminu w

sposób szczegółowy i konkretny określają zabezpieczenia materialne służące realizacji i wykonywaniu poselskich obowiązków. Jeżeli zatem uwzględnić znaczenie i rangę głosowania na forum Izby i w komisjach przez posła oraz fakt, że poseł głosuje głównie za pomocą "kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła" (art. 113 ust. 2 Regulaminu), to sprawę poselskiej karty do głosowania należy uznać za materię regulaminową. Jeżeli przepisy Regulaminu normują kwestie drugoplanowe (literatura, ekspertyzy) z punktu widzenia wykonywania mandatu, to należy uznać, iż sprawa o zasadniczym charakterze - możliwość techniczno-organizacyjna udziału posła w obowiązkowym głosowaniu - powinna być uregulowana przepisem regulaminowym. W świetle przepisów Regulaminu wydaje się sprawą niewątpliwą, iż Kancelaria Sejmu ma obowiązek (art. 125 Regulaminu) stworzyć warunki do wykonywania mandatu nie tylko poprzez zabezpieczenie wskazanych w art. 125 Regulaminu środków i instrumentów, ale przede wszystkim poprzez przedsięwzięcie działań materialnych umożliwiających posłowi udział w obowiązkowym głosowaniu. Tak więc Kancelaria Sejmu ma naszym zdaniem, na gruncie obowiązujących przepisów, obowiązek zapewnienia posłowi bezpłatnej imiennej karty do głosowania. Ewentualne odmienne rozstrzygnięcie tej kwestii i postanowienie, że posłowie otrzymują duplikat karty imiennej do głosowania odpłatnie wymaga regulaminowego unormowania.

Do powyższych wniosków prowadzi wykładnia obecnie obowiązujących przepisów - ustawy i Regulaminu - w sprawie kart do głosowania; mamy jednak świadomość, iż obok przypadków zagubienia karty przez posła, co należy zapewne do rzadkości, są sytuacje zapominania karty przez postów co skutkuje poselskim życzeniem wydania duplikatu karty w momencie głosowania. Takie przypadki mogą być o wiele bardziej liczne, a ich konsekwencją jest wzrost kosztów działalności poselskiej. Dla zapobieżenia takiej sytuacji należałoby być może szukać organizacyjnych środków zaradczych; jednym z nich może być przechowywanie poselskich kart do głosowania w sejmowym depozycie i wydawania ich w czasie głosowania.

*Janusz Mordwilko*

*2 października 1995 r.*

**Formuła "przedstawiciel nauk prawnych" zawarta w art. 22 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli oznacza osobę, która posiada stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego nauk prawnych.**

Ustawa o NIK (Dz. U. z 1995 r., Nr 13, poz. 59) stanowi w art. 22 ust. 1, że Kolegium Najwyższej Izby Kontroli tworzą Prezes Najwyższej Izby Kontroli, będący zarazem przewodniczącym Kolegium, wiceprezesi i dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli oraz 14 członków Kolegium.

Prezydium Sejmu, na wniosek Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, powołuje na członków Kolegium:

1) 7 przedstawicieli nauk prawnych lub ekonomicznych,

2) 7 dyrektorów jednostek organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli lub doradców Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Spośród tych ostatnich Prezes Najwyższej Izby Kontroli wyznacza sekretarza Kolegium (art. 22 ust. 2).

Postawione zostało pytanie: jaki jest praktyczny sens formuły "przedstawiciel nauk prawnych"?

Na wstępie należy stwierdzić, że sformułowanie "przedstawiciel nauk prawnych" jest sformułowaniem nieprecyzyjnym i niejednoznacznym, a jego znaczenie może wywoływać uzasadnione kontrowersje. Tym samym brak w ustawie definicji legalnej analizowanej formuły jest błędem z punktu widzenia zasad techniki legislacyjnej. § 90 załącznika do uchwały Rady Ministrów nr 147 w sprawie zasad techniki prawodawczej (M. P. z dnia 16 grudnia 1991 r.) nakazuje formułowanie w ustawie definicji tych określeń, które są wieloznaczne, nieostre, bądź których znaczenie nie jest powszechnie zrozumiałe. § 3 powołanego załącznika postuluje natomiast taką redakcję tekstu ustawy, "aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w niej norm wyrażała intencje prawodawcy".

Spektrum możliwych znaczeń formuły "przedstawiciel nauk prawnych" wyznacza z jednej strony - wyrażenie "osoba posiadająca wyższe wykształcenie prawnicze", z drugiej zaś - sformułowanie "pracownik

naukowy na wydziale nauk prawnych w polskiej szkole wyższej, w Polskiej Akademii Nauk, lub w instytucie naukowo badawczym". W zależności od intencji osoby dokonującej wyboru pomiędzy tymi formułami, każda z nich może być uznana za tożsamą z kontrowersyjnym wyrażeniem. Taki stan rzeczy powoduje, że odpowiedź na postawione pytanie wymaga analizy semantycznej podniesionego zagadnienia.

Sens leksykalny terminu "przedstawiciel" wyrażony jest w *Słowniku języka polskiego*, (PWN, Warszawa 1992, pod. red. M. Szymczaka) po przez formułę "osoba występująca w czyimś imieniu, reprezentująca czyjeś interesy, będąca wyrazicielem czyichś poglądów, idei". "Przedstawiciel nauk prawnych" zatem, to "osoba reprezentująca nauki prawne, będąca wyrazicielem poglądów prawniczego środowiska naukowego". Można więc przyjąć, że zakres przedmiotowy analizowanego wyrażenia jest wyznaczany przez kryterium przynależności do prawniczego środowiska naukowego. Kryterium takie jest tożsame z warunkiem posiadania stopnia naukowego w dziedzinie nauk prawnych. W świetle obowiązujących przepisów ustawy z dnia 12 września 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 65, poz. 386) stopniami naukowymi są stopnie doktora i doktora habilitowanego określonej dziedziny nauki lub dziedziny sztuki w zakresie danej dyscypliny naukowej lub artystycznej (art. 1 ust. 1). Oznacza to zarazem, że brak stopnia doktora nauk prawnych uniemożliwia powołanie danej osoby w skład Kolegium Najwyższej Izby Kontroli. Atrybut ukończenia wyższych studiów prawniczych i uzyskania tytułu magistra, nie pozwala na kwalifikację danej osoby w poczet prawniczego środowiska naukowego (tytuł magistra jest - w świetle art. 149 ust. 2 ustawy z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym - tytułem zawodowym).

Taką wykładnię uprawomocnia analogia z rozwiązaniem przyjętym w ustawie z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (jedn. tekst Dz. U. z 1985 r. Nr 54, poz. 256 z późn. zm.) w odniesieniu do trybu powoływania Rady Ochrony Pracy. Członków Rady Ochrony Pracy powołuje i odwołuje Prezydium Sejmu spośród posłów, senatorów, kandydatów zgłoszonych przez Prezesa Rady Ministrów oraz przez organizacje społeczno-zawodowe. "W skład Rady powołuje się także ekspertów i przedstawicieli nauki" (art. 6 ust. 3). W świetle

zaprezentowanych rozważań sens formuły "przedstawiciel nauki" nie pozostawia wątpliwości. Kryterium identyfikującym zakres znaczeniowy tego wyrażenia jest bez wątpienia fakt posiadania stopnia bądź tytułu naukowego.

Status Rady Ochrony Pracy jako organu kontrolno-opiniodawczego wobec działalności Państwowej Inspekcji Pracy (art. 6 ust. 1, ust. 5, ust. 6 ustawy o PIP) jest zbliżony do pozycji Kolegium Najwyższej Izby Kontroli (por. art. 23 ustawy o NIK). Status obu organów, jak również fakt, że w obu przypadkach ich skład ustalany jest przez Prezydium Sejmu uzasadnia pogląd, że osoby mające pełnić w tych organach funkcje ekspertów powinny prezentować ten sam poziom kwalifikacji zawodowych. Można zatem przyjąć, że w obu przypadkach kryterium przedmiotowe jest identyczne i jest nim posiadanie stopnia naukowego.

Konkluzją powyższych rozważań jest pogląd, że formuła "przedstawiciel nauk prawnych" oznacza osobę, która posiada stopień naukowy doktora lub doktora habilitowanego nauk prawnych.

*Wojciech Odrowąż-Sypniewski*

*24 listopada 1995 r.*

**Uchwalona przez Sejm 29 września 1995 r. ustawa o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601) spowodowała, że do BSE napłynęło szereg poselskich zapytań związanych z interpretacją wprowadzonych przez ustawę przepisów.**

W przedstawianej opinii wyjaśniane są wątpliwości związane z następującymi pytaniami:

"Czy pozostaje w zgodzie z art. 24a i 24b ustawy o samorządzie terytorialnym powierzenie radnemu pełnienia obowiązków (tzw. p.o.) kierownika gminnej jednostki organizacyjnej? Czy zakaz, o którym mowa w tych artykułach w sposób jednoznaczny rozciąga się także na zastępców

kierownika?"

Przepisy art. 24a i 24b stanowią:

Art. 24a

1. Z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w urzędzie gminy, w którym radny uzyskał mandat.

2. Przepis ust. 1 dotyczy również kierowników gminnych jednostek organizacyjnych(...).

Art. 24b

1. Osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, oraz wykonywać funkcji kierownika w jednostce organizacyjnej tej gminy (...)."

Przedstawione przepisy pozwalają przyjąć, że unormowania art. 24a i 24b regulują odmienne sytuacje. Pierwszy z nich odnosi się do nowych, określonych w przepisie stosunków pracy i zakazuje nawiązywania ich z radnym, natomiast drugi dotyczy już istniejących stosunków pracy i zakazuje wykonywania pracy, w ramach wymienionych w artykule stosunków pracy, nakazując złożenie wniosku o urlop bezpłatny.

Różnica pomiędzy omawianymi regulacjami polega również na tym, że szerszy jest zakres zakazu zawartego w art. 24b ust. 1. Wynika on ze sformułowania "(...) wykonywać funkcji kierownika w jednostce organizacyjnej tej gminy (...)", podczas gdy w art. 24a ust. 2 użyto tego określenia z pominięciem wyrazu funkcji.

Oznacza to, że z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy, na podstawie którego byłby kierownikiem gminnej jednostki organizacyjnej, natomiast nie ma przeszkód w powstaniu stosunku pracy dotyczącego pełnienia przez niego tej funkcji np. w charakterze zastępcy bądź p.o.

Natomiast jeżeli ten stosunek pracy już istnieje - a więc chodzi o sytuację regulowaną w art. 24b - zakaz dotyczy funkcji, tj. pełnienia obowiązków z nią związanych, zarówno w charakterze kierownika, jak i zastępcy, czy p.o.

Wydaje się, że takie rozróżnienie nie jest niczym uzasadnione. W jednym i drugim wypadku dotyczy bowiem radnych, mimo użycia w art. 24b ust. 1 sformułowania: osoba wybrana na radnego.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) nie zna takiego określenia. Nie występuje ono także

w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 16, poz. 96). Nawet w art. 90 i 96 Ordynacji, regulujących kwestie związane z protokołem wyników wyborów jest już mowa o radnych. Podobnie w art. 23a wspomnianej ustawy o samorządzie terytorialnym dla określenia osoby, która składa ślubowanie ustawodawca użył określenia radny.

Z powyższego wynika, że status radnego rozpoczyna się już w momencie wyboru, jeszcze przed złożeniem ślubowania i przed przystąpieniem do wykonywania mandatu. Tak więc trudno mówić o statusie osoby wybranej na radnego.

Reasumując, na postawione w zleceniu pytanie należałoby odpowiedzieć następująco: jeżeli radny, jeszcze przed wyborem na radnego pełnił funkcję p.o. kierownika gminnej jednostki organizacyjnej, to przed przystąpieniem do wykonywania mandatu, tj. przed złożeniem ślubowania obowiązany jest wystąpić z wnioskiem o urlop bezpłatny (art. 24b ust. 1).

Wobec jednak brzmienia art. 24a ust. 2 nie byłoby przeszkód do nawiązania z radnym stosunku pracy, na podstawie którego, pełniłby tę funkcję w charakterze zastępcy bądź jako p.o. kierownika.

Wydaje się, że nie taka była wola ustawodawcy. Jeżeli faktycznie nie było intencją omawiane rozróżnienie obu sytuacji to powinno ono być skorygowane następująco:

- po pierwsze: w obu artykułach należy posługiwać się sformułowaniem radny;

- po drugie: jeżeli zakaz ma dotyczyć również zastępców kierowników gminnych jednostek organizacyjnych oraz p.o. kierowników, bez względu na to czy stosunek pracy był nawiązany w momencie wyboru na radnego czy też nie, trzeba w art. 24a w ust. 2 przed wyrazem "(...) kierowników (...)" wpisać: funkcji.

Na koniec dla porządku legislacyjnego należałoby konsekwentnie posługiwać się liczbą mnogą gminne jednostki organizacyjne (por. art. 24b ust. 1).

*Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk*



*10 stycznia 1996 r.*

**Określone w art. 24a i 24b ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm. - ostatnia zmiana 29 września 1995 r.) zakazy dotyczące łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w urzędzie gminy i jednostkach organizacyjnych mają na celu wyeliminowanie możliwości oddziaływania osoby wchodzącej w skład organu stanowiącego na rozstrzygnięcia związane z wykonywanymi czynnościami w ramach stosunku pracy.**

Art. 9 ust. 1 teŹże ustawy stanowi: "W celu wykonywania zadań gmina moŹe tworzyć jednostki organizacyjne, w tym przedsiębiorstwa, i zawierać umowy z innymi podmiotami." Ustawa nie określiła formy prawnej, w jakiej mogą działać jednostki organizacyjne. Wprowadziła jedynie pojęcie jednostki organizacyjnej jako wspólnej nazwy dla jednostek, których celem działania jest realizacja zadań gminy, bez względu na to czy są to zadania własne czy zlecone. W przepisie tym przedsiębiorstwa zostały wymienione jako jedna z form organizacyjnych. Podobne rozwiązanie znajdziemy w art. 18 ust. 2 pkt 9 litera h ustawy o samorządzie terytorialnym, gdzie do uprawnień rady gminy należy tworzenie, likwidacja i reorganizacja przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych.

Należy więc przyjąć, iż jednostką organizacyjną gminy moŹe być jednostka nie posiadająca osobowości prawnej (zakład), jak również jednostka posiadająca osobowość prawną (przedsiębiorstwo).

Określony w art. 24a i 24b ustawy o samorządzie terytorialnym zakaz dotyczy jednostek organizacyjnych gminy, bez względu na to czy jednostki te posiadają czy teŹ nie osobowość prawną.

Cytowane przepisy dotyczą wykonywania pracy w ramach stosunku pracy. Wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej reguluje przepis art. 24d ustawy.

Ad. 2. Zarówno w art. 24a jak i art. 24b ustawy o samorządzie terytorialnym została uregulowana kwestia łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w urzędzie i jednostkach organizacyjnych gminy.

Unormowania zawarte w tych artykułach regulują różne sytuacje. W art. 24a ustawodawca określił jakie stosunki pracy nie mogą być nawiązywane z radnym oraz jakie skutki prawne spowoduje ich nawiązanie. Natomiast 24b dotyczy stosunków pracy istniejących w momencie wyboru na radnego.

Można stwierdzić, iż określone w tych artykułach zakazy dotyczące łączenia mandatu radnego z zatrudnieniem w urzędzie gminy i jednostkach organizacyjnych mają na celu wyeliminowanie możliwości oddziaływania osoby wchodzącej w skład organu stanowiącego na rozstrzygnięcia związane z wykonywanymi czynnościami w ramach stosunku pracy. Są to kolejne wprowadzane przez ustawy przepisy zawierające ograniczenia dotyczące osób pełniących funkcje publiczne.

Analizując literalne brzmienie art. 24a i 24b w zakresie dotyczącym jednostek organizacyjnych należy stwierdzić, iż użyte zostały różne sformułowania. I tak w art. 24a jest mowa o kierownikach jednostek organizacyjnych. Oznacza to, że zakaz zatrudniania radnego dotyczy tylko i wyłącznie stanowisk kierowników jednostek organizacyjnych. Nie dotyczy zaś ich zastępców i osób pełniących obowiązki kierownika.

W art. 24b ustawodawca użył określenia, iż "osoba wybrana na radnego nie może wykonywać pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskała mandat, oraz wykonywać funkcji kierownika w jednostce organizacyjnej tej gminy." Jeżeli przyjąć, iż pod pojęciem "funkcja" rozumiemy wykonywanie pracy lub czynności, wówczas zakazem tym objęci byłiby również zastępcy kierownika oraz osoby pełniące obowiązki kierownika. Przyjęcie takiej interpretacji prowadzi do sytuacji, iż radny mógłby być zatrudniony na stanowisku np. zastępcy kierownika szkoły jeżeli po uzyskaniu mandatu zostałby nawiązany z nim stosunek pracy (art. 24a). W tej samej gminie radny, który do czasu wyboru był zatrudniony na tym samym stanowisku aby zachować mandat radnego zobowiązany jest do wystąpienia o urlop bezpłatny. Jeżeli tego nie uczyni wówczas jest to równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu (art. 24b).

Nie wydaje się zasadne przyjęcie, iż intencją ustawodawcy było uzależnienie możliwości zachowania przez radnego stanowisk zastępcy lub p.o. kierownika jednostki organizacyjnej od czasu, w którym nawiązany został stosunek pracy na tych stanowiskach.

Jeżeli zaś przyjmiemy, iż pod pojęciem "funkcja" użytym w art. 24b należy rozumieć stanowisko (takie określanie przyjmowane jest jako jedno z możliwych we wszystkich słownikach) to wówczas zakazem dotyczącym łączenia mandatu radnego objęci byłoby tylko kierownicy jednostek organizacyjnych.

Jak wyżej wskazano możliwe jest przyjęcie różnych interpretacji dotyczących zakazów określonych w art. 24b ustawy o samorządzie terytorialnym. Ostateczne rozstrzygnięcie zasygnalizowanych wątpliwości może nastąpić poprzez zmianę przepisów ustawy lub wykładnię Trybunału Konstytucyjnego.

Trudno uznać jednak za zasadne przyjęcie, iż art. 24b rozszerza zakres ustanowionych zakazów na wszystkie stanowiska kierownicze w jednostkach organizacyjnych. Określenie, które stanowiska w jednostce organizacyjnej są stanowiskami kierowniczymi jest trudne ponieważ brak jest przepisu prawnego, który by jednoznacznie tę kwestię regulował. Zdecydowanie jednak w art. 24b jest mowa o funkcji kierownika w jednostce organizacyjnej a nie o funkcjach kierowniczych w jednostce organizacyjnej.

Ad. 3. Ustawa o samorządzie terytorialnym w art. 24a i 24b jednoznacznie wskazuje miejsce zatrudnienia a mianowicie urząd gminy. Brak jest podstaw prawnych do rozszerzania zakazu o którym mowa w cytowanych przepisach na wszystkich pracowników samorządowych. Jeżeli zamysłem ustawodawcy byłoby objęcie tym zakazem pracowników samorządowych wówczas w ustawie byłoby to jednoznacznie stwierdzone.

*Antonina Teresa Gajewska*

*30 października 1995 r.*

**Nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne stanowiące wspólnotę gruntową podlegają zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w przepisach ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych z dnia 29 czerwca 1963 r. {Dz. U. Nr 28, poz 169 z późn.**

**zm.).**

W art. 48 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) został określony zakres uprawnień jednostek pomocniczych gminy w stosunku do mienia komunalnego. Mieszkańcy jednostek pomocniczych mogą korzystać z mienia komunalnego w granicach ustalonych w statucie. Rada gminy określając zakres uprawnień nie może jednak uszczuplić dotychczasowych praw sołectwa do korzystania z mienia bez zgody zebrania wiejskiego (ust. 2). Zobowiązana jest również do pozostawienia nienaruszonymi wszystkich dotychczas przysługujących mieszkańcom wsi praw własności, użytkowania lub innych praw rzeczowych i majątkowych (ust. 3).

Nienaruszonymi pozostają również wszystkie prawa mieszkańców wsi w stosunku do mienia gminnego mimo, że do tego mienia mają zastosowanie przepisy dotyczące mienia komunalnego (ust. 4). Tak więc przepis ten dotyczy praw sołectwa do korzystania z mienia gminnego oraz mienia komunalnego.

Rozpatrując pojęcie mienia gminnego należy przypomnieć uregulowania prawne dotyczące tego mienia. Zgodnie z art. 32 ustawy z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej (Dz. U. Nr 14, poz. 130 z późn. zm.) zostały zniesione związki samorządu terytorialnego, a majątek tych związków stał się z mocy prawa mieniem państwowym. Ta transformacja prawa własności nie obejmowała natomiast mienia przekazanego ogółowi mieszkańców lub niektórym mieszkańcom jednej lub kilku wsi bądź gminy. Na mocy ustawy z dnia 25 września 1954 r. o reformie podziału administracyjnego (Dz. U. Nr 43, poz. 191 z późn. zm.) w miejsce dotychczasowych gmin i gromad utworzono nowe gromady, jako jednostki podziału administracyjnego wsi. Jednocześnie w art. 38 ustawy potwierdzono nienaruszalność praw (własności, użytkowania lub innych praw rzeczowych i majątkowych) przysługujących mieszkańcom dotychczasowych gromad. Ta zasada została potwierdzona w przepisie, który przy kolejnych zmianach uzyskał oznaczenie art. 98 ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych. (Dz. U. Nr 5, poz. 16 z późn. zm.) z tym, że upoważniono Radę Ministrów do unormowania sprawy zarządu mieniem gminnym oraz trybu jego zbywania. Wykonując to upoważnienie Rada Ministrów wydała w dniu

24 czerwca 1958 r. rozporządzenie w sprawie zarządu mieniem gromadzkim oraz trybu jego zbywania (Dz. U. Nr 42, poz. 201).

Przedstawiony stan prawny przetrwał do dnia wejścia w życie przepisów ustawy 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)

Zgodnie z art. 7 tej ustawy mienie gminę w rozumieniu przepisu art. 98 ustawy z dnia 25 stycznia o radach narodowych (Dz. U. z 1975 r. Nr 26, poz. 139 z późn. zm.) stało się z dniem 27 maja 1990 r. mieniem tej gminy, na obszarze której było położone. Jednocześnie przepis art. 7 ust. 3 ustawy nałożył na gminę, która stała się właścicielem mienia gminnego, obowiązek przekazania go właściwym sołectwom, które do tej pory dysponowały tym mieniem.

Tak więc komunalizacji podlega tylko mienie gminę (gromadzkie) które stanowiło pierwotnie majątek dawnych gromad jako majątek gromadzki, dobro gromadzkie oraz inne prawa majątkowe.

Komunalizacji nie podlega mienie wspólnot gruntowych i leśnych o czym stanowi art. 7 ust. 2. ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych z dnia 10 maja 1990 r., który stanowi:

"Przepis ust. 1 nie narusza praw osób trzecich do wymienionego w tym przepisie mienia, w tym także wspólnot gruntowych i leśnych."

W przytoczonym przepisie wyrażono wspólną myśl respektowania nabytych przez osoby trzecie praw w stosunku do mienia poddanego komunalizacji. Podkreślenie, iż zachowane zostaje prawo do wspólnot gruntowych ma swoje uzasadnienie w przepisach ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (Dz. U. Nr 28, poz 169 z późn. zm.).

Za wspólnoty gruntowe cytowana ustawa uznała nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne, które:

1. zostały nadane w wyniku uwłaszczenia włościan i mieszczan - rolników na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania ogółowi, pewnej grupie lub niektórym mieszkańcom jednej lub kilku wsi;

2. zostały wydzielone tytułem wynagrodzenia za zniesienie służebności, wynikające z urzędzenia ziemskiego włościan i mieszczan - rolników, na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania gminie, miejscowości lub ogółowi uprawnionych do wykonywania służebności;

3. powstały w wyniku podziału pomiędzy zespoły mieszkańców po szczególnych wsi gruntów, które nadane zostały przy uwłaszczeniu włościan i mieszczan - rolników mieszkańcom kilku wsi na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania;

4. były użytkowane wspólnie przez mieszkańców dawnych okolic i zaścianków oraz należące do wspólnot urbarialnych i spółek szlacheckich;

5. zostały otrzymane przez grupę mieszkańców jednej lub kilku wsi na wspólną własność i do wspólnego użytkowania w drodze przywilejów i darowizn bądź nabyte w takim celu;

6. były zapisane w księgach wieczystych (gruntowych) jako własność gminy (gromady), jeżeli w księgach tych istnieje wpis o uprawnieniu określonych grup mieszkańców gminy (gromady) do wieczystego użytkowania i pobierania pożytków z tych nieruchomości;

7. stanowiły dobro gromadzkie (gminne) będące we wspólnym użytkowaniu na terenach województw rzeszowskiego, krakowskiego oraz powiatu cieszyńskiego województwa katowickiego.

Jednocześnie ustawa o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, mimo że wyjaśniła szereg dyskusyjnych problemów, to jednak w sposób jednoznaczny nie określiła charakteru prawnego wspólnoty gruntowej. W *Komentarzu do Kodeksu cywilnego* (Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1972) wyrażony został następujący pogląd. "Dokonując oceny, jaki charakter ma ten rodzaj współwłasności w świetle ustawy z dnia 29 czerwca 1963 r. należy przede wszystkim przeciwstawić się wysuwanej w piśmiennictwie sugestii, iż grunty wspólnot gruntowych stanowią majątek odpowiedniej spółki jako osoby prawnej. Spółki te są wprawdzie osobami prawnymi, ale do nich należy jedynie zarząd gruntami, w których udziały wchodzi do majątku wspólnego."

Autorzy Komentarza stwierdzają "W konsekwencji więc należy uznać, że wspólnota gruntowa stanowi współwłasność *sui generis*, nie mający odpowiednika w naszym prawie. Jednakże wobec zasady, iż współwłasność

dzieli się na dwie podstawowe formy, wspólnotę gruntową należy zaliczyć do swoistej odmiany współwłasności w częściach ułamkowych, z którą ma najwięcej wspólnego (istnienie udziałów). Częściowo jest ona także zbliżona do współwłasności przymusowej (zakaz żądania podziału), ale także różni się od niej w sposób istotny (ograniczona wprawdzie, ale istniejąca możliwość zbycia udziałów)".

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych do wspólnego zagospodarowania z gruntami wspólnotowymi zostały włączone także nieruchomości rolne, leśne i obszary wodne stanowiące mienie gromadzkie. Tak więc praktycznie nastąpiło złączenie obu mas majątkowych w celu wspólnego ich zagospodarowania.

Obecnie, gdy jedna z tych mas podlega komunalizacji, ustalenie czy przedmiot objęty postępowaniem komunalizacyjnym stanowi własność lub inne prawa majątkowe dawnej gromady, napotyka często na poważne przeszkody wobec błędnego traktowania tego mienia jako należącego do wspólnot gruntowych bądź stanowiącego własność państwa.

Konkludując należy stwierdzić, iż nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne stanowiące wspólnotę gruntową podlegają zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w przepisach ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych.

Natomiast mienie gminne (gromadzkie), które podlegało również zagospodarowaniu na zasadach tej ustawy stało się w myśl ustawy -Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i o pracownikach samorządowych - mieniem komunalnym i podlega obecnie zagospodarowaniu na zasadach określonych w art. 48 ustawy o samorządzie terytorialnym.

*Antonina Teresa Gajewska*

*20 grudnia 1995 r.*

**Wzajemna relacja przepisów ustawy Prawo prasowe i przepisów**

**Kodeksu cywilnego regulujących ochronę dóbr osobistych oparta jest na kumulatywnym zbiegu przepisów. Możliwe jest kumulatywne lub alternatywne stosowanie środków ochrony przewidzianych w przepisach obu tych ustaw, przy czym wybór należy do osoby zainteresowanej.**

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24 z późn. zm.) redaktor naczelny jako osoba posiadająca uprawnienia do decydowania o całokształcie działalności redakcji ponosi odpowiedzialność zarówno karną jak i cywilną.

Opinia dotyczy tylko sytuacji redaktora naczelnego, w sytuacji gdy znany jest autor artykułu naruszającego dobra osobiste.

Podstawę odpowiedzialności cywilnej stanowi art. 38 ust. 1 Prawa prasowego. Zgodnie z jego treścią odpowiedzialność cywilną za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem materiału prasowego ponoszą autor, redaktor lub inna osoba, którzy spowodowali opublikowanie tego materiału; nie wyłącza to odpowiedzialności wydawcy. W zakresie odpowiedzialności majątkowej odpowiedzialność tych osób jest solidarna.

Zgodnie z wyrokiem SN z 8 lutego 1990 r. (II CR 1303/89) wzajemna relacja przepisów ustawy Prawo prasowe i przepisów Kodeksu cywilnego regulujących ochronę dóbr osobistych oparta jest na kumulatywnym zbiegu przepisów. Możliwe jest zatem kumulatywne lub alternatywne stosowanie środków ochrony przewidzianych w przepisach obu tych ustaw, przy czym wybór należy do osoby zainteresowanej.

W razie umyślnego naruszenia dóbr osobistych osoby fizycznej poprzez publikację materiału prasowego poszkodowany może dochodzić odpowiedniej sumy pieniężnej tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, zgodnie z przepisem art. 40 Prawa prasowego.

Wspomniana wyżej zasada odpowiedzialności solidarnej oznaczać będzie uprawnienie do żądania spełnienia świadczenia od autora, redaktora i ewentualnie jeszcze innej osoby razem, jednej z nich lub niektórych z nich. Spełnienie świadczenia oznacza zwolnienie pozostałych osób z długu i stwarza możliwość dochodzenia od współdłużników poprzez roszczenia regresowe zwrotu części zapłaconej kwoty.

Powyższe oznacza, że poszkodowany może dochodzić zadośćuczynienia albo od autora, albo od redaktora naczelnego - wybór należy do niego.



Ponadto poszkodowanemu służy roszczenie o opublikowanie sprostowania lub odpowiedzi z art. 39. Sprostowanie może dotyczyć jedynie odnoszącej się do faktów wiadomości nieprawdziwej lub nieściślej, niezależnie od tego, czy wiadomość ta naruszyła lub zagrażała naruszeniem dobra osobistego. Roszczenie z art. 39 może być skierowanie wyłącznie przeciwko redaktorowi naczelnemu.

Zarówno roszczenie z art. 39 Prawa prasowego, jak i z art. 40 mają samodzielny charakter wobec środków ochrony przewidzianych w art. 24 k.c. Zgodnie z tym, co wskazałam powyżej możliwe jest także dochodzenie roszczeń opartych na art. 23 i 24 k.c., a więc poświęconych bezpośrednio ochronie dóbr osobistych. Fakt bycia redaktorem naczelnym nie ma znaczenia dla skorzystania z tych przepisów. Przesłanką skorzystania z nich jest jednakże bezprawność działania sprawcy.

Oprócz odpowiedzialności cywilnej, możliwe jest także zastosowanie przepisów dotyczących odpowiedzialności karnej - w szczególności art. 49a Prawa prasowego. Redaktor naczelny, który nieumyślnie dopuścił do opublikowania materiału prasowego zawierającego znamiona przestępstwa podlega karze grzywny. Jako karę dodatkową sąd może orzec przepadek materiału prasowego. Przesłanką odpowiedzialności jest opublikowanie materiału zawierającego znamiona przestępstwa poprzez dopuszczenie do tej publikacji w sposób nieumyślny. Sprawa taka rozpatrywana będzie przez sąd rejonowy mający siedzibę w mieście wojewódzkim, na obszarze którego to województwa popełniono przestępstwo - zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 września 1993 r. w sprawie utworzenia sądów wojewódzkich i sądów rejonowych oraz ustalenia ich siedzib i obszarów właściwości (Dz. U. Nr 70, poz. 352). W sprawach o przestępstwa popełnione przez opublikowanie materiału prasowego lub inne przestępstwa określone w ustawie Prawo prasowe właściwość miejscową ustala się według siedziby redakcji, a następnie wydawnictwa, a gdy siedziba nie jest znana lub znajduje się za granicą - według miejsca ujawnienia lub rozpowszechniania materiału prasowego.

*Joanna Maria Karolczak*

*10 października 1995 r.*

**Zgodnie z art. 14 pkt 3 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1995 r. nr 1, poz. 1, zwanej dalej ustawą o zatrudnieniu) prace interwencyjne dla bezrobotnych są inicjowane i finansowane (w zakresie ustalonym ustawą) przez rejonowe urzędy pracy.**

Na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 21 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz przyznawania zaliczek i finansowania rzeczowych kosztów organizacji robót publicznych (Dz. U. Nr 38, poz. 189, zwanej dalej rozporządzeniem) pracodawcy zgłaszający gotowość zatrudnienia bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych powinni złożyć wnioski do rejonowego urzędu pracy właściwego ze względu na miejsce wykonywania pracy przez skierowanych bezrobotnych.

Rozporządzenie określa jakie dane powinien zawierać taki wniosek (patrz § 3 ust. 2 odnoszący się do robót publicznych oraz § 7 ust. 1 odnoszący się do prac interwencyjnych). Wniosek powinien zawierać m.in. informacje dotyczące wysokości proponowanego wynagrodzenia dla skierowanych bezrobotnych oraz wnioskowaną wysokość (procent przeciętnego wynagrodzenia) refundowanych z Funduszu Pracy wynagrodzeń z tytułu zatrudnienia skierowanych bezrobotnych.

W myśl art. 19 ust. 1 powołanej ustawy rejonowy urząd pracy zwraca pracodawcy, który zatrudnił bezrobotnego w ramach prac interwencyjnych część kosztów poniesionych na wynagrodzenia, nagrody i zasiłki z ubezpieczenia społecznego oraz składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości uprzednio uzgodnionej, nie przekraczającej:

- kwoty ustalonej jako iloczyn liczby zatrudnionych w miesiącu w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, oraz

- 36% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w ostatnim dniu zatrudnienia każdego rozlicznego miesiąca i składki na ubezpieczenie

społeczne od refundowanego wynagrodzenia.

Przepisy art. 19 ustawy o zatrudnieniu przewidują możliwość refundowania pracodawcy przez rejonowy urząd pracy części poniesionych na wynagrodzenia kosztów przez okres:

- do 6 miesięcy, jeżeli refundacja obejmować będzie wszystkie miesiące zatrudnienia skierowanego do tych prac bezrobotnego - o ile kwoty refundowanych kosztów za poszczególne miesiące nie będą wyższe od 36% przeciętnego wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne od tego wynagrodzenia (ust. 1),

- 12 miesięcy, jeżeli refundacja obejmować będzie koszty poniesione za co drugi miesiąc zatrudnienia skierowanego do tych prac bezrobotnego (czyli maksymalnie za 6 miesięcy) - o ile kwoty zrefundowanych kosztów za te miesiące nie będą wyższe od najniższego wynagrodzenia i składki na ubezpieczenie społeczne od tego wynagrodzenia (art. 19 ust. 2).

W chwili obecnej najniższe wynagrodzenie zgodnie z zarządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 czerwca 1995 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie najniższego wynagrodzenia pracowników (M. P. Nr 32, poz. 375) wynosi 295 zł, zaś przeciętne miesięczne wynagrodzenie w drugim kwartale 1995 r. wynosiło 684,90 zł (obwieszczenie Prezesa GUS w sprawie przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w drugim kwartale 1995 r. - M. P. Nr 40, poz. 479).

Ani ustawa o zatrudnieniu, ani omawiane rozporządzenie MPiPS nie regulują kwestii związanych z ustalaniem wysokości wynagrodzenia bezrobotnych zatrudnianych przy pracach interwencyjnych czy robotach publicznych. Oba te akty ustanawiają jedynie zasady refundacji kosztów poniesionych z tytułu wynagrodzenia.

Z bezrobotnymi skierowanymi do wykonywania pracy w ramach prac interwencyjnych (lub robót publicznych) zawierane są umowy o pracę na czas określony. Zatrudnionym w ramach tych prac bezrobotnym przysługuje wynagrodzenie i inne świadczenia przewidziane dla pracowników zakładu pracy, w którym prace te wykonują. Zakłady pracy zatrudniające bezrobotnych mają swobodę w ustalaniu wynagrodzenia wobec zatrudnianych pracowników, w tym także wobec bezrobotnych. Jedynym warunkiem jaki musi spełniać pracodawca jest zachowanie kwoty tzw. płacy

minimalnej, czyli kwoty najniższego wynagrodzenia określanego przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej.

Najniższe wynagrodzenie obejmuje w świetle § 1 ust. 1 zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 14 sierpnia 1990 r. w sprawie najniższego wynagrodzenia pracowników (M. P. Nr 32, poz. 256 z późn. zm.) wynagrodzenie przysługujące pracownikowi według stawki zasadniczej oraz inne składniki wynagrodzenia, w tym m.in. wysokość dodatku stażowego (dodatku za wysługę lat). Wynagrodzenie to obliczane jest z uwzględnieniem podatku dochodowego od osób fizycznych.

Praktyka polegająca na wyliczeniu kwoty dodatku stażowego, a potem dopasowywaniu pozostałych składników wynagrodzenia tak, by łączna suma wynagrodzenia była równa kwocie najniższego wynagrodzenia ma kilka przyczyn. Otóż zakłady pracy zatrudniając bezrobotnych (ale też swoich pracowników), wypłacają im wynagrodzenie na poziomie minimalnym w związku z trudnościami finansowymi. Ponieważ jednak zachowują gwarantowaną wysokość wynagrodzenia - działają w zgodzie z przepisami zarządzenia Ministra Pracy w sprawie najniższego wynagrodzenia pracowników.

Z definicji zaś najniższego wynagrodzenia wynika, że jest to suma różnych składników, w tym także dodatków stażowych.

Na omawianą praktykę ustalania wynagrodzeń ma również wpływ mechanizm refundacji zakładom pracy kosztów zatrudniania bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych i robót publicznych. O ile dawniej organy zatrudnienia refundowały pełne koszty (odpowiadające w szczególności wypłacanym bezrobotnym wynagrodzeniom za pracę i składce na ubezpieczenia społeczne), o tyle potem zaczęto wprowadzać w tym zakresie stopniowe ograniczenia (najpierw powiązano wysokość refundacji kosztów poniesionych na wypłacane wynagrodzenia z wysokością przysługującego bezrobotnemu zasiłku). Obecny system wypłaty refundacji pozwala na wypłatę tylko części poniesionych przez pracodawców kosztów i to do wysokości kwot ustalonych w ustawie o zatrudnieniu, o czym była mowa wyżej.

Praktyka wyliczania najpierw kwoty dodatku stażowego, a potem dopasowywania pozostałych składników wynagrodzenia jest prawnie

dopuszczalna, choć może budzić zastrzeżenia pozaprawne. Wydaje się, że pewien wpływ mogą mieć tutaj rejonowe urzędy pracy, które dokonują refundacji kosztów poniesionych przez pracodawców zatrudniających bezrobotnych. Otóż pracodawcy zgłaszając gotowość zatrudnienia bezrobotnych w ramach prac interwencyjnych (robót publicznych) powinni informować urząd pracy o wysokości proponowanego dla bezrobotnych wynagrodzenia. Urząd ma zatem świadomość w jakiej wysokości będą wypłacane bezrobotnym wynagrodzenia, a ponadto urząd decyduje jaka część kosztów poniesionych na wynagrodzenia będzie danemu pracodawcy refundowana.

*Irena Galińska-Rączy*

*31 października 1995 r.*

**Prowadzenie przez podmiot gospodarczy działalności targowiskowej w oparciu o przepisy ustawy o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm) nie znajduje uzasadnienia.**

Na postawione dwa pytania: "Jakie są podstawy prawne prowadzenia autogiełdy na terenie prywatnym?" oraz "Czy może być to traktowane jako działalność targowiskowa?" na wstępie niniejszej opinii wyjaśniam, że kwestia prowadzenia targowisk w ustawodawstwie polskim przedstawia się w sposób zróżnicowany. Problem ten oceniany jest przez orzecznictwo w sposób niejednolity, zapadłe orzeczenia są niekiedy sprzeczne ze sobą.

I. Udzielając odpowiedzi na powyższe pytania wyjaśniam, że kwestie prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium RP przez podmioty gospodarcze, reguluje ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm).

Stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie prowadzenia targowisk (giełdy samochodowej) przez podmioty gospodarcze w oparciu o przepisy cyt. wyżej ustawy jest następujące:

1. "Prowadzenie targowisk nie należy do zakresu działalności

gospodarczej, której prowadzenie dozwolone jest każdemu na warunkach art. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.)" - wyrok NSA z dnia 15 grudnia 1992 r., sygn. akt SA/Lu 1096/92, "Samorząd Terytorialny" nr 9/1992, s. 26);

2. "Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej nie stwarza podstaw do wydania pozwolenia na prowadzenie giełdy samochodowej" - wyrok NSA z dnia 8 września 1992 r., sygn. akt SA/Wr 870/92, (nie publikowany).

Z przytoczonych orzeczeń wynika, że zdaniem NSA wykluczone jest prowadzenie przez podmiot gospodarczy działalności targowiskowej (giełdy samochodowej) na warunkach określonych ustawą o działalności gospodarczej.

Pogląd powyższy jest moim zdaniem zasadny; prowadzenie przez podmiot gospodarczy działalności targowiskowej w oparciu o przepisy ustawy o działalności gospodarczej nie znajduje uzasadnienia.

II. W literaturze prawniczej podkreśla się, że w ustawodawstwie polskim występuje zróżnicowanie w definiowaniu pojęcia "targowisko" na gruncie dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach oraz na gruncie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

Targowiskami - w rozumieniu dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach (Dz. U. z 1951 r. Nr 41, poz. 312 oraz z 1990 r. Nr 34, poz. 198) - są wszelkie miejsca i budowle (hale targowe, bazyry) przeznaczone do handlu ze stoisk, wozów i koszów itp.

Ustawodawca w ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, dla potrzeb uregulowania poboru opłaty targowej (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm) w art. 15 ust. 2 w następujący sposób definiuje targowisko:

"Art. 15.

2. Targowiskami, są wszelkie miejsca, w których jest prowadzony handel z ręki, koszów, stoisk, wozów konnych, przyczep, pojazdów samochodowych itp., a także sprzedaż zwierząt, środków transportowych i części do środków transportowych".

Z powyższego wynika, że zakres regulacji art. 15 ust. 2 cyt. wyżej ustawy jest pod pewnym względem szerszy, niż art. 1 ust. 1 dekretu. Ustawodawca

dla potrzeb poboru opłaty targowej stwierdza wprosi, że targowiskiem jest miejsce na którym prowadzi się sprzedaż środków transportowych (gięlda samochodowa).

Przepisy ustawy nie precyzują bliżej zasad prowadzenia targowiska.

Kwestie te uregulowane są jak dotychczas przepisami dekretu targach i targowiskach pochodzącego z 1951 r.

Z brzmienia art. 4 cyt. wyżej aktu prawnego, wynika generalna zasada, zgodnie z którą prowadzenie targowisk jest zadaniem własnym gminy.

Jednakże ustawodawca nowelizując dekret w 1990 r. (art. 16 ustawy kompetencyjnej z dnia 17 maja 1990 r. (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.), dopuścił tym samym możliwość prowadzenia targowisk przez inne podmioty, które uzyskały stosowne zezwolenie gminy (ust. 2 art. 4 ustawy).

W kwestii dopuszczalności prowadzenia gięldy samochodowej przez podmiot gospodarczy, który uzyskał stosowne zezwolenie gminy, wypowiedział się pozytywnie Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z dnia 8 września 1992 r. sygn. akt SA/Wr 870/92 (nie publikowane - *vide* opracowanie W. Abramowicz: *Podatki, finanse i budżet gminy w orzecznictwie NSA*, Warszawa 1994).

Przepisy dekretu, nie określają jednak w jaki sposób (przy spełnieniu jakich warunków) podmiot, który uzyskał stosowne zezwolenie gminy może prowadzić działalność targowiskową (czy także na gruncie prywatnym).

Artykuł 5 dekretu zawiera jedynie ogólną zasadę, że gmina ustala lokalizację targowisk i ich regulaminy.

Jak już zostało wspomniane na wstępie niniejszej opinii, dotychczasowe orzecznictwo NSA w dziedzinie targowisk nie jest jednolite. Są wyroki oparte jedynie na celowościowej interpretacji art. 15 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, gdzie w oderwaniu od postanowień art. 5 dekretu o targach i targowiskach akceptuje się szerokie rozumienie targowiska dla ustalenia obowiązku w zakresie opłaty targowej.

G. Nasierowska i D. Trapkowska w swoim opracowaniu *Podatki w gminie - przepisy prawne i orzecznictwo*, (Warszawa 1994) polemizując z orzeczeniami NSA, wyraża pogląd, zgodnie z którym z art. 4 ust. 1 dekretu o targach i targowiskach - prowadzenie targowisk, a zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 11 ustawy o samorządzie terytorialnym - sprawy targowisk i hal targowych -

należą do zadań własnych gmin. Zadanie to należy ściśle powiązać z odpowiedzialnością gminy za inne sprawy, uregulowane też w art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, a mianowicie:

- ładu przestrzennego, gospodarki terenami (pkt 1);
- gminnych dróg, ulic oraz organizacji ruchu drogowego (pkt 2);
- porządku publicznego (pkt 14).

Gromadzenie się w jednym miejscu dużej liczby osób sprzedających i kupujących może być bowiem źródłem szeregu obciążeń dla środowiska naturalnego, infrastruktury komunalnej oraz zagrożenia dla porządku publicznego. Ustalenie takich miejsc handlu przekazano zatem radzie gminy, która zgodnie z art. 5 dekretu w związku z art. 18 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym ustala lokalizację targowisk. Rada gminy nie wykonuje tu uprawnień właścicielskich, lecz działa w sferze publicznej na podstawie upoważnienia ustawowego, udzielonego gminie w art. 5 dekretu o targach i targowiskach.

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Nasierowska i Trapkowska - targowisko (halę targową, bazar) można zatem zlokalizować na każdej nieruchomości w gminie, niezależnie od prawa własności. Jeśli nieruchomość stanowi własność publiczną - komunalną czy państwową, a pozostaje w dyspozycji gminy - wówczas ustala się lokalizację z urzędu, a jeśli stanowi własność prywatną - na wniosek lub za zgodą osoby zainteresowanej, posiadającej tytuł prawny.

Stanowisko ww. jest - moim zdaniem - zasadne, jakkolwiek uzasadniane jest stanowisko odmienne.

Reasumując, inne podmioty gospodarcze (art. 4 ust. 2) mogą - moim zdaniem - prowadzić targowiska (położone zarówno na nieruchomościach, do władania którymi posiadają tytuł prawny, jak i na nieruchomościach gminy czy na innych nieruchomościach) tylko po uzyskaniu zezwolenia gminy, które jest aktem administracyjnym o charakterze uznaniowym.

*Beata Alicja Homa*



29 września 1995 r.

**O wprowadzeniu ograniczenia ruchu pojazdów uwagi na ochronę środowiska, może zdecydować jedynie uprawniony organ w określonych prawem sytuacjach.**

Zasady ochrony i racjonalnego kształtowania środowiska określa ustawa z dnia 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (j.t. Dz. U. z 1994 r. Nr 49, poz. 196). W Dziale II ustawy unormowane są podstawowe kierunki ochrony środowiska, w sposób zróżnicowany, zależnie od tego, jakiego elementu przyrodniczego środowiska ochrona ta dotyczy. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy - środowiskiem w rozumieniu ustawy, jest ogół elementów przyrodniczych, w szczególności:

- powierzchnia ziemi łącznie z glebą,
- kopaliny,
- wody,
- powietrze atmosferyczne,
- świat roślinny i zwierzęcy,
- krajobraz.

Odpowiadając na pytanie - czy możliwe jest wprowadzenie ograniczeń ruchu pojazdów na drogach publicznych, gminnych, z uwagi na ochronę środowiska należy odwołać się do następujących przepisów omawianej ustawy:

1) art. 32 ust. 1 - na podstawie którego wojewoda może ograniczyć lub zakazać używania pojazdów napędzanych silnikami spalinowymi na terenach, na których nastąpiło szkodliwe dla zdrowia ludzi stężenie substancji zanieczyszczających. Przepis ten może być odpowiednio stosowany w wypadku stężenia na określonym terenie substancji zanieczyszczających powietrze w stopniu stwarzającym poważne zagrożenie sta nu zabytków;

2) art. 41 - na podstawie którego wojewoda może wprowadzić zakazy lub nakazy konieczne do zapewnienia ochrony terenów posiadających walory wypoczynkowe i krajobrazowe przed ich niszczeniem bądź utratą tych walorów. Ustawodawca nie określił bliżej jaki rodzaj czy za kres zakazów lub nakazów może być zastosowany. Uprawnia to - moim zdaniem - do

wniosku, że pozostawiono decyzję w tym względzie wojewodzie. Może on uznać, że najważniejsze będzie wprowadzenie zakazów czy nakazów polegających na określonym zachowaniu, związanym z ruchem pojazdów (np. zakazu wjazdu pojazdów ciężarowych). Zakaz taki może mieć charakter częściowy (tj. w określonych porach roku, czy dnia) lub całkowity;

3) art. 52 ust. 2 pozwalający organowi gminy na ustanowienie ograniczeń co do czasu pracy lub korzystania z urządzeń technicznych oraz środków transportu i komunikacji, stwarzających uciążliwości dla środowiska w zakresie hałasu i wibracji.

Poza ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska szczegółowe zasady ochrony cennych ze względu na szczególne wartości naukowe lub społeczne albo unikalność lub rzadkość występowania tworów przyrody oraz obszarów o wyjątkowych naturalnych wartościach przyrodniczych, a także zasobów dziko żyjących zwierząt, określają przepisy ustawy z dnia 16 X 1991 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 114, poz. 492 z późn. zm.).

Należy przywołać, w tym miejscu jej art. 37 ust. 1, który określając czego w szczególności mogą dotyczyć ograniczenia i zakazy, jakie mogą być wprowadzane w odniesieniu do przyrody wymienia m.in. ruch pojazdów.

I tak, na podstawie art. 38 w zw. z art. 37 ust. 1 pkt 14 ustawy wojewoda może, w drodze rozporządzenia, wprowadzić na okres sześciu miesięcy ograniczenie lub zakaz ruchu pojazdów, na obszarze o stwierdzonych wartościach przyrodniczych lub krajobrazowych, przeznaczonym do objęcia ochroną, a któremu to obszarowi zagraża zmiana lub zniszczenie.

Rada Ministrów tworząc, w drodze rozporządzenia park narodowy określa m.in. ograniczenia i zakazy przewidziane w art. 37 ust. 1, mogące dotyczyć także ruchu pojazdów (art. 14 ust. 7).

Podobne kompetencje przysługują Ministrowi Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, kiedy uznaje dany obszar za rezerwat przyrody, (art. 23 ust. 3) oraz wojewodzie - odnośnie do parku krajobrazowego (art. 24 ust. 5).

Dla porządku należy zaznaczyć, że opisane kompetencje wojewody z zakresu ochrony przyrody na terenie parku narodowego wykonuje dyrektor tego parku (art. 9 ust. 2).

Reasumując należy wskazać, że o wprowadzeniu ograniczenia ruchu

pojazdów, z uwagi na ochronę środowiska może zdecydować jedynie uprawniony organ w określonych prawem sytuacjach.

Odpowiadając natomiast na bardzo konkretne pytanie: kto może wydać decyzję o zamknięciu lub ograniczeniu ruchu na drodze prywatnej, w zarządzie gminy (np. na drodze do Doliny Chochołowskiej) trzeba stwierdzić, iż odpowiedź ta musi być uwarunkowana charakterem obszaru, na którym położona jest Dolina Chochołowska (o czym była mowa wyżej). Jeżeli droga byłaby własnością prywatną, wówczas omawiane uprawnienia dotyczące ruchu pojazdów przysługiwałyby właścicielowi. Mogłyby być wtedy rozważane problemy związane z ustanowieniem służebności gruntowej (droga konieczna).

*Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk*