

# BIULETYN BSE

ekspertyzy  
i opinie prawne

2(20)96

Kancelaria Sejmu



# BIULETYN

Biura Studiów i Ekspertyz

2(20)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, lipiec 1996

## SPIS TREŚCI

## EKSPERTYZY:

*Czy Prezydent RP może wycofać weto ustawodawcze przesiane do Sejmu?* **Paweł Sarnecki** 9

*Czy Prezydent RP ma prawo wycofania weta wobec ustawy w świetle art. 18 ust. 3 Malej Konstytucji?* -**Janusz Mordwitko** 15

*W sprawie wniosków organów samorządu terytorialnego o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny niekonstytucyjności niektórych przepisów o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw - sygn. akt K. 29/95* - **Witold Pawełko** 20

*Pojęcie "kodeksu" i procedura rozstrzygnięcia o jego zakresie I w Kin możliwość określania terminów). Tryb nowelizacji kodeksu* **Paweł Sarnecki** 27

*Poprawność legislacyjna "Autopoprawki" Rady Ministrów do projektów ustaw przekazanych Sejmowi w dniu 15 grudnia 1095 r.* - **Wojciech Odrowąż-Sypniewski** 32

*W sprawie kar pieniężnych za nieusprawiedliwioną nieobecność posłów i senatorów na posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów* - **Beata Szepietowska** 40

*Sprawa poselskiego uprawnienia w zakresie żądania udostępnienia przez naczelné organy administracji rządowej projektów ustaw i projektów rozporządzeń* -**Janusz Mordwilko**44

*Prawa posłów do zgłaszania wniosków o umieszczenie w sprawie zdaniu stenograficznym niewy ogłoszonego wystąpienia* - **Janusz Mordwilko** 50

*W sprawie uniemożliwienia posłowi udziału w naradzie kadry kierowniczej Komendy Wojewódzkiej Policji - **Andrzej Szymt*** 57

*Możliwości prawne przeprowadzenia waloryzacji emerytur i rent w pierwszym kwartale 1996 r. na podstawie przepisów ustawy z 17 października 1991 r. - **Wanda Wojnowska-Ciodyk*** 61

*W sprawie wniosków grupy posłów na Sejm, OPZZ i NSZZ "Solidarność", skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 8/90) **Witold Pawełko*** 64

*W sprawie wniosku Rad\ Miejskiej w Zielonej Górze, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego, o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 4 ust. 1 ustawy Prawo budżetowe - **Witold Pawełko*** 69

#### **INFORMACJE:**

*Dyrektywy Wspólnot Europejskich problem odzwierciedlenia ich w ustawach bądź regulowania zarządzeniami ministrów - **Małgorzata Bajor-Słuchańczyk, Jolanta Adamiec*** 75

*Problem zwolnień grupowych urzędników państwowych w związku z likwidacją urzędu - **Irena Galińska-Rączy*** 78

*Przynależności do partii politycznych urzędników służby cywilnej w kontekście standardów europejskich - **Irena Galińska-Rączy*** 80

*W sprawie możliwości ustanowienia przez organizacje i związki Polaków za granicą przedstawicie U w Polsce - **Zdzisław Galicki*** 83

*Podstawy prawne funkcjonowania organizacji pozarządowych w Polsce **Beata Alicja Homa*** 85

*Możliwości tworzenia nowych miejsc pracy w ramach podejmowaniu*

*działalności gospodarczej, rozliczenia podatkowe przy pro wadzeniu lak lej działalności, obowiązek płacenia składek na cele ubezpieczenia społecznego - Irena Galińska-Rączy* 89

*IV sprawie podstaw prawnych do wypłaty odszkodowań dla żołnierzy służby zasadniczej przeniesionych do rezerwy ze względu na zły stan zdrowia lub nieprzydatność do pełnienia .służby Zofia Monkiewicz* 101

*Uprawnienia członków spółdzielni mieszkaniowych wobec zarządów i rad nadzorczych w świetle obowiązujących przepisów - Wanda Wojnowska-Ciodyk* 104

*Zasady używania własnego pojazdu do celów służbowych - Wanda Wojnowska-Ciodyk*109

#### **OPINIE:**

*Uprawnienia Marszałka Sejmu w postępowaniu z projektem uchwały na etapie skierowania do właściwych komisji po I czytaniu w Sejmie* 115

*W sprawie interpretacji art. 73 ust. 6 Regulaminu Sejmu* 117

*W sprawie wykładni art. 131 i 132 ordynacji wyborczej do Sejmu* 119

*O możliwości przeszukania biur parlamentarnych* 121

*Sprawa cofnięcia "rekomendacji partyjnej" posłowi* 123

*W sprawie udziału parlamentarzystów w radach nadzorczych i za rządach podmiotów gospodarczych ze 100% udziałem kapitału zagranicznego lub przewagą kapitału zagranicznego oraz udziału w zarządach Narodowych Funduszy Inwestycyjnych (również w zarządach NFI zarządzanych przez firmy zagraniczne)* 125

<i>Sprawa udostępniania i wykorzystania ekspertyz BSE</i>	121
<i>Możliwości dochodzenia odsetek w wypadku wydania decyzji przez Urząd Antymonopolowy</i>	128
<i>W sprawie zwolnień podatkowych przy działalności gospodarczej</i>	131
<i>Dopuszczalność wprowadzenia instytucji policji sesyjnej</i>	134
<i>W sprawie budowy zakładu termicznej utylizacji odpadów</i>	136
<i>Interpretacja pojęcia umowa zlecenia zawartej w art. 24 d ustawy o samorządzie terytorialnym, oraz problem wykonywania pracy przez radnego w zakresie zamówień publicznych</i>	140
<i>Sprawa zastosowania ustawy o zamówieniach publicznych</i>	143
<i>Problem odpowiedzialności za publikacje aktu prawnego z błędem</i>	145
<i>O przepisach ustawy z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych obowiązujących obecnie mimo wejścia w życie ustawy z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych</i>	146
<i>W sprawie uprawnień lokatorów budynków przejętych przez spółdzielnię mieszkaniową</i>	148
<i>Możliwości wyłączenia ze spółdzielni mieszkaniowej budynku mieszkalnego, w którym wszystkie mieszkania mają status własnościowy oraz ustanowienia administracji wspólnoty mieszkańców</i>	150

## **EKSPERTYZY**





## **CZY PREZYDENT RP MOŻE WYCOFAĆ WETO USTAWODAWCZE PRZESŁANE DO SEJMU?**

***PAWEŁ SARNECKI***

W obowiązujących przepisach prawnych, konstytucyjnych i ustawowych, występuje wiele sytuacji przesyłania Sejmowi przez różne organy państwowe, rozmaitego rodzaju aktów. Może to być sytuacja gdy od tego przesłania w sposób konieczny uzależnione jest podjęcie przez Sejm określonej decyzji (bez przesłania decyzja podjęta być nie może), przy czym przesłanie jest konstytucyjnym lub ustawowym obowiązkiem danego organu. W tej sytuacji przesłanie zawiera po prostu wniosek o podjęcie decyzji i jest to warunek konieczny dla jej podjęcia. Tak np. zgodnie z art. 21 ust. 1 Małej Konstytucji Sejm może uchwalić ustawę budżetową jedynie na podstawie projektu, przedstawionego przez Radę Ministrów, a ta ów projekt przedłożyć musi. Inną nieco sytuacją jest uzależnienie określonej decyzji Sejmu od wcześniejszego przesłania wniosku, ale uprawniony organ nie musi lecz jedynie może taki wniosek stawiać. Tak np. na podstawie art. 96 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym Sejm może rozwiązać radę gminy tylko na podstawie wniosku Prezesa Rady Ministrów lub też, na podstawie art. 23 Małej Konstytucji Sejm uchwała upoważnienie do stanowienia rozporządzeń z mocą ustawy tylko na podstawie projektu wnioszonego przez Radę Ministrów. Jeszcze inną sytuacją jest uchwalanie ustaw; jest to co prawda uzależnione od wniesienia inicjatywy ustawodawczej przez uprawnione podmioty, ale wśród nich znajdują się również posłowie, a więc w wypadku braku inicjatywy podmiotów pozasejmowych, projekty ustaw teoretycznie mogą przygotować posłowie. Czym innym jest także przedstawianie przez określone organy Sejmowi sprawozdań lub informacji ze swojej działalności (jak np. Sąd Najwyższy - por. art. 10 ust. 1 ustawy o Sądzie Najwyższym czy NIK - art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o NIK) czy o "podstawowych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa" (art. 34 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym). Rozpatrywanie takich sprawozdań przez Sejm nie

przybiera na ogół postaci dyskusji plenarnej kończącej się uchwałą; równie dobrym sposobem potraktowania takiego sprawozdania z punktu widzenia ustawy może być zaledwie rozesłanie go posłom do wiadomości.

W każdej z tych sytuacji hipotetyczne "wycofanie" danego aktu (zakładając jego dopuszczalność) przez organ przesyłający, miałyby inne znaczenie. Musimy przy tym przyjąć jeszcze rozumienie że "wycofanie" oznacza retroaktywną likwidację czynności wniesienia; sprawę potraktować należałoby w ten sposób, że musiano by przyjąć fikcję prawną, iż dany akt nigdy Sejmowi nie został dostarczony. Tylko takie jego rozumienie, najszerze, wydaje mi się do przyjęcia w niniejszej opinii skoro nie jest to instytucja wyraźnie prawnie uregulowana.

W sytuacji pierwszej wstrzymywałyby to prace nad danym rozstrzygnięciem Sejmu (w podanym przykładzie - nad budżetem) ale nie znosiłoby naturalnie konstytucyjnego obowiązku przedłożenia wymaganego projektu i Sejm musiałby na niego czekać. W sytuacji drugiej, po "wycofaniu", do wydania rozstrzygnięcia przez Sejm nie dochodzi, ale dojść nie musi i Sejm nie ma potrzeby czekać na inną wersję wniosku. W przypadku wycofania inicjatywy ustawodawczej - co jak wiadomo jest wyraźnie dopuszczone przez art. 15 ust. 4 Małej Konstytucji oraz art. 33 ust. 2 Regulaminu Sejmu, choć jedynie do momentu zakończenia pierwszego czytania - wycofany tekst może być przejęty przez innego wnioskodawcę lub w inny sposób wykorzystany w działalności ustawodawczej Sejmu, choć naturalnie może być także w ogóle nie brany później pod uwagę w żadnej sytuacji. Żadna zgoda pierwotnego wnioskodawcy nie jest tu potrzebna, jego ewentualne protesty byłyby bezprzedmiotowe. Projekt ustawy nie jest bowiem chroniony prawem autorskim lub mu podobnym. Wycofanie projektu nie oznacza likwidacji jego merytorycznego (a i politycznego) znaczenia. W końcu wycofanie sprawozdania czy informacji już dostarczonej posłom jest oczywiście bezprzedmiotowe. Ewentualnie z okazji rozpatrywania takiego aktu na posiedzeniu plenarnym dany organ mógłby dodatkowo poinformować, że jego sprawozdanie (informacja) z określonych powodów wymaga korekt, uzupełnień, innych ocen itp. - względnie przesłać na piśmie inną jego wersję. Przy ocenie działalności danego organu - w całości lub w danym segmencie - nikt i nic nie byłoby w stanie zakazać

posłom wykorzystania pierwotnego sprawozdania. Wynika to z natury rzeczy takiej sytuacji. Jak więc widzimy sytuacje są tu dość zróżnicowane - i wobec tego, moim zdaniem, rozwiązania prawne wprowadzające "prawo do wycofania" w którejs z tych grup - nie mogą być przenoszone do innej. Jeśli więc dopuszczalne jest np. wycofanie projektu ustawy, to nie można tu w drodze analogii wnioskować, że dopuszczalne jest również wycofanie np. wniosku Prezesa Rady Ministrów o rozwiązanie rady gminy.

Jak należałoby zakwalifikować weto ustawodawcze Prezydenta, czyli - jak nazywa to Mała Konstytucja - jego wniosek do Sejmu o ponowne uchwalenie ustawy? Wg Małej Konstytucji rozpatrzenie weta kończy się "ponownym uchwaleniem ustawy", większością 2/3 głosów. Jeśli wniosek komisji Sejmowej o ponowne uchwalenie ustawy w brzmieniu dotychczasowym nie uzyska poparcia tak określonej większości, postępowanie ustawodawcze nad daną ustawą ulega zamknięciu, nie jest ona naturalnie podpisywana przez Prezydenta ani publikowana. Uznając dopuszczalność wycofania przez Prezydenta wniosku o ponowne uchwalenie ustawy należałoby przyjąć, jako konsekwencję tego faktu, nierozpoczynanie w ogóle procedury rozpatrywania ponownego ustawy przez Sejm z art. 53 Regulaminu lub też bezterminowe przerwanie go w każdym stadium proceduralnym tego postępowania. Prezydent wówczas dokonywałby promulgacji ustawy, przy czym, moim zdaniem, konstytucyjny termin dla podpisania ustawy liczyłby się w takiej sytuacji od dnia pierwotnego przedstawienia mu ustawy do podpisu (art. 18 ust. 2 Małej Konstytucji). Gdyby ten termin już upłynął, Prezydent byłby zobowiązany do bezwłocznego podpisania. Żaden też inny podmiot prawny nie jest naturalnie uprawniony do przejścia zamiast Prezydenta wniosku o ponowne uchwalenie ustawy. Analiza tej sytuacji każe więc ją zakwalifikować do drugiej grupy z powyżej ustalonych.

Czym winno być ewentualne wycofanie weta ustawodawczego? Czy również "wnioskiem" jak i wystąpienie z wetem, jak nazywa je art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji (oczywiście idzie tu o treść aktu Prezydenta, a niekoniecznie o jego nazwę)? Moim zdaniem nie, biorąc pod uwagę wskazany wyżej ogólny charakter aktu "wycofania". Prezydent niejako oświadczałby, że jego wystąpienie z wetem przed jakimś czasem należałoby

traktować jako niebyłe, pozbawione skutków prawnych. Co więcej, nie byłoby chyba wówczas przeszkód prawnych, przyjmując dopuszczalność omawianej instytucji, aby Prezydent zaraz po takiej deklaracji podpisał ustawę i skierował ją do publikacji. Wycofanie weta byłoby więc nie wnioskiem, a "oświadczeniem" (znowu idzie o treść a nie nazwę) Prezydenta, przesyłanym Marszałkowi Sejmu, który z kolei dokonywałby przerwania i zamknięcia postępowania nad rozpatrywaniem weta. Oczywiście nie byłoby wówczas żadnych przeszkód, aby wymagana grupa posłów w regulaminowym trybie zgłosiła wniosek o uchylenie takiej ustawy, co naturalnie jest czymś formalnie zupełnie innym, niż niedopuszczalne "przejęcie" przez posłów weta ustawodawczego. W postępowaniu ustawodawczym nie obowiązuje bowiem zasada *ne bis in idem* i raz przyjęte ustawy w pewnej materii wolno naturalnie uchylać, a nawet nie istnieje jakiś minimalny termin, w którym ustawa musiałaby "poobowiązywać". Czym innym jest naturalnie polityczna ocena takiej sytuacji.

Wniosek Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy winien być "umotywowany", tzn. zawierać argumenty merytoryczne i ewentualnie prawne, przemawiające - jego zdaniem - przeciwko wejściu ustawy w życie. Czy takie umotywowanie zawierać winno również ewentualne oświadczenie o wycofaniu weta? Moim zdaniem nie - wycofanie weta w tym aspekcie oznacza, że Prezydent - jakby po pewnym namyśle - godzi się z całością argumentacji samego Sejmu, leżącej u podstaw uchwalenia danej ustawy. Jednakże umotywowania weta ustawodawczego, z natury *rzeczy* nie da się już "wycofać". Argumenty tam przytoczone zapadły w świadomość posłów. Niekoniecznie trzeba zakładać, że przestały być one istotne tylko dlatego, że ich formalny autor z nich zrezygnował. Nie można wykluczyć, że posłowie zostali nimi przekonani i chcą teraz zrewidować swój pierwotny pogląd a - oczywiście w ich zamiarze nieudana - procedura "ponownego uchwalenia ustawy" umożliwiłaby im dokonanie tego w uproszczony sposób. Pamiętajmy, że zawsze stoi do ich dyspozycji procedura materialnie ta sama, tj. procedura wniesienia projektu ustawy o uchylenie ustawy "zawetowanej" pierwotnie przez Prezydenta. Niewątpliwie zaś fakt wystąpienia kiedyś z umotywowanym wetem ustawodawczym przez Prezydenta dostarczyłby tu dodatkowego uzasadnienia.

Ze wszystkich powyższych względów, w aktualnej sytuacji prawnej, opowiadam się za niedopuszczalnością "oświadczeń" Prezydenta o wycofaniu weta ustawodawczego. Wyraźne dopuszczenie takiej możliwości jest, jak widzimy, rzadkim wyjątkiem i do tego silnie ograniczonym (tylko projekty ustaw ale z wyjątkiem projektów ustaw budżetowych i tylko do końca pierwszego czytania). Właśnie dlatego również dopuszczenie takie nie może być domniemywane. Wszelkie kompetencje konstytucyjne nie są oczywiście prywatno-prawnymi roszczeniami. To np. powód może zrezygnować i wycofać pozew z sądu cywilnego, ale organy konstytucyjne tak swymi kompetencjami dysponować nie mogą. Również Trybunał Konstytucyjny wykluczył pogląd, że każda konstytucyjna kompetencja mieści w sobie *implicite* prawo do podejmowania *actus contrarius*; prawo powołania przewodniczącego KRRiTV nie zawiera w sobie, jego zdaniem, prawa do jego odwołania (W 7/94 - por. OTK 1994, cz. I, str. 204 a zwł. str. 211-212: "Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z konstytucyjnej zasady legalności jak również zasady demokratycznego państwa prawa wynika jednoznaczny wniosek, że w przypadku, gdy normy prawne nie przewidują wyraźnie (podkreślenie P.S.) kompetencji organu państwowego, kompetencji tej nie wolno domniemywać i w oparciu o inną rodzajowo kompetencję przypisywać ustawodawcy zamiaru, którego nie wyraził").

Zauważmy na zakończenie, że Prezydent nie jest oczywiście pozbawiony możliwości uczynienia publicznymi swych poglądów o merytorycznej rewizji swego pierwotnego stanowiska i wpłynięcia w ten sposób na Sejm, aby ten odrzucił jego weto. Taka "zmiana poglądów", zwłaszcza w sytuacji zmiany w obsadzie personalnej tego urzędu byłaby czymś naturalnym. Dalej: w myśl art. 96 ust. 1 Regulaminu Sejmu ma on prawo zawsze uczestniczenia w posiedzeniach Sejmu co obejmuje, w sposób naturalny, również prawo do zabrania głosu w ramach poszczególnych spraw, rozpatrywanych przez Sejm. Rozpatrywanie jego weta jest naturalnie taką sprawą (art. 95 ust. 2 pkt 6 Regulaminu Sejmu).

Byłaby to poza tym typowa sytuacja, w której mógłby się on wyręczyć ministrem stanu (art. 48 ust. 1 Małej Konstytucji). W końcu ma on prawo inicjatywy ustawodawczej, które może mu, w ostateczności, służyć do wniesienia projektu ustawy o treści identycznej z tą, którą Sejm, w wyniku

rozpatrywania jego weta, nie uchwalił ponownie i która przestała istnieć. W tym "drugim" postępowaniu nie byłaby już wymagana kwalifikowana większość 2/3 posłów.

Reasumując: negatywny wynik analizy co do możliwości istnienia prawa Prezydenta do wycofania weta ustawodawczego nie oznacza istnienia sytuacji, w której mógłby on jednak ubiegać się o wprowadzenie do systemu prawnego treści danej ustawy, i to bez żadnych wątpliwości co do legalności postępowania.

*30 maja 1996 r.*

## **CZY PREZYDENT RP MA PRAWO WYCOFANIA WETA WOBEC USTAWY W ŚWIETLE ART. 18 UST. 3 MAŁEJ, KONSTYTUCJI?**

*JANUSZ MORDWIŁKO*

W art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji określona została kompetencja głowy państwa do wyrażania sprzeciwu wobec ustaw uchwalonych przez parlament. Instytucję tę nazywa się często wetem ustawodawczym zwanym inaczej zawieszającym, bowiem Sejm może je "przełamać", ponownie uchwalając tę samą ustawę większością 2/3 głosów.

Źródłem ustrojowym tej instytucji jest przyjęta przez Małą Konstytucję zasada podziału władz (art. 1 MK), z niej wynika ustanowienie w Konstytucji różnych środków ustrojowych służących wzajemnemu hamowaniu się poszczególnych władz, w celu zapewnienia pomiędzy nimi niezbędnej równowagi.

W prawo sprzeciwu wobec ustaw uchwalonych przez parlament wyposaża Konstytucja wybranego w wyborach bezpośrednich przez Naród Prezydenta, który jest "najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych" oraz "czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa..." (art. 28 MK).

Mała Konstytucja reguluje następujące elementy weta: 1) dotyczy ono ustaw, których proces legislacyjny w parlamencie uległ już zakończeniu (art. 18 ust. 1 MK), 2) określa trzydziestodniowy termin na jego złożenie (art. 18 ust. 2 MK), 3) przewiduje obowiązek umotywowania weta (art. 18 ust. 3 MK), 4) określa formę prawną weta - powinno mieć ono formę wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy skierowanego do Sejmu (art. 18 ust. 3 MK).

Przyjęcie konstrukcji weta zawieszającego pozwala Sejmowi na powtórne zajęcie stanowiska w sprawie ustawy zakwestionowanej przez Prezydenta. Znając motywy kierujące Prezydentem przy odmowie podpisania ustawy Sejm może je albo podzielić i wówczas ustawa w pierwotnej wersji nie zostanie uchwalona, albo wyrazić zdanie przeciwne i oddalić weto większością 2/3 głosów. Ponowne uchwalenie ustawy tą większością obliguje



Prezydenta do jej podpisania, chyba że zwróci się on do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności tej ustawy z Konstytucją. Natomiast jeżeli weto prezydenckie nie zostanie oddalone, to zakwestionowana przez głowę państwa ustawa nie wchodzi w życie (postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu).

Scharakteryzowane przepisy konstytucyjne nie dają odpowiedzi na pytanie czy Prezydent RP ma prawo wycofać wniosek złożony do Sejmu o "ponowne rozpatrzenie ustawy". Pomija również tę kwestię doktryna (por. R. Mojak: *Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych 1989-1992*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994, s. 225-228 oraz B. Banaszak - w: *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1994, s. 246-253), pomimo iż dosyć obszernie charakteryzuje się w niej instytucję sprzeciwu Prezydenta wobec ustaw.

Analiza tej instytucji oraz praktyki ustrojowej pozwala sformułować pogląd (stanowisko), iż Prezydent RP jest uprawniony do skutecznego prawnie wycofania wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm. Prawo to nie jest ograniczone trzydziestodniowym terminem przewidzianym przez art. 18 ust. 2 MK na złożenie wniosku, może więc on złożyć wniosek o wycofanie także po upływie trzydziestodniowego terminu.

1. To prawda, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie kilkakrotnie stwierdzał, w sprawie przepisów kompetencyjnych, iż przepis kompetencyjny podlega ścisłej wykładni literalnej i domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze wykładni (np. celowościowej) nie może wchodzić w rachubę (orzeczenia: K 5/86, P. 2/86, U. 6/87, K. 1/89, U. 3/92, K. 11/93). Ale jednocześnie (a ma to bardzo istotne znaczenie dla omawianej w opinii kwestii) Trybunał Konstytucyjny uznał za możliwe wycofanie wniosku przez Prezydenta, dotyczącego kontroli zgodności z Konstytucją ustawy nie podpisanej przez niego (postanowienie TK z dnia 13.02.1991 r. - K 14/90 i na gruncie Małej Konstytucji - postanowienie TK z dnia 7.03.1995 r. -K 3/95).

Rozstrzygnięcie dotyczące możliwości wycofania wniosku dotyczącego kontroli zgodności ustawy z Konstytucją przyjęte przez Trybunał w 1991 r. zostało przez tenże Trybunał Konstytucyjny potwierdzone już na gruncie Małej Konstytucji. Trybunał uzasadnił swoje stanowisko charakterem

kompetencji Prezydenta, uznając iż kompetencja ta przysługuje Prezydentowi z wyłączeniem innych organów państwa i ma na celu realizację jego obowiązków określonych w art. 28 Małej Konstytucji. Nadto stwierdził, iż postępowanie, które toczy się w trybie art. 18 ust. 3 MK (kontrola prewencyjna) charakteryzuje się licznymi odrębnościami w porównaniu z metodą następczą dokonywaną na podstawie art. 33a Przepisów Konstytucyjnych. Jedną z tych odrębności jest wyłączność kompetencji Prezydenta do występowania z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy przyjętej przez parlament, ale jeszcze nie podpisanej przez Prezydenta.

Prawo weta wobec ustawy uregulowane jest w tymże samym ustępie 3 art. 18 Małej Konstytucji co możliwość skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej ustaw, regulacja taka jest uzasadniona więzią tych instytucji, służą one bowiem jednolitej kompetencji Prezydenta (jemu wyłącznie przysługującej) sprowadzającej się do prewencyjnej kontroli ustaw uchwalonych przez parlament. Należy nadto uznać, iż wniosek Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją jest dalej idący (czy bardziej zobowiązujący Prezydenta) niż wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm. Zarzuty dotyczące niekonstytucyjności ustawy mają bardziej zobiektywizowany charakter i nie ulegają zmianie w wyniku zmiany sytuacji społeczno-politycznej bądź rewizji przekonań politycznych Prezydenta zawartych w motywach uzasadniających weto wobec ustawy. Zmiana sytuacji społeczno-politycznej czy nawet uwarunkowań prawnych nie ma (bądź nie powinna mieć) w istocie wpływu na fakt zgodności (niezgodności) ustawy z Konstytucją, natomiast zmiana sytuacji politycznej (bądź zmiana osoby piastującej urząd Prezydenta) może zmienić i uchylić przesłanki oraz racje weta ustawodawczego. Jeżeli zatem Prezydent RP, stojący na straży przestrzegania Konstytucji ma prawo wycofania wniosku o prewencyjną kontrolę zgodności ustawy z Konstytucją, to tym bardziej ma on prawo wycofania wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm.

2. Organami Państwa w zakresie władzy ustawodawczej są Sejm i Senat. Zasadniczym celem działalności parlamentu jest więc uchwalanie niezbędnych dla Narodu ustaw. Najbardziej korzystną dla parlamentu,

realizującego funkcje stanowienia ustaw, jest sytuacja kiedy może on uchwalić i wprowadzić w życie ustawę bez przeszkód. Weto Prezydenta, uzasadnione wskazanymi powyżej względami ustrojowymi, jest prze szkodą w realizowaniu szeroko rozumianej władzy ustawodawczej parlamentu - uchwalona przez parlament ustawa nie może wejść w życie bowiem napotyka na weto Prezydenta. Jeżeli zatem Prezydent usuwa z własnej inicjatywy przeszkodę, w dojściu ustawy do skutku, to nie tylko nie narusza żadnych uprawnień parlamentu, ale wręcz przeciwnie "po maga" parlamentowi spełniać jego zasadniczy cel ustrojowy.

Uznanie prawa wycofania weta przez Prezydenta znajduje uzasadnienie w zasadniczej idei (normie prawnej) Małej Konstytucji, wszak Prezydent usuwający przeszkodę w dojściu ustawy (uchwalonej przez parlament) do skutku działa na rzecz "usprawnienia działalności naczelnych władz Państwa".

3. Nieuznanie prawa wycofania weta przez Prezydenta mogłoby prowadzić do poważnych komplikacji ustrojowych, całkowicie sprzecznych z konstytucyjną zasadą "usprawnienia działalności naczelnych władz Państwa". Wskazaliśmy bowiem, iż Sejm zobowiązany jest wniosek zawierający sprzeciw Prezydenta wobec ustawy rozpatrzyć, zaś Prezydent w przypadku ponownego uchwalenia ustawy większością 2/3 głosów zobowiązany jest ustawę podpisać i zarządzić jej ogłoszenie. Mogłoby zatem dojść do sytuacji, kiedy Sejm nie oddaliłby weta i nie uchwalił ponownie ustawy, w stosunku do której Prezydent nie miałby (w wyniku przemian w sytuacji społeczno-politycznej) żadnych zastrzeżeń. Nie do- szłaby do skutku ustawa, wobec której Prezydent nie miałby zastrzeżeń, a co więcej, której wejściem w życie mógłby być nawet zainteresowany. Taka konstrukcja nie tylko nie usprawniałaby działalność naczelnych władz Państwa, ale wręcz przeciwnie kreowała między nimi konflikty.

4. Odmowa podpisania ustawy nie wymaga, zgodnie z art. 47 ust. 5 Małej Konstytucji, kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów ani żadnego ministra. Jest to logicznym następstwem faktu samodzielnego decydowania przez Prezydenta o wystąpieniu z wetem. Rząd ani tej czynności nie inicjuje, ani za nią prawnie czy politycznie nie odpowiada. Weto prezydenckie ma więc w świetle Konstytucji charakter prerogatywy prezydenckiej. Jeżeli zatem

wyraźny przepis Małej Konstytucji (art. 47 ust. 5) nie przewiduje wymogu kontrasygnaty dla aktu odmowy podpisania ustawy, to należy uznać iż taka kontrasygnata nie jest wymagana dla skuteczności wniosku o wycofanie weta Prezydenta.

Reasumując: należy uznać, iż Prezydent RP jest uprawniony w świetle art. 18 ust. 3 MK do wycofania wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm, a wniosek ten nie musi być kontrasygnowany.

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na postawionym w tytule zapytaniu, nie omawiając szerzej niektórych aspektów instytucji sprzeciwu Prezydenta wobec ustaw uchwalonych przez parlament.

*30 maja 1996 r.*

**W SPRAWIE WNIOSKÓW ORGANÓW SAMORZĄDU  
TERYTORIALNEGO O STWIERDZENIE PRZEZ TRYBUNAŁ  
KONSTYTUCYJNY NIEKONSTYTUCYJNOŚCI NIEKTÓRYCH  
PRZEPISÓW O ZMIANIE USTAWY O SAMORZĄDZIE  
TERYTORIALNYM ORAZ NIEKTÓRYCH INNYCH USTAW -  
SYGN. AKT K.29/95**

**WITOLD PAWEŁKO**

Przedstawiam następującą opinię w sprawie zasadności wniosków 12 organów samorządu terytorialnego (w tym 8 sejmików samorządowych) o stwierdzenie niekonstytucyjności niektórych przepisów ustawy wymienionej w tytule.

1. Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601) wprowadziła zakaz łączenia wykonywania pracy w ramach stosunku pracy w urzędzie gminy oraz pełnienia funkcji kierownika w jednostce organizacyjnej gminy - z jednoczesnym wykonywaniem mandatu radnego tej gminy. Zgodnie z art. 24b ust. 1 znowelizowanej ustawy o samorządzie terytorialnym, osoba wybrana na radnego danej gminy, będąca pracownikiem urzędu tej gminy lub kierownikiem gminnej jednostki organizacyjnej, jest obowiązana złożyć wniosek o urlop bezpłatny w terminie 7 dni od daty ogłoszenia wyników wyborów. W przypadku gdy radnym została wybrana osoba wykonująca funkcję kierownika w jednostce organizacyjnej, przejętej lub utworzonej przez gminę w czasie kadencji, termin złożenia wniosku o urlop bezpłatny wynosi sześć miesięcy od dnia przejścia lub utworzenia jednostki (art. 24b ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym). Ewentualne niezłożenie przez radnego wniosku, o którym mowa, jest równoznaczne - w myśl ustawy - ze zrzeczeniem się mandatu (art. 24b ust. 5).

Jedną z konsekwencji ustawodawczych wprowadzenia zasady *incompatibilitatis* mandatu radnego z zatrudnieniem w urzędzie gminy lub pełnieniem funkcji kierownika w gminnej jednostce organizacyjnej są zakwestionowane przez wnioskodawców przepisy art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (...).

Zaskarżone przepisy mają charakter przejściowy. Normują one kwestię **terminu** ewentualnego złożenia wniosku o urlop bezpłatny przez radnych, którzy w dniu wejścia w życie ustawy pozostawali w stosunku pracy w urzędzie gminy, w której uzyskali mandat lub byli kierownikami jednostek organizacyjnych tej gminy. Termin ten wynosi sześć miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, a w przypadku radnego będącego kierownikiem jednostki organizacyjnej przejętej lub utworzonej przez gminę po tym dniu - sześć miesięcy od daty przejęcia lub utworzenia tej jednostki. Niezłożenie wniosku w podanych wyżej terminach jest równoznaczne ze zrzeczeniem się mandatu.

Wnioskodawcy zarzucają zaskarżonym przepisom art. 8 ust. 1 i 2 ustawy, że są one niezgodne z art. 1, art. 67 ust. 1 i 2 oraz art. 68 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. Nadto niektórzy z nich formułują zarzuty niezgodności:

a) art. 8 zaskarżonej ustawy z art. 72 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.,

b) art. 24a i art. 24b znowelizowanej ustawy o samorządzie terytorialnym z art. 1, art. 67 oraz art. 68 Przepisów Konstytucyjnych.

2. Oceniając zasadność zarzutów przedstawionych przez Wnioskodawców, na wstępie wypada przypomnieć, że art. 2 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. ustanawia wyraźny zakaz prowadzenia działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu, urzędu lub funkcji publicznej w Państwie. Zakaz jest adresowany do posłów i senatorów, osób wchodzących w skład Rady Ministrów, a także do innych osób pełniących urzędy lub funkcje publiczne określone w Ustawie Konstytucyjnej. Z treści art. 2 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej wynika, że podmiotowy i przedmiotowy zakres obowiązywania tego zakazu oraz skutki jego naruszenia mają być określone w ustawach zwykłych.

Bezsporna jest konstatacja, że radny gminy jest osobą pełniącą funkcję publiczną w rozumieniu powołanego wyżej przepisu w związku z przepisami rozdz. 5 MK, traktującymi o samorządzie terytorialnym. W przypadku gdy radny łączy wykonywanie mandatu z zatrudnieniem w urzędzie gminy, w której mandat ten uzyskał lub jest jednocześnie kierownikiem jednostki

organizacyjnej tej gminy, jawi się uzasadniona wątpliwość, czy praca w tym urzędzie lub na stanowisku kierownika wspomnianej jednostki da się pogodzić ze sprawowaniem mandatu radnego. W obu bowiem przypadkach podległość służbowa radnego może stanowić przeszkodę w należytych (to znaczy obiektywnym, bezstronnym) wykonywaniu przez niego funkcji kontrolnej w zakresie działalności zarządu gminy. W konsekwencji może podważać to samą ideę samorządu terytorialnego, zgodnie z którą wyborcy powierzają mandaty swoim przedstawicielom ufając, że będą oni rzetelnie wywiązywali się ze swoich powinności.

W celu usunięcia źródeł wątpliwości, o których wyżej mowa, ustawodawca słusznie, moim zdaniem, postąpił przy ostatniej nowelizacji ustawy o samorządzie terytorialnym, wprowadzając zasadę *incompatibilitatis* mandatu radnego z zatrudnieniem w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat lub na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej tej gminy. Podstawę konstytucyjną takiego rozwiązania stanowi art. 2 ust. 1 w związku z przepisami rozdz. 5 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. oraz z art. 5 Przepisów Konstytucyjnych. Z tego względu zarzut niekonstytucyjności art. 24a i 24b ustawy o samorządzie terytorialnym należy uznać za całkowicie bezzasadny.

3. Podstawowy zarzut, sformułowany przez niemal wszystkich wnioskodawców, dotyczy art. 8 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (...). Ich zdaniem, wskazane wyżej przepisy naruszają wywodzone z Przepisów Konstytucyjnych zasady:

- zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa,
- ochrony praw prawidłowo nabytych,
- pewności i stabilności prawa,
- sprawiedliwości społecznej,
- równości wobec prawa.

W odosobnionych przypadkach wnioskodawcy zarzucają niezgodność zaskarżonych przepisów z art. 5 Przepisów Konstytucyjnych, a także naruszenie przez nie konstytucyjnego prawa do zatrudnienia za wynagrodzeniem.

Z treści większości wniosków skierowanych do Trybunału Konstytucyjnego wynika, że wnioskodawcy, nie kwestionując samego

zakazu określonego w art. 24a i art. 24b ustawy o samorządzie terytorialnym, zarczucją niekonstytucyjność art. 8 ust. 1 i 2 ustawy "nowelizującej" tylko z tego powodu, że ww. przepisy wprowadzają zasadę *incompatibilitatis* w czasie trwania kadencji (a nie dopiero od początku nowej kadencji).

Podniesione zarzuty pod adresem art. 8 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy nie wydają się zasadne z następujących względów:

1) w świetle Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. samorząd terytorialny jest integralną częścią systemu organizacyjnego Państwa. Gmina zaś jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego (art. 70 ust. 4 U.K.), któremu ustawa zasadnicza gwarantuje udział w sprawowaniu władzy (art. 5 Przepisów Konstytucyjnych). W związku z tym należy przyjąć, że zasada demokratycznego państwa prawnego (art. 1 P.K.) oraz wywodzone z niej zasady pochodne odnoszą się w całej rozciągłości do samorządu terytorialnego. Jedną z zasad mających źródło w art. 1 Przepisów Konstytucyjnych jest zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa. Wymaga ona między innymi, aby wszystkie organy władzy państwowej i samorządowej działały w warunkach gwarantujących ich niezależność i bezstronność w wykonywaniu powierzonych im zadań. Mając na względzie stworzenie takich właśnie warunków dla organu samorządu terytorialnego jakim jest rada gminy, ustawodawca ustanowił zasadę niepołączalności mandatu radnego z zatrudnieniem w urzędzie gminy, w której radny uzyskał mandat lub na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej tej gminy. Wprowadzenie w życie tej zasady w środku bieżącej kadencji rady gminy koliduje z zasadą ochrony praw nabytych, a więc zasady również wywodzonej z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych. Należałoby bowiem uznać, że osoby, które w wyniku wyborów do organów samorządu terytorialnego w 1994 r. uzyskały mandat radnego, nabyły prawo do wykonywania tego mandatu łącznie (to znaczy jednocześnie) z zatrudnieniem w urzędzie "macierzystym" gminy lub w jednostce organizacyjnej tej gminy, na stanowisku kierownika jednostki. Nabycie owego prawa wynika z faktu, że stan prawny, obowiązujący do czasu wejścia w życie zaskarżonej ustawy z dnia 29 września 1995 r. nie zawierał przepisów zakazujących łączenie sprawowania mandatu radnego z wykonywaniem pracy w miejscu lub na stanowisku, o którym mowa w art.



24b tej ustawy.

Konsekwencją przepisów art. 8 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy jest więc konkurencja, w określonej materii, dwóch zasad wywodzonych z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych: zasady zaufania obywateli do państwa i jego prawa z zasadą ochrony praw prawidłowo nabytych. Wyrażam pogląd, że w opiniowanym przypadku ta pierwsza zasada powinna uzyskać priorytet, jako że "wymusza" ona inicjatywy i działania ustawodawcze na rzecz ochrony prawidłowego funkcjonowania organów państwowych i samorządowych, to *znaczy* takiego działania, które umacniałoby autorytet i zaufanie obywateli do tych organów. Zwłoka w realizacji podejmowanych w tym kierunku zabiegów ustawodawczych byłaby przeciwwskazana. Wprowadzenie w życie zasady *incompatibilitatis* w odniesieniu do mandatu radnego począwszy od bieżącej kadencji (a nie dopiero od początku następnej) dobrze, moim zdaniem, służy umacnianiu zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń państwa. W konkretnym przypadku zasada ochrony praw nabytych musi ustąpić jej pierwszeństwa. Zaufanie obywateli do państwa jest bowiem dobrem szczególnie chronionym w demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Tezę tę wielokrotnie wyrażał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie. Jednocześnie ten sam organ, wypowiadając się w przedmiocie ochrony praw nabytych wskazywał, że zasada ochrony tych praw ma charakter względny. Oznacza to między innymi, że w razie zderzenia kolizyjnego z inną zasadą konstytucyjną bądź pochodną może ona nie być respektowana.

Reasumując wyrażam pogląd, że "nabyte" prawo łączenia mandatu radnego z pracą zawodową w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat lub na stanowisku kierownika jednostki organizacyjnej tej gminy nie powinno być dobrem lepiej chronionym niż zaufanie wyborców do organów samorządu terytorialnego, będącego częścią składową organizmu państwowego. Należy zatem uznać, że przepisy art. 8 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy nie naruszają zasady demokratycznego państwa prawnego; 2) wprowadzenie zasady *incompatibilitatis* w czasie trwania kadencji rady gminy powoduje konieczność dokonania przez radnego (zatrudnionego w urzędzie gminy, w której uzyskał mandat lub na stanowisku kierownika

jednostki organizacyjnej tej gminy) wyboru dalszej jego "drogi życiowej", a mianowicie:

a) albo zrzecze się on mandatu i będzie nadal pracował na dotychczasowym stanowisku,

b) albo złoży, w określonym terminie, wniosek o urlop bezpłatny.

W tym drugim przypadku radny może podjąć pracę w innej jednostce organizacyjnej, nie objętej zakazem zatrudniania radnych bądź ograniczyć źródła swoich dochodów wyłącznie do diet, które mu przysługują na zasadach ustalonych przez radę gminy (art. 25 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Okres sześciomiesięczny na dokonanie wyboru, o którym wyżej mowa, można ocenić jako wystarczający. Rzecz jasna, okres ten może okazać się zbyt krótki na znalezienie nowego miejsca pracy, a to z uwagi na powszechnie znaną sytuację na rynku pracy. Wypada tu wszakże podkreślić, że ewentualny negatywny rezultat poszukiwań nowego zatrudnienia nie oznacza sytuacji bez wyjścia. W każdym bowiem przypadku radny może zaniechać składania wniosku o urlop bezpłatny - co zostanie potraktowane jako zrzeczenie się mandatu - i kontynuować pracę w urzędzie "macierzystej" gminy lub na stanowisku kierownika gminnej jednostki organizacyjnej. Z tych względów zarzut niektórych wnioskodawców, że zaskarżone przepisy naruszają art. 68 Przepisów Konstytucyjnych, należy również ocenić jako bezzasadny.

Brak jest także jakichkolwiek przesłanek uzasadniających zarzut niezgodności art. 8 ust. 1 i 2 zaskarżonej ustawy z art. 67 ust. 1 i 2 Przepisów Konstytucyjnych. Z treści art. 67 ust. 1 P.K. wynika, że przepis ten jedynie wytycza kierunki polityki prawodawczej, nie formułując żadnych praw podmiotowych. Wreszcie należy wskazać, że kwestionowane przepisy nie naruszają zasady równości wobec prawa wyrażonej w art. 67 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych. Wszystkie bowiem osoby legitymujące się tą samą cechą istotną (to znaczy radni zatrudnieni w urzędach gminy, w których uzyskali mandat lub jako kierownicy jednostek organizacyjnych tych gmin) zostali potraktowani przez ustawodawcę jednakowo;

3) wypada wreszcie przypomnieć, że ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące

funkcje publiczne (Dz. U. Nr 56, poz. 274 z późn. zm.) również ustanowiła zakaz prowadzenia przez te osoby określonej działalności, nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu posła i senatora oraz wykonywaniem innych funkcji w organach państwowych i samorządowych. Wspomniana ustawa przewidywała *znacznie* krótsze terminy na dostosowanie działalności osób pełniących takie funkcje do wymagań w niej określonych. Na przykład, art. 9 ust. 2 zobowiązywał posłów i senatorów do zrzeczenia się, w czasie trwania kadencji, pełnionych przez nich funkcji w organach spółek prawa handlowego - w terminie 30 dni od daty wejścia w życie ustawy. Przepis ten dotyczył również osób wchodzących w skład organów gminy.

Na zakończenie podtrzymuję swoją ocenę, że przedstawione przez Wnioskodawców zarzuty nie wydają się zasadne.

*19 kwietnia 1996 r.*

## POJĘCIE "KODEKSU" I PROCEDURA ROZSTRZYGANIA O JEGO ZAKRESIE (W TYM MOŻLIWOŚĆ OKREŚLANIA TERMINÓW). TRYB NOWELIZACJI KODEKSU

*PAWEŁ SARNECKI*

Potrzeba wyjaśnienia pojęcia "kodeksu" pojawiła się wraz z wejściem w życie nowelizacji Regulaminu Sejmu, przyjętej 22 grudnia 1995 r. i otwierającej odrębną procedurę uchwalania projektów kodeksów, ich zmian, oraz ustaw wprowadzających kodeksy i ich zmian; w ten sposób pojęcie "kodeksu" stało się pojęciem prawnym i winno zostać jako takie wyjaśnione.

Kwestia ta nie jest jednak prosta, z czego zdawali sobie sprawę sami wnioskodawcy nowelizacji Regulaminu jak i cała Izba sejmowa w trakcie jej uchwalania. W czasie pierwszego czytania projektu (por. 67 pos. Sejmu s. 39 i nast.) wnioskodawca wywodził że "kryteria zaliczania ustaw do tej grupy (tj. kodeksów — P.S.) nie są wyraźne... mogą być ustawy, które nie noszą nazwy kodeksów a w istocie rzeczy są kodeksami". Wtórował mu w dyskusji przewodniczący sejmowej Komisji Regulaminowej takim stwierdzeniem: "sam termin «kodeksu» nie jest terminem jednoznacznym i wokół tego mogą trwać spory. Natomiast intuicyjnie zazwyczaj wszyscy wiemy o co chodzi i jakie ustawy kodeksami nazywamy... (to) taki akt prawny, który gromadzi w swoim zbiorze wszystkie albo zdecydowaną większość przepisów z danej dziedziny prawa".

Już te wypowiedzi szkicują zasadnicze trudności niniejszej opinii: pojęcie kodeksu jest pojęciem materialnym a nie formalnym, o nazwaniu danej ustawy kodeksem niekoniecznie musi świadczyć taki właśnie jej tytuł, a szczególna doniosłość i szczególna konstrukcja ustawy.

Definicje słownikowe nie przynoszą naturalnie rozwiązania tej kwestii, ale zwracają uwagę na związek "kodeksu" i "kodyfikacji". *Słownik Języka Polskiego*, PAN (Tom III, Warszawa 1961) definiuje "kodyfikację" jako "usystematyzowanie i połączenie przepisów prawnych z określonej dziedziny w jedną całość; ułożenie kodeksu" a "kodeks" jako "usystematyzowany zbiór przepisów prawnych dotyczących najczęściej całości po szczególnych dziedzin prawa". *Wielka Encyklopedia Powszechna* wyjaśnia "kodeks" jako

"akt normatywny, ...stanowiący zbiór przepisów regulujących określone dziedziny stosunków społecznych: zawiera przepisy usystematyzowane w wyniku kodyfikacji i oparte na wspólnych zasadach", a jako "kodyfikację" - "zebranie w jednolitą, usystematyzowaną i opartą na wspólnych zasadach całość przepisów zawartych w różnych aktach prawnych, połączone z odpowiednią zmianą ich treści i uchynieniem mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów w zakresie unormowanym w kodeksie. Rezultatem kodyfikacji jest powstanie kodeksu". Te dwie sprawy wiąże również *Mała Encyklopedia Prawa* (Warszawa 1959, s. 237): kodeks to "akt ustawodawczy, normujący istotny odcinek życia społecznego. Jakkolwiek pod względem formalnym kodeks ma zwykle postać ustawy lub dekretu, jest on wyższą formą aktu ustawodawczego.

Powstaje w drodze ujęcia w jedną, usystematyzowaną całość większej ilości przepisów prawnych, normujących szczegółowe zagadnienia lub zespoły zagadnień. Proces komasacji oddzielnych dotąd przepisów nazywa się kodyfikacją. Nie jest to mechaniczne połączenie ze sobą większej liczby przepisów w jeden. Z kodyfikacją łączy się bowiem konieczność usystematyzowania obowiązujących dotąd norm, ich nowelizacji i uproszczenia oraz uzupełnienia luk. Na skutek kodyfikacji podstawowych gałęzi prawa cały system prawa staje się bardziej przejrzysty i zrozumiały dla obywatela".

Zacytujmy w końcu kilka określeń, występujących w polskiej nauce prawa: Już S. Kutrzeba pisze: "większą ustawę, złożoną zwyczajnie z kilkuset a nawet i kilku tysięcy artykułów (paragrafów), które w sposób wyczerpujący regulują pewną dziedzinę prawa, nazywamy kodeksem lub kodyfikacją" (*Wstęp do nauki prawa*). *Zarys encyklopedii prawa* autorstwa J. Wiszniewskiego (Warszawa 1968) definiuje kodeks jako "usystematyzowany zbiór przepisów określonej dziedziny prawa... W wyniku prac kodyfikacyjnych powstaje tzw. kodeks. Przy kodyfikacji norm prawnych koryguje się zazwyczaj ich treść, usuwa się istniejące między nimi sprzeczności, dąży do zharmonizowania zebranych przepisów, do wypełnienia dostrzeżonych luk". Wg J. Bafii (*Zasady tworzenia prawa*, wyd. II, Warszawa 1984, s. 129) "kodyfikację proponuję pojmować jako szczególną formę tworzenia prawa, zwłaszcza ze względu na całościowe i

wyczerpujące uregulowanie danej gałęzi prawa oraz wnoszące do jej rozwoju nowe istotne wartości. Wartości te wyrażają się m.in. w stworzeniu przesłanki większej społecznej efektywności prawa". Dla wspomnianego autora kodyfikacja jest najwyższym stopniem realizacji zasady kompleksowości w tworzeniu prawa (*ibidem*). Na zakończenie warto zacytować jeszcze H. Rota (*Kształtowanie systemu prawa*, Tom III - *Więź pozioma systemu prawa*, Wrocław 1984, "Acta Univ. Vratisl." No 749 Prawo CXXIV, s. 44 i nast.), traktującego bodaj najszerzej omawiane zagadnienie: "Przez kodeks w sensie ścisłym (nie terminologicznym) należałoby rozumieć całościowe bądź wyczerpujące (zupełne) unormowanie jakiejś obszernej dziedziny życia społecznego, w miejsce wielu uchylonych (bądź w sferze dotychczas nie unormowanej) aktów prawotwórczych. ...Kodeks w proponowanym tu znaczeniu byłby systemem przepisów prawnych mającym cechy spójności, jednolitości (niesprzeczności) i zupełności w wyższym stopniu niż «zwykle» akty prawotwórcze". Tenże autor przyznaje jednak, że "określenie kodeksu nie jest ostre" (s. 45).

Wobec tych i wielu podobnych określeń "kodeksu" z powodzeniem można jednak zastosować uwagę J. Baffi, że wymóg spójności, niesprzeczności, braku luk itp. winien stosować się w równej mierze do wszystkich ustaw; jeżeli wiążemy je w sposób szczególnie z kodeksami to nie oznacza to, iż inne ustawy mogą być np. wewnętrznie sprzeczne. Nie ulega jednak wątpliwości, że wymogi spójności, niesprzeczności i zupełności winny być przestrzegane w pracach kodyfikacyjnych ze szczególnym natężeniem. Wynika to z pierwszej cechy charakterystycznej dla regulacji "kodeksowej", tj. że "kodeksy" regulują w zasadzie w całości pewien istotny wycinek życia społecznego, pewien powiązany wewnętrznie kompleks stosunków społecznych. Ten wycinek (segment, kompleks) to np. funkcjonowanie człowieka w rodzinie, funkcjonowanie człowieka w zakładzie pracy, sfera nietykalnych przez innych ludzi wartości osobistych, sfera wspólnego użytkowania pewnych dóbr publicznych itd. Opierając się na tych przykładach mamy więc kodeks rodzinny, kodeks pracy, kodeks karny, kodeks drogowy itd. Kryterium "istotności regulowanego wycinka" krzyżuje się w kodeksach z innym kryterium - typu regulacji prawnej. W jednych kodeksach regulowane być mogą stosunki, oparte na równorzędności

stron, w innych na nierównorzędności; pewne kodeksy mają charakter *ius dispositivum*, inne - *ius cogens*; mamy kodeksy prawa materialnego i procesowego; kodeksy prawa publicznego i prywatnego. Rozmaite, tu wskazane typy regulacji prawnej realizują szczególne potrzeby "obrotu prawnego". Nie mają jednak, jak widać, zasadniczego wpływu na konstruowanie kodeksów w tym sensie, ażeby "kodeksy" dopuszczały jeden tylko typ regulacji.

Wskazując na te zjawiska pragnę stwierdzić, że ilość możliwych kodeksów nie ogranicza się do ilości tzw. gałęzi prawa. To nie jest tak, że może być tyle tylko kodeksów ile jest owych gałęzi prawa. Przeczy temu np. funkcjonowanie przez długi czas w Polsce kodeksu zobowiązań. Tworzenie gałęzi prawa jest zabiegiem nauki prawa, spełnia również istotne funkcje dydaktyczne. Natomiast tworzenie kodeksów jest bardzo właściwą formą działań legislacyjnych, dającą spore szansę na powstanie "dobrego prawa".

Niemniej pierwszym kryterium wyodrębniającym "kodeksy" spośród ogółu regulacji ustawowej jest całościowa, kompletna czy pełna regulacja pewnego wycinka (segmentu) życia społecznego, wyodrębniającego się obiektywnie z całości tego życia. Byłoby to kryterium materialne (treściowe), jako takie nie zapewniające stuprocentowej pewności rozgraniczenia ale, jak się wydaje, wystarczające dla znakomitej większości sytuacji. Pewnym optimum regulacji normatywnej byłoby funkcjonowanie kodeksów w każdej normowanej a wyodrębniającej się i istotnej sferze życia społecznego. A więc tyle kodeksów, ile owych dziedzin życia, a nie ile gałęzi prawa. Poszczególne kodeksy nie muszą być zresztą jedynymi regulacjami, występującymi w tych dziedzinach; obok nich mogą występować także dalsze regulacje (tzw. przepisy związkowe), uchwalane w wyniku występowania pewnych specyficznych zapotrzebowań. Winny być jednak regulacją w danej dziedzinie podstawową i najszerszą.

Drugą cechą regulacji kodeksowej jest szczególny charakter wspomnianej wyżej kompletności regulacji. Nie idzie tu jedynie o wyczerpujące uregulowanie wszystkich możliwych w tej sferze sytuacji, "zasługujących" na normatywne ujęcie (polegające na tworzeniu wiążących reguł postępowania). Chodzi również o stworzenie i wyrażenie pewnych ogólnych zasad tej regulacji; zasady te mogą wyrażać także pewne wartości, przyjęte

przez ustawodawcę w podejmowanej regulacji kodeksowej. To dopiero te zasady będą zespałać w całość konkretne normy, to one pomogą rozwiązywać pozorne sprzeczności czy wypełniać luki. Mówiąc bardziej obrazowo można by powiedzieć, że "kodeksy winny po prostu posiadać swą "część ogólną" i "część szczegółową" niekoniecznie wyodrębnione w formalnej strukturze danego aktu ustawodawczego, ale w każdym razie widoczne i czytelne. Mielibyśmy więc także drugie kryterium wyodrębniania "kodeksów", tym razem o charakterze formalnym. Zasady kodeksowe powinny również wypełniać taką funkcję ("zasad" regulacji danej dziedziny życia) również wobec dalszych, szczególnych regulacji, podejmowanych przez "przepisy związkowe".

Sądzić można, że kryteria te dla odpowiedzi na postawiony tu problem są wystarczające. Oczywiście, dla pozytywnej klasyfikacji danego projektu jako "kodeksu" muszą występować łącznie. Sądzę, że stosując te kryteria Prezydium Sejmu, działając na podstawie art. 561 ust. 2 Regulaminu może dokonać stosownych decyzji klasyfikacyjnych. Naturalnie ważkie, acz nie przesądzające znaczenie posiadać będzie również intencja projektodawcy a w szczególności używanie przez niego właśnie tytułu dla projektowanej regulacji. Jednakowoż brak takiego właśnie zatytułowania nie musi prowadzić do zdyskwalifikowania danego projektu jako regulacji typu "kodeksu".

Odpowiedź w kwestii trybu nowelizacji kodeksu udziela art. 2 uchwały z 22 grudnia 1995 r. Projekt nowelizacji kodeksu karnego wpłynął przed dniem wejścia w życie nowelizacji Regulaminu. Jednak przed wejściem w życie tej nowelizacji nie odbyło się też pierwsze czytanie projektu. Ponieważ miało to miejsce już po wejściu w życie nowelizacji Regulaminu, dlatego też do dalszych prac nad projektem należy stosować przepisy nowego rozdziału o postępowaniu z projektami kodeksów.

*16 kwietnia 1996 r.*



**POPRAWNOŚĆ LEGISLACYJNA AUTOPOPRAWKI RADY  
MINISTRÓW DO PROJEKTÓW USTAW PRZEKAZANYCH  
SEJMOWI W DNIU 15 GRUDNIA 1995 R.**

**WOJCIECH ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI**

Przedmiotem niniejszej opinii jest analiza zagadnienia poprawności legislacyjnej "Autopoprawki" do projektów ustaw przekazanych Sejmowi RP w dniu 15 grudnia 1995 r.

- o utworzeniu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
- o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej i Mieszkalnictwa,
- o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie niektórych naczelnych organów administracji państwowej oraz o uchyleniu i zmianie niektórych ustaw,
- o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej,
- o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz niektórych innych ustaw zawartej w piśmie Prezesa Rady Ministrów do Marszałka Sejmu z dnia 16 kwietnia 1996 r.

I. Na wstępie stwierdzić należy, że przedstawiona "autopoprawka" ma niespotykaną w dotychczasowej praktyce legislacyjnej formę jednolitego tekstu zawierającego poprawki do poszczególnych projektów ustaw. Jak się wydaje zawarty w piśmie Prezesa Rady Ministrów tekst, mimo gramatycznej formy liczby pojedynczej terminu "autopoprawka" użytego w tytule tekstu ("Autopoprawka do projektu ustaw"), oraz mimo nadruku "projekt" (projekt autopoprawki?), jest w istocie zestawieniem autopoprawek Rady Ministrów do wymienionych w tekście projektów ustaw.

Trzeba z całą mocą podkreślić, że przestawione przez Prezesa Rady Ministrów pismo zawierające zestawienie autopoprawek jest niezgodne z ukształtowanymi przez tradycję zasadami techniki legislacyjnej, jak również z wiążącą Radę Ministrów uchwałą nr 147 z dnia 5 listopada 1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (M. P. z dnia 16 grudnia 1991 r.). Sprzeczność ta wynika z zastosowania w "autopoprawce" niedopuszczalnej

systematyki artykułów (zgodnie z § 4 załącznika powołanej uchwały artykuł jest jednostką redakcyjną ustawy). Terminu artykuł nie można nadużywać dla usystematyzowania zestawienia poprawek do projektów ustaw. Zwraca również uwagę brak oznaczenia druków sejmowych zawierających projekty ustaw, które są przedmiotem proponowanych zmian.

II. Przystępując do rozważań merytorycznych, wskazując że prezentowane uwagi z powodu ograniczonego czasu na sporządzenie opinii mają charakter zupełnie podstawowy i nie aspirują do wyczerpującej analizy zagadnienia będącego przedmiotem niniejszej opinii.

Zasadnicze wątpliwości budzi treść "art. 2" autopoprawki, który nominalnie jest poprawką do projektu ustawy o utworzeniu urzędu Ministra Administracji Publicznej i Mieszkalnictwa (Druk Sejmowy nr 1428), a *de facto* zawiera jednolity projekt całkowicie nowej regulacji (z zupełnie nowym "uzasadnieniem"). Konsekwencją proponowanej zmiany miałyby być utworzenie urzędu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z całkowicie odmiennymi kompetencjami.

Druga wątpliwość związana jest z "art. 3" pkt 19 autopoprawki, który w projekcie ustawy o wprowadzeniu w życie ustaw reformujących funkcjonowanie niektórych naczelných organów administracji państwowej oraz o uchyleniu i zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 1436) nadaje nowe brzmienie art. 33, czego efektem jest rozszerzenie zakresu materii, która obejmuje projekt o obszerną nowelizację ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180 z późn. zm.). Pozostałe zmiany zawarte w autopoprawce w przeważającej większości są konsekwencją poprawki zawartej w "art. 2" autopoprawki.

W obu przypadkach proponowane zmiany w radykalny sposób wykraczają poza zakres materii ustawodawczej projektów, które są ich przedmiotem. W istocie w obu przypadkach mamy do czynienia z nową inicjatywą ustawodawczą.

Pytanie, które należy rozstrzygnąć jest zatem następujące:

Czy w świetle zasad procedury ustawodawczej wnioskodawca może w ramach autopoprawki proponować zmianę, która jest tożsama z nową inicjatywą ustawodawczą?

Na wstępie stwierdzić należy, że zagadnienie dopuszczalnego zakresu

poprawki do projektu, mimo swojej wagi, nie znalazło w dotychczasowej literaturze przedmiotu satysfakcjonującej analizy. Jakkolwiek sygnalizowany był brak legalnej definicji wyrażenia "poprawka do projektu" (wskazywał na to J. Mordwiłko w artykule, *W sprawie głosowania nad poprawkami do projektów ustaw*, [w:] *Posel jako ustawodawca*, Warszawa 1993, s. 75), to jednak doktryna nie podjęła jak dotychczas całościowych studiów nad tym skomplikowanym problemem. Zawarte w niniejszej opinii uwagi z konieczności również mają charakter cząstkowy.

1. Punktem wyjścia rozważań nad zagadnieniem dopuszczalności poprawek do projektu ustawy uczynić należy brzmienie art. 15 ust. 3 *in principio* Małej Konstytucji: "Prawo wnoszenia poprawek do projektów ustaw w trakcie ich rozpatrywania przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom, Radzie Ministrów".

Konkretyzacją normy konstytucyjnej są w szczególności przepisy Regulaminu Sejmu określające tryb i formę zgłaszania poprawek oraz zasady ich rozpatrywania przez komisje: art. 40 - 43 (zwykły tryb ustawodawczy, oraz art. 56d ust. 3 i art. 56g (tryb pilny), oraz 56r - 56t (postępowanie z projektami kodeksów). Stwierdzić należy, że ani normy konstytucyjne, ani normy Regulaminu Sejmu nie uprzywilejowują w żaden sposób wnioskodawcy, co do zakresu zgłaszanych przez niego poprawek (tzw. autopoprawek). Autopoprawki podlegają tej samej procedurze rozpatrywania, co poprawki pochodzące od jakiegokolwiek innego uprawnionego podmiotu (por. P. Sarnecki, *Dopuszczalność autopoprawki do projektu ustawy budżetowej, polegającej na wprowadzeniu rozwiązań wcześniejszych z projektów ustaw o budżetowych*, "Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne" nr 1(15)/95, s. 19, A. Preisner, *Pierwsze drugie i trzecie czytanie*, [w:] *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, red. J. Trzeciński, Warszawa 1994 s. 179). Jedyne przywilejem wnioskodawcy, który dzieli on ze sprawozdawcą komisji jest prawo zabrania głosu w trakcie obrad plenarnych, po wyczerpaniu listy mówców i przed zamknięciem dyskusji przez Marszałka Sejmu (art. 112 Regulaminu Sejmu).

Dwa elementy procedury rozpatrywania poprawek ustawodawca podniósł do rangi konstytucyjnej. W zwykłym postępowaniu ustawodawczym Marszałek Sejmu może odmówić poddania pod głosowanie poprawki, która

uprzednio nie była przedłożona komisji - art. 15 ust. 3 *in fine* MK). W procedurze pilnej uprawnienie to przekształca się w obowiązek nie poddawania takiej poprawki pod głosowanie (art. 16 ust. 3 MK).

Należy w tym miejscu podkreślić, że przepisy Regulaminu określają formalne warunki zgłaszania poprawek przez uprawnione podmioty. Ani normy konstytucyjne, ani inne regulacje prawa parlamentarnego nie określają *expressis verbis* materialnych kryteriów warunkujących zgłoszenie poprawki.

Jakkolwiek obowiązujące przepisy nie zawierają legalnej definicji wyrażenia "poprawka do projektu" to jednak możliwa jest na ich gruncie "rekonstrukcja" istoty tego pojęcia. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem "poprawka do projektu" to "propozycja której celem jest wprowadzenie do rozpatrywanego projektu zmian merytorycznych bądź redakcyjnych" (por. A. Preisner, *ibidem*, oraz M. Kudej, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczpospolitej Ludowej*, Katowice 1974, s. 130).

2. Zagadnienie granic przedmiotowych poprawek zgłoszonych do projektu pilnego stało się przedmiotem orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r. w sprawie o sygn. K. 18/95. Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, "że w pilnym trybie ustawodawczym posłowie nie mogą wprowadzać poprawek dowolnie rozszerzających zakres regulacji ustawowej poza materie zawarte w projekcie pilnym ustawy pochodzącym od Rady Ministrów". Pogląd taki uzasadnia argument, że "takie rozszerzenie zakresu regulacji byłoby sprzeczne z wyłączością inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów w pilnym trybie ustawodawczym (byłoby to równoznaczne z podjęciem inicjatywy ustawodawczej przez posłów w trybie, w którym im ta inicjatywa nie przysługuje), a zarazem stanowiłoby przekroczenie konstytucyjnego upoważnienia do działania w sposób odmienny od trybu zwykłego w sprawach, które mogą być unormowane tylko w trybie zwykłym" (orzeczenie TK sygn. K. 18/95 kopia, s. 23 - 24).

W dalszej części cytowanego wywodu, TK formułuje generalną tezę, "iż w odniesieniu do określonych form czy stadiów procesu ustawodawczego z norm rangi konstytucyjnej wynikają pewne ograniczenia co do przedmiotu dopuszczalnej regulacji". Właściwy sposób rozumienia tego poglądu mają,

zdaniem TK, ilustrować dwa przykłady z praktyki orzecznictwa.

W orzeczeniu z dnia 23 listopada 1993 r. sygn. K. 5/93), Trybunał stanął na stanowisku, że niedopuszczalne jest wprowadzanie przez Senat, przy rozpatrywaniu uchwalonej przez Sejm ustawy nowelizującej (zmieniającej inną ustawę), poprawek, których zakres wykracza zasadniczo poza materię zawartą w tekście ustawy nowelizującej (tak, że nie mogą być one uznane za poprawki do ustawy nowelizującej).

W analizowanym orzeczeniu Trybunał po raz pierwszy zaakcentował zasadę specyfiki poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, której konsekwencją są określone uprawnienia podmiotów w nim uczestniczących. Trybunał uznał za niedopuszczalne nadużywanie formy poprawki dla faktycznej realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej. Jakkolwiek formułowane w tym orzeczeniu uwagi miały przede wszystkim na względzie Senat, to jednak Trybunał zakresem swoich rozważań objął również inną fazę procedury ustawodawczej - rozpatrywanie projektu przez Sejm - uznając, że praktyka nadużywania prawa zgłaszania poprawek prowadzić może "do omijania przez niektóre podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (np. rząd), wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego w obawie przed tym, że jego propozycje nie zostaną przyjęte w normalnym postępowaniu. W efekcie może to prowadzić do zniekształcenia konstytucyjnego układu stosunków między naczelnymi organami państwa, nie tylko między dwoma izbami parlamentu" (OTK 1993, cz. II, s. 387 - 388).

W orzeczeniu z dnia 10 stycznia 1995 r., sygn. K. 16/93, wyrażony został pogląd, że włączenie do ustawy budżetowej przepisów regulujących prawa osób trzecich, a zatem regulacji spoza materii budżetowej, narusza konstytucyjny tryb dojścia do skutku ustawy budżetowej określony w art. 21 ust. 1 MK. Trybunał uznał za niedopuszczalne stosowanie trybu uchwalania ustaw budżetowych do uchwalania lub nowelizowania innych ustaw, dla których normy konstytucyjne przewidują tryb odmienny).

Przedstawione w obu powołanych orzeczeniach rozumowania wraz z wywodem na temat poprawki w procedurze pilnej, pozwalają zdaniem TK na sformułowanie zasady, że "niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów o randze ustaw zwykłych, jeżeli następuje ono przy uchybieniu w

stosunku do określonego w normach konstytucyjnych trybu ustawodawczego polegającym na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego. Praktyka taka musi budzić zasadnicze zastrzeżenia zwłaszcza wtedy, gdy zastosowanie konstytucyjnie niewłaściwego do wprowadzania danej regulacji trybu wiąże się z zastrzeżonym dla innych sytuacji legislacyjnych uproszczeniem czy przyspieszeniem rozpatrzenia danej materii przez uczestników procesu legislacyjnego" (kopia orzeczenia K. 18/95, s. 27).

3. Powołane orzeczenia TK pozwalają na sformułowanie następujących zasad określających dopuszczalny zakres poprawki do projektu:

a) W przypadku, gdy projekt podlega szczególnej procedurze ustawodawczej (projekt ustawy budżetowej lub projekt pilny), poprawki poselskie nie mogą dotyczyć materii, dla której normy konstytucyjne przewidują inny tryb ustawodawczy, bądź też materii (w przypadku projektu pilnego), która nie jest objęta wnioskiem Rady Ministrów.

b) W sytuacji, gdy projekt dotyczy materii podlegającej wyłączności inicjatywy ustawodawczej Rady Ministrów (ustawa budżetowa, projekt pilny, ale także ustawa upoważniająca Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy), poprawki poselskie nie mogą wprowadzać "nowości dowolnych" (por. orzeczenie TK sygn. K. 18/95 kopia, s. 23-24) czyli unormowań spoza materii objętej wnioskiem Rady Ministrów.

c) Żadna poprawka do projektu nie może prowadzić do pominięcia wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego, w szczególności poprzez wniesienie nowej inicjatywy ustawodawczej jako poprawki do projektu (por. także L. Garlicki, *Opinia w sprawie porządku głosowania wniosków mniejszości oraz dopuszczalnego ich zakresu*, z 18 stycznia 1993 r., Archiwum BSE).

Naruszenie którejkolwiek z tych zasad prowadzi, w kontekście orzecznictwa TK, do złamania konstytucyjnego trybu uchwalania ustaw.

Konkluzją tych rozważań jest pogląd, że w przypadku obu budzących wątpliwości zmian (tj. "art. 2" oraz "art. 3 pkt 19 "Autopoprawki") naruszona została zasada, w myśl której poprawka nie może stanowić nowej inicjatywy

ustawodawczej. Obie poprawki mają charakter niekonstytucyjny, bowiem *de facto* nie są "poprawkami do projektu ustawy" (art. 15 ust. 3 MK) lecz stanowią projekty regulacji radykalnie wykraczających poza zakres materii projektów będących przedmiotem prac Sejmu.

4. Należy w tym miejscu podkreślić, że ani Regulamin Sejmu, ani przepisy konstytucyjne nie określają procedury uznawania zgłoszonych przez posłów, wnioskodawcę lub Radę Ministrów poprawek za niedopuszczalne (sprzeczne z Konstytucją).

W świetle przepisów Regulaminu Sejmu wydaje się nie podlegać wątpliwości, że "poprawką do projektu" jest każda prawidłowo (formalnie poprawnie) zgłoszona poprawka, niezależnie od jej merytorycznego sensu. Takie stanowisko uzasadnia, podniesiony na wstępie, formalny charakter przepisów określających procedurę zgłaszania poprawek.

Nie ulega jednak wątpliwości, że Sejm ma nie tylko prawo, ale wręcz obowiązek oceny, czy podejmowane przez niego działania w obrębie procesu ustawodawczego są zgodne z Konstytucją. Obowiązek ten wynika przede wszystkim z art. 3 utrzymanych w mocy Przepisów Konstytucyjnych (por. OTK 1993 cz. I, s. 390).

Jednocześnie nie budzi wątpliwości, że przepis konstytucyjny stanowiący (art. 15 ust. 3 *in fine*), że Marszałek Sejmu może odmówić, podania pod głosowanie poprawki w przypadku, gdy nie została ona przedłożona komisji (w procedurze pilnej, jak zostało wyżej powiedziane, uprawnienie Marszałka przeradza się w obowiązek - art. 16 ust. 3), ma charakter wyjątku od reguły, że wszystkie poprawki do projektu są przedmiotem głosowania Izby. Jakkolwiek komisja może wnioskować o odrzucenie poprawki (wniosku mniejszości) z uwagi na jej sprzeczność z Konstytucją, to jednak za bezsporny należy uznać fakt, że na Marszałku ciąży obowiązek poddania pod głosowanie poprawki, która została przedłożona komisji.

Należy zarazem wykluczyć możliwość, komisyjnego odrzucenia zgłoszonej poprawki, jako niekonstytucyjnej (np. jako naruszającej jedną z wyżej wymienionych zasad). Komisja sejmowa, w świetle zasad określonych w Regulaminie Sejmu, nie dysponuje takim uprawnieniem.

W przypadku podtrzymania poprawek przez Radę Ministrów konieczne wydaje się więc zastosowanie procedury, którą po raz pierwszy praktykowała

Izba w dniu 19 lutego 1993 r. w stosunku do propozycji Senatu przekraczającej dopuszczalny zakres poprawki do tekstu ustawy. Marszałek Sejmu poddał wówczas pod głosowanie wniosek Prezydium Sejmu o niegłosowanie poprawek Senatu. Prezydium Sejmu uzasadniało wniosek tym, że "zaproponowane poprawki ... wykraczają poza zakres nowelizacji uchwalonej przez Sejm" (a zatem poza zakres materii uchwalonej przez Sejm ustawy).

*18 kwietnia 1996 r.*



**W SPRAWIE KAR PIENIĘŻNYCH ZA  
NIEUSPRAWIEDLIWIONĄ NIEOBECNOŚĆ POSŁÓW I  
SENATORÓW NA POSIEDZENIACH SEJMU LUB SENATU ORAZ  
ZGROMADZENIA NARODOWEGO, A TAKŻE ICH ORGANÓW**

*Beata Szepietowska*

I. Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z dn. 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, posła i senatora obowiązuje obecność oraz czynny udział w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, do których zostali wybrani.

Określenie zasad usprawiedliwiania nieobecności posłów lub senatorów nie uczestniczących w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów, ustawa pozostawia Regulaminowi Sejmu lub Senatu (art. 13 ust. 2).

Ustanawia natomiast regułę, zgodnie z którą nieusprawiedliwiona nieobecność posłów i senatorów nie uczestniczących w posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów powoduje:

- obniżenie uposażenia posła lub senatora (art. 25 ust. 5),
- obniżenie diety parlamentarnej posłowi lub senatorowi (art. 42 ust. 4).

Zasady obniżania uposażeń oraz diet ustawa uznaje za materię normowaną w Regulaminie Sejmu lub Senatu (art. 25 ust. 5 i art. 42 ust. 4).

II. W świetle powyższych przepisów powstaje pytanie, kiedy swoista kara pieniężna za nieusprawiedliwioną nieobecność egzekwowana będzie z uposażenia, a kiedy z diety parlamentarnej?

1. Należy uznać, iż poseł (senator) korzystający (na swój wniosek) z urlopu bezpłatnego (art. 29 i art. 30) i otrzymujący miesięczne uposażenie poselskie (senatorskie) zyskuje status posła zawodowego.

Co bardziej istotne, ten szczególny charakter profesji podlega wewnętrznemu różnicowaniu, które kształtują pełnione funkcje (art. 26 ust. 1) lub może kształtować członkostwo w określonych komisjach poselskich lub senackich, czy wreszcie inne okoliczności (art. 26 ust. 2).

Natomiast kara pieniężna obejmuje wyłącznie uposażenie, co poddaje w wątpliwość *rano legis* przyznania dodatku za członkostwo w komisji, jeśli

poseł lub senator nie usprawiedliwia nieobecności na jej posiedzeniach.

2. Z drugiej zaś strony, analizowana ustawa stwarza posłowi lub senatorowi możliwość pozostania w stosunku pracy (art. 29 ust. 2), przy równoczesnym obowiązku pracodawcy, polegającym na udzielaniu posłowi lub senatorowi zwolnienia od pracy w celu wykonywania obowiązków poselskich i senatorskich (z wyłączeniem przypadków z art. 30).

Sytuacja powyższa oznacza, iż posłowi lub senatorowi nie przysługuje uposażenie oraz dodatki (wynagrodzenie miesięczne). Stąd też, nieusprawiedliwiona nieobecność posła lub senatora "nie zawodowego" nie może - zgodnie z ustawą - zyskać waloru represji finansowej, ponieważ nie istnieje świadczenie pieniężne, wobec którego kara mogłaby być zrealizowana.

Co więcej konstrukcja ustawowa dodatku: "do uposażenia przysługują dodatki" wyklucza otrzymywanie dodatku za np. pełnioną funkcję lub za członkostwo w komisji przez posła "nie zawodowego".

3. Ustawa stanowi również, iż w uzasadnionych przypadkach Prezydium Sejmu lub Prezydium Senatu może podjąć decyzję o przyznaniu uposażenia w całości lub w części, na wniosek posła lub senatora, który nie korzysta z urlopu bezpłatnego, prowadzi działalność gospodarczą samodzielnie lub wspólnie z innymi osobami, nie zawiesił prawa do emerytury lub renty (art. 25 ust. 4 w związku z ust. 3 tego artykułu).

Wydaje się, że przyznanie uposażenia tak w całości, jak i w części oznacza zyskanie statusu posła (senatora) zawodowego, co w aspekcie nieusprawiedliwionej nieobecności skutkuje obniżeniem uposażenia (jak w pkt 1).

III. W kontekście wniosków przedstawionych wyżej, rozpatrzenia wymaga treść art. 42, który wprowadza instytucję diety parlamentarnej.

Zgodnie z ust. 1 tego artykułu posłowi i senatorowi przysługują środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju, w zryczałtowanej wysokości 30% uposażenia miesięcznie. Sformułowanie powyższe oznacza, iż:

- dieta parlamentarna przysługuje każdemu posłowi lub senatorowi, bez względu na jego status (zawodowy czy nie zawodowy),

- dieta parlamentarna przeznaczona jest na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju, co wyraźnie podkreśla jej funkcjonalny charakter oraz brak merytorycznej zależności między poselskim lub senatorskim obowiązkiem usprawiedliwiania nieobecności (na posiedzeniach Sejmu, Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego oraz ich organów) a ustaloną wartością pieniężną diety,

- dieta parlamentarna wynosi 30% uposażenia miesięcznie (liczone go bez dodatków).

Art. 42 ust. 2 przewiduje obniżanie diety parlamentarnej za nieusprawiedliwioną nieobecność posła lub senatora na posiedzeniach Sejmu lub Senatu oraz Zgromadzenia Narodowego, a także ich organów.

Przepis ten stanowi zatem wyłączną podstawę finansowej represji dla posła lub senatora "nie zawodowego" (wniosek z pkt II. 2. opinii), choć jednocześnie - dla posłów (senatorów) zawodowych - tworzy warunki zdwojonej represji za naruszenie ustawowego obowiązku jednego rodzaju, tj. nieusprawiedliwionej nieobecności (poprzednio - obniżenie uposażenia).

IV. Odpowiadając na pytanie o stosunek przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora do przepisów ustawy z dn. 26 czerwca 1974 r - Kodeks pracy (Dz. U. Nr. 24, poz. 141 z późn. zm.) trzeba stwierdzić, co następuje:

- dieta parlamentarna (obniżana na mocy art. 42 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu) nie stanowi - jako instytucja - materii objętej unormowaniem ustawy - Kodeks pracy,

- uposażenie poselskie lub senatorskie w aspekcie zasad jego obniżania na mocy art. 25 ust. 5 ustawy o wykonywaniu mandatu, która sta nowi *lex specialis* wobec ustawy - Kodeks pracy nie podlega rygorom, jakie *lex generalis* kształtuje w zakresie odpowiedzialności porządkowej pracowników (kary moralne - upomnienie i nagana oraz kary pieniężne (art. 108 - 113 Kodeksu pracy).

V. Jeszcze raz zatem należy wskazać (o czym wyżej), iż nie istnieje kategoria posła lub senatora, który nie otrzymywałby ani uposażenia ani diety parlamentarnej. Poseł lub senator "nie zawodowy" nie korzysta z uposażenia, natomiast dietę otrzymuje na takich samych zasadach jak poseł lub senator

zawodowy. Analogiczne przesłanki rozstrzygają o obniżeniu wysokości diety dla obu kategorii przedstawicieli, choć stopień dolegliwości finansowej dla posła zawodowego jest zdecydowanie wyższy, bowiem oznacza równoległe obniżenie uposażenia.

*3 czerwca 1996 r.*

**SPRAWA POSELSKIEGO UPRAWNIENIA W ZAKRESIE  
ŻĄDANIA UDOSTĘPNIANIA PRZEZ NACZELNE ORGANY  
ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ PROJEKTÓW USTAW I  
PROJEKTÓW ROZPORZĄDZEŃ**

**JANUSZ MORDWIŁKO**

1. Art. 19 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) 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 społecznionej".

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 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 których to 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 sprawy 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. Jednak stanowczość poglądu 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 wewnętrzznego 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 naruszania zasady niezależności sądów i niezawisłości sądowej. Podobna konstatacja, zwłaszcza gdy idzie o wgląd w działalność, "odnosiłaby" się do prokuratury.

Oprócz organów administracji państwowej, uprawnienia wynikające z art. 19 ust. 1 ustawy przysługują posłom wobec zakładów i przedsiębiorstw państwowych oraz innych jednostek gospodarki uspołecznionej. Prawo żądania informacji i wglądu w materiały instytucji sfery gospodarczej było przedmiotem kilku opinii prawnych (por. m.in. J. Konecka w: "Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" nr 2(5)92, s. 83 oraz B. Szepietowska: "Biuletyn Ekspertyzy i Opinie Prawne" nr 3(6)92, s. 69-71).

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 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, wy danych przez odpowiednich ministrów.

4. Projekt ustawy opracowywanej przez ministra oraz projekty rozporządzeń ministra należą do tej sfery "wszelkich informacji i materiałów", których poseł może żądać od ministra, jako naczelnego organu administracji państwowej. Trudno byłoby podważać pogląd, iż ich pozyskanie nie jest związane, czy też nie służy "wykonywaniu mandatu posła". Tego rodzaju materiały nie są objęte zastrzeżeniami, o których

stanowi ustęp 2 i 3 art. 19 ustawy poselsko-senatorskiej. Szczególnie wyraziście rysuje się poselskie prawo żądania przedstawienia projektu ustawy opracowywanej w resorcie kierowanym przez ministra. Ustawa jest aktem uchwalanym przez Sejm (przy współdziałaniu Senatu), trudno więc uznać, iż minister mógłby zatajać i nie ujawniać posłowi wstępnego projektu ustawy. Posłowie mający prawo inicjatywy ustawodawczej (równorzędnie w istocie z Radą Ministrów) muszą być zorientowani w prowadzonych pracach legislacyjnych w organach administracji rządowej, choćby tylko dlatego, aby nie przedsięwziąć analogicznych co rząd inicjatyw ustawodawczych. Tak więc poselskiemu prawu żądania przedstawienia projektu ustawy odpowiada obowiązek ze strony ministra zadośćuczynienia poselskiemu żądaniu. Oczywiście minister może przedstawić posłowi tylko roboczy projekt ustawy, bądź też informację co do kierunków działań projektodawczych (jeżeli projekt jest w bardzo wstępnym stadium prac) dlatego, że o ostatecznej treści projektu i nadania projektowi ministra charakteru projektu ustawy decyduje Rada Ministrów jako konstytucyjnie uprawniony organ do wykonywania inicjatywy ustawodawczej.

Podobne konstatacje można odnieść do projektów rozporządzeń ministrów. Wszak art. 31 ust. 2, a zwłaszcza ust. 3a Regulaminu Sejmu, nakłada na rząd, przedkładający projekt ustawy, obowiązek przedłożenia wraz z projektem ustawy "projektów podstawowych aktów wykonawczych". Ze względu na charakter prawny Regulaminu Sejmu (jest "uchwałą" określającą "organizację i tryb działania Sejmu") powinności określone w Regulaminie zostały niejako potwierdzone uchwałą nr 32 Rady Ministrów z dnia 14 marca 1995 r. w sprawie realizacji obowiązków Rządu wobec Sejmu RP oraz reprezentacji Rządu w pracach parlamentarnych (M. P. Nr 18, poz. 219). Paragraf pierwszy uchwały Rady Ministrów stanowi, iż "Powinnością Rządu, wszystkich jego organów oraz osób występujących w imieniu Rządu jest rzetelne i terminowe wypełnianie obowiązków w stosunku do Sejmu i Senatu RP oraz ich organów, w zakresie wynikającym z ustaw i regulaminów Sejmu i Senatu".

W świetle zatem art. 19 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej, który doznaje wsparcia w Regulaminie Sejmu i przytoczonej powyżej uchwale Rady Ministrów, należy uznać, iż minister powinien (ma obowiązek)



przedstawienia posłowi na jego żądanie projektu rozporządzenia, które zamierza on wydać z upoważnienia ustawy.

Istnieją jednak istotne przyczyny prawne przemawiające za tym, aby poselskie prawo żądania wglądu do projektów rozporządzeń rządu i jego członków realizowane było powściągliwie. Za taką wstrzemięźliwością posłów przemawiają różne racje - wskaźmy te najważniejsze:

Rozporządzenie jest aktem wydawanym na podstawie upoważnienia ustawy i w celu jej wykonania. Konstytucja określa krąg podmiotów uprawnionych do wydawania rozporządzeń - są nimi organy władzy wykonawczej. Uprawnione konstytucyjnie organy władzy wykonawczej wydają rozporządzenia, w ramach swoich konstytucyjnie określonych funkcji, samodzielnie. Sejmowa (w tym komisyjna bądź poselska) ingerencja w tok stanowienia rozporządzenia, bądź jego treść, prowadzić może do naruszania konstytucyjnej samodzielności stanowienia rozporządzeń. Wyłącznie stanowienia rozporządzeń przez konstytucyjnie upoważnione organy władzy wykonawczej nabiera szczególnego waloru prawnego na gruncie przyjętej przez Małą Konstytucję zasady podziału władz.

Regulaminowy (art. 31 ust. 2 pkt 6 oraz 3a) nakaz przedstawiania projektów podstawowych aktów wykonawczych do projektów ustaw odnosi się do projektów ustaw przedstawianych Sejmowi - jako samodzielnemu organowi.

W Małej Konstytucji nie została zapisana funkcja kontrolna Sejmu, prawo kontroli działalności rządu wyprowadzamy z odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem. Wykonywanie przez Sejm i jego organy (zwłaszcza komisje sejmowe), a w pewnym zakresie także przez posłów, uprawnień wynikających z funkcji kontrolnej nie może jednak prowadzić do przekraczania granicy pomiędzy kontrolą a gestią. Włączanie się posłów w szerokim zakresie w kompetencje własne rządu i jego organów może niebezpiecznie zbliżyć aktywność sejmową do linii rozgraniczającej kontrolę od gestii.

*11 kwietnia 1996 r.*

**PRAWA POSŁÓW DO ZGLASZANIA WNIOSKÓW O  
UMIESZCZENIE W SPRAWOZDANIU STENOGRAFICZNYM  
NIEWYGŁOSZONEGO WYSTĄPIENIA**

***JANUSZ MORDWIŁKO***

Przewidziana w art. 108 ust. 2 Regulaminu Sejmu instytucja niewywołanego wystąpienia poselskiego wprowadzona została w I kadencji Sejmu RP do tymczasowego regulaminu. Jej ustanowienie wiązało się z przyjęciem wówczas nowego sposobu prowadzenia debaty poselskiej w ramach tzw. limitów czasowych przyznawanych poszczególnym klubom poselskim, a także posłom niezrzeszonym. Ustanowiony nowy sposób prowadzenia plenarnej dyskusji sejmowej nie przybrał postaci obligatoryjnej, stworzono jedynie, na zasadzie odstąpienia do reguły, możliwość czasowego limitowania debaty; o korzystaniu z takiej możliwości miał każdorazowo decydować Sejm podejmując stosowną decyzję. Komisja Regulaminowa proponując wprowadzenie limitów czasowych zaproponowała Sejmowi przyjęcie instytucji rekompensującej ograniczenia wynikające z limitowanego czasowo sposobu prowadzenia obrad poselskich. Poseł sprawozdawca Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich stwierdził m.in.: "Komisja skonstruowała swoje sprawozdanie w ten sposób, że do sformułowania przedłożonego przez Prezydium Sejmu (...) dołączyliśmy te uregulowania, które dla prawidłowego funkcjonowania nowych zasad są, zdaniem komisji niezbędne a mianowicie: Po pierwsze, dla posłów, którzy z powodu zastosowania ograniczeń nie będą mogli zabrać głosu w dyskusji, wprowadziliśmy przepis umożliwiający przedstawienie swojego stanowiska na piśmie. Rozwiązanie to pozwoli posłom nie biorącym udziału w debacie na pełne wyłożenie swoich racji, a zwłaszcza na zgłoszenie ewentualnych poprawek do ustaw i uchwał. Sądzymy, że zapis ten w wystarczającym zakresie zrekompensuje ograniczenia wprowadzone omawianym projektem" (zob. Spraw. Steń. z 10 posiedzenia Sejmu I kadencji 5.03.1992 r., s. 5).

Zaproponowana wówczas możliwość czasowego limitowania debaty poselskiej oraz sama instytucja pisemnych wystąpień poselskich spotkała się

ze sprzeciwem i krytyką posłów (zob. wystąpienie posłów: S. Pastuszewskiego, J. Korwina-Mikke, M. Markiewicza, J. Szymańskiego. na tymże 10 posiedzeniu Sejmu I kadencji). Posłowie godząc się na tę nową "filozofię obrad" podkreślali jej wyjątkowy charakter i zakładali, iż nie będzie to rozwiązanie nadużywane w praktyce.

Ustanowiona w marcu 1992 roku konstrukcja czasowego limitowania obrad i pisemnych wystąpień poselskich przyjęta została przez Sejm, stanowiący 30 czerwca 1992 r. swój nowy Regulamin; odpowiednie regulacje pomieszczone zostały w art. 108 oraz 102 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

To krótkie omówienie genezy ustanowienia omawianych instytucji wydaje się ważne dla właściwego zinterpretowania treści art. 108 i 102 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

Analiza przepisów rozdziału 2 Regulaminu Sejmu, zatytułowanego "Obrady Sejmu", pozwala stwierdzić, iż generalną zasadę regulującą czas przemówień posłów i przedstawicieli klubów poselskich określa art. 107 Regulaminu. Artykuł 108 Regulaminu przewiduje natomiast możliwość ograniczenia czasu wystąpień posłów poprzez ustanowienie limitów czasowych przyznanych poszczególnym klubom oraz wyznaczenie czasu przemówień posłom niezrzeszonym. Możliwość ograniczenia czasu przemówień może nastąpić także na mocy art. 109 ust. 3 pkt 11. Artykuł 108 oraz 109 ust. 3 pkt 11 stanowią wyjątek od zasady określonej w art. 107 Regulaminu. O przyjęciu rozwiązania wyjątkowego decyduje Sejm.

Przyjęcie rozwiązania z mocy art. 108 różni się od rozwiązania z mocy art. 109 ust. 3 pkt 11 nie tylko wymogiem co do niezbędnego *quo-rum* (wniosek z mocy art. 109 ust. 3 pkt 11 rozstrzyga Sejm większością głosów obecnych posłów, podczas gdy wniosek z art. 108 ust. 1 rozstrzygany jest przy *quorum* co najmniej połowy ogólnej liczby posłów), ale różni się także kręgiem podmiotów stanowiących ten wniosek. Wniosek o ograniczenie czasowe debaty stawiany na mocy art. 108 ust. 1 proponuje Sejmowi Prezydium Sejmu, po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, zaś wniosek o ograniczenie czasu przemówień z mocy art. 109 ust. 3 pkt 11 stawiają posłowie. Wniosek o ograniczenie czasowe debaty, stawiany z mocy art. 108 ust. 1 Regulaminu, jest więc rozłączny z wnioskiem stawianym na mocy art.

109 ust. 3 pkt 11 Regulaminu.

Zarówno systematyzacja przepisów zamieszczonych w rozdziale 2 "Obrady Sejmu", jak i brzmienie zdania pierwszego ust. 2 art. 108 nie pozostawia wątpliwości, iż przewidziana w ust. 2 art. 108 instytucja pisemnych wystąpień posłów związana jest wyłącznie z czasowym limitem obrad, określonym w art. 108 ust. 1 Regulaminu. We wskazanym zdaniu pierwszym ustępu 2 art. 108 postanowiono, iż "W razie ustalenia przez Sejm prowadzenia dyskusji w sposób określony w ust. 1: poseł który nie wziął w niej udziału, ma prawo złożyć (...) podpisany przez siebie tekst wystąpienia". Tekst tego właśnie wystąpienia może zostać -za zgodą Marszałka Sejmu - zamieszczony w załączniku do sprawozdania stenograficznego (art. 102 ust. 2 Regulaminu). Dodajmy, iż instytucja limitowanego czasu obrad oraz związana z nią instytucja pisemnych wystąpień z art. 108 ust. 2 ma charakter wyjątkowy i jako wyjątek nie może podlegać interpretacji rozszerzającej. Skonstatujmy zatem, iż pisemne wystąpienia posłów, o których traktuje art. 108 ust. 2 Regulaminu, mogą być zgłaszane Marszałkowi Sejmu, do opublikowania, w załączniku do sprawozdania stenograficznego, jedynie w przypadku prowadzenia debaty plenarnej w trybie art. 108 ust. 1 Regulaminu, a więc przyjęcia przez Sejm limitów czasowych. Nie mogą być one zgłaszane, gdy debata poselska odbywa się według normalnej procedury, określonej art. 107 Regulaminu, ani też gdy nastąpiło ograniczenie przemówień posłów w trybie art. 109 ust. 3 pkt 11 Regulaminu Sejmu

Instytucja pisemnych wystąpień poselskich (z mocy art. 108 ust. 2) spotkała się z poselską krytyką w momencie jej ustanowienia, obecnie wydaje się, iż podnoszone wobec niej zastrzeżenia poselskie nie zostały zniesione, a wręcz przeciwnie praktyka sejmowa je pogłębiła. Jest to instytucja nie znana regulaminom demokratycznych państw europejskich (wg sondażowych ustaleń występuje w amerykańskim Kongresie). Instytucja niewyłoszonych wystąpień, które są publikowane w załączniku do sprawo/dań stenograficznych - moim zdaniem - jest wątpliwa z punktu widzenia konstytucyjnych zasad funkcjonowania parlamentu. Konstytucja przyjmuje bowiem zasadę pewnej integralności obrad Sejmu, zakłada, iż obrady Sejmu składają się z pewnej zwartej i całościowo zamkniętej procedury. Tymczasem instytucja z art. 108 ust. 2 Regulaminu (mająca w

chwili jej przyjęcia kompensacyjny charakter wobec ograniczenia wynikającego z art. 108 ust. 1 Regulaminu) tę zasadę integralności obrad narusza. Jest ona bowiem instytucją w pewnym sensie pozaproceduralną, instytucją "zewnętrzną" wobec obrad plenarnych. Pisemne wystąpienia poselskie nie wynikają i nie są poddane proceduralnym wymogom postępowania sejmowego.

Konstytucja ustanawia zasadę jawności obrad Sejmu. O ile włączenie kiedyś do załączników sprawozdań stenograficznych tekstów pisemnych odpowiedzi na interpelacje poszerzyło zakres jawności obrad Sejmu, o tyle pisemne wystąpienia poselskie, o których mowa, raczej uszczuplają jawność obrad Sejmu. Tak więc ta instytucja, nie znana polskiemu (i nie tylko polskiemu) prawu parlamentarnemu, przyjęta okazjonalnie (dla psychologicznego przełamania oporu wobec ustanawianej instytucji limitów czasowych obrad) nie mająca wyraźnego charakteru prawnego i dopracowanego kształtu, wątpliwa z punktu widzenia konstytucyjnych zasad funkcjonowania parlamentu, powinna być rzetelnie przemyślana w czasie tworzenia nowego regulaminu sejmowego.

Rozpatrując obecnie bardziej szczegółowe pytania, które pojawiają się w kontekście powyższych rozwiązań Regulaminu Sejmu należy przyjąć następujące ustalenia:

1. Z art. 108 ust. 1 i 2 pkt 1 Regulaminu oraz analizy innych przepisów Regulaminu Sejmowego wynika, iż poseł może żądać zamieszczenia w sprawozdaniu stenograficznym niewyłoszonego wystąpienia jedynie w przypadku tzw. debaty dzielonej między poszczególne kluby i koła.

2. Marszałek Sejmu nie jest organem uprawnionym do wyrażania zgody na publikowanie niewyłoszonych wystąpień posłów podjętych w ramach innych debat. Marszałek Sejmu wyraża zgodę, w myśl art. 102 ust. 2 Regulaminu, na opublikowanie, w załączniku do sprawozdania stenograficznego niewyłoszonego pisemnego wystąpienia posła, zgłoszonego w toku debaty, o której stanowi art. 108 ust 1, a więc "tej konkretnej", dla której Sejm ustalił prowadzenie dyskusji w ramach limitów czasowych.

Zamieszczenie zdania drugiego ustępu 2 art. 102 w tym właśnie art. 102, (pomieszczonym w rozdziale 1 "przepisy ogólne") wynikało z potrzeby

określenia miejsca publikacji niewyłoszonego wystąpienia, twórcy Regulaminu wskazali to miejsce w normie regulującej instytucję sprawozdań stenograficznych, bo w załączniku do sprawozdania stenograficznego nakazali publikować niewyłoszone wystąpienia. Art. 102 Regulaminu reguluje jednak wyłącznie zasady sporządzania dokumentów urzędowych z plenarnych obrad, przepisy tego artykułu nie przesądają jakie rodzaje niewyłoszonych wystąpień miałyby być publikowane w załączniku do sprawozdania stenograficznego, kwestię tę przesądają przepisy szczegółowe zawarte w rozdziale 2 zatytułowanym "obrad Sejm", który to rozdział mieści się, wraz z rozdziałem 1, w dziale III Regulaminu zatytułowanym "Posiedzenia Sejmu".

Zgłoszenie przez posła niewyłoszonego pisemnego wystąpienia w każdej innej debacie (poza tą o której stanowi art. 108 ust. 1 Regulaminu) jest, w świetle art. 107-109 Regulaminu nieuprawnione, zgłoszenie takie nie wywiera skutków prawnych. Marszałek Sejmu powinien zatem oddać takie zgłoszenie nie będąc organem uprawnionym (właściwym) do jego rozpatrzenia.

3. Prawo posła do zgłoszenia Marszałkowi Sejmu niewyłoszonego wystąpienia nie jest co prawda uwarunkowane wyczerpaniem limitu czasu przez klub, którego zgłaszający poseł jest członkiem, ale instytucja niewyłoszonego wystąpienia jest ściśle powiązana z instytucją debaty limitowanej czasowo. Należy więc uznać, iż sens tej instytucji oraz wyjątkowy jej charakter nakazuje interpretować ją zawężająco, a zatem uznać, iż poseł ma prawo zgłoszenia niewyłoszonego wystąpienia wówczas kiedy klub, którego jest on członkiem wyczerpie przyznany mu w debacie limit czasu.

Konstytucyjną zasadą jest obradowanie przez Sejm na posiedzeniach (art. 9 ust. 1 Małej Konstytucji), zasadniczą zaś formą sejmowych obrad jest poselska debata, ta natomiast, w myśl Regulaminu, odbywa się w postaci osobistych i bezpośrednich wystąpień poselskich. Czynny udział posła w posiedzeniach (art. 8 ust. 1 Regulaminu) oznacza, iż poseł w debacie uczestniczy bezpośrednio poprzez zabieranie w niej głosu. Tylko zatem w sytuacji, kiedy Sejm stosuje tryb z art. 108 ust. 1 Regulaminu, i kiedy następuje wyczerpanie limitu czasowego przyznanego klubowi, którego poseł

jest członkiem, może poseł zgłosić niewyłoszone wystąpienie, w celu jego opublikowania. Należy zatem uznać, iż jeżeli limit czasu nie został przez klub wyczerpany, a poseł miał możliwość zabrania głosu w debacie, to traci on prawo zgłaszania niewyłoszonego wystąpienia w formie pisemnej. Wszak ani Konstytucja, ani Regulamin Sejmu nie stwarzają możliwości wyboru pomiędzy osobistym i bezpośrednim udziałem posła w debacie a środkiem zastępczym ("surogatem") pisemnej niewyłoszonej wypowiedzi. Instytucja niewyłoszonego wystąpienia związana jest tylko z debatą prowadzoną w trybie art. 108 ust. 1 Regulaminu, a zatem tylko w wypadku niemożliwości zabrania bezpośrednio głosu przez posła w debacie, w skutek zastosowania limitów czasowych, i wyczerpania tego limitu przez klub, którego poseł jest członkiem, może on zgłosić swoje niewyłoszone wystąpienie w celu opublikowania, opublikowanie takie "zastępuje" bowiem wypowiedź posła w debacie.

4. Należy wypowiedzieć się negatywnie co do możliwości praktyki występowania posłów, w debacie prowadzonej na zasadzie art. 108 ust. 1 Regulaminu, w taki sposób, iż część wystąpienia poselskiego zostałaby wyłoszona, a część zgłoszona do opublikowania w załączniku do sprawozdania stenograficznego.

Adresatem posiedzenia Sejmu jest przede wszystkim opinia publiczna - wyborcy. Pomiędzy Sejmem a opinią publiczną zachodzi sprzężenie zwrotne; wyborcy wpływają na Sejm, a Sejm oddziałuje na opinię publiczną. Debata sejmowa musi być więc prowadzona w sposób "regulaminowy", a zatem uporządkowany, klarowny i zrozumiały dla wyborców, w sposób zapewniający osiągnięcie przez Sejm określonego celu. Wystąpienia poselskie następują w regulaminowej kolejności w odpowiednich fazach postępowania sejmowego, muszą być spójne a nie chaotyczne, wykluczone z nich muszą być jakiegokolwiek celowe elementy manipulacji. Nie można przyjąć, iż poseł część wystąpienia w debacie wyłasza do opinii publicznej, a część "obiecuje jej" przedstawić w pisemnym wystąpieniu załączonym do niełatwo dostępnego sprawozdania stenograficznego. Regulamin Sejmu nie zezwala na prowadzenie w taki manipulowany sposób debaty poselskiej, można nawet wyrazić myśl, iż taki sposób prowadzenia plenarnej debaty byłby sprzeczny 7 samą istotą parlamentu.

5. Ze względu na szczególny charakter niewyłoszonego wystąpienia poselskiego i jego ścisły związek z instytucją limitów czasowych można uznać, że powinna zachodzić zależność pomiędzy ustalonym limitem czasowym, dla debaty odbywanej w trybie art. 108 ust. 1 Regulaminu, a zakresem (rozległością) pisemnego wystąpienia poselskiego. Taka zależność traci pewną sztucznością (jest też dosyć trudna do skwantowania) ale należałoby, przynajmniej w praktyce, taki wymóg stworzyć. Nieprawidłową jest bowiem sytuacja, kiedy niewyłoszone wystąpienie posła, przedstawione w formie pisemnej, liczy kilkadziesiąt stron maszynopisu i w przeliczeniu na "czas mówiony" przewyższa kilkakrotnie najdłuższą wypowiedź w debacie posła - członka danego klubu Ustanowienie zatem pomocnego (dla Marszałka Sejmu wyrażającego zgodę) "przelicznika" byłoby w pełni uzasadnione, określenie rozmiaru pisemnej wypowiedzi powinno korespondować z kompensacyjnym charakterem instytucji niewyłoszonego wystąpienia

*29 marca 1996 r.*



**W SPRAWIE UNIEMOŻLIWIENIA POSŁOWI UDZIAŁU W  
NARADZIE KADRY KIEROWNICZEJ KOMENDY  
WOJEWÓDZKIEJ POLICJI**

*ANDRZEJ SZMYT*

Posel zwrócił się z prośbą do Komendanta Wojewódzkiej Policji o umożliwienie mu wzięcia udziału w naradzie podsumowującej 1995 r. i wytyczającej zadania na 1996 r., zapewniając iż nie zamierza poruszać tematów związanych z działalnością partyjną, lecz tylko sprawy dotyczące funkcjonowania resortu. Jego prośbę motywowała długoletnia praca w resorcie i związki ze środowiskiem policyjnym, zasiadanie w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych Sejmu oraz potrzeba priorytetowego traktowania problematyki stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Posel spotkał się z odmową, z powołaniem się na ustalenia Komendanta Głównego Policji oraz istniejącą w tym zakresie praktyką. Zdaniem posła stanowi to jaskrawe naruszenie art. 2, 19, 21 i 22 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 z późn. zm) oraz zdaje się świadczyć o niezrozumieniu roli parlamentarzysty. W sprawie tej posel wystąpił ze stosownymi pismami do Marszałka Sejmu oraz Ministra Spraw Wewnętrznych.

Zgodnie z wymienioną ustawą:

1) posłowie, realizując konstytucyjne uprawnienia Sejmu, uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej, w szczególności przez czynny udział w kształtowaniu podstawowych kierunków działalności i polityki państwa, stanowieniu prawa i sprawowaniu kontroli nad działalnością organów państwowych (art. 2 ust. 1 ustawy),

2) w wykonywaniu mandatu posel ma prawo do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji państwowej i jednostek gospodarki uspołecznionej (art. 19 ust. 1),

3) posłowie mają prawo dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową, a także wstępu na teren obiektów lub pomieszczeń, w których wiadomości te występują, bez potrzeby uzyskiwania odrębnych upoważnień, z wyjątkiem dostępu do wiadomości oznaczonych klauzulą

"tajne specjalnego znaczenia" - z tym jednak, że dostęp ten do wiadomości oznaczonych wspomnianą klauzulą, a także tryb udostępniania wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową określają przepisy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (art. 19 ust. 2 i 3 ustawy),

4) poseł ma prawo podjąć interwencję w organie administracji rządowej (i wskazanych innych jednostkach) dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiać się tokiem jej rozpatrywania, a wspomniane organy są obowiązane najpóźniej w ciągu 14 dni powiadomić posła o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem ostatecznie ją załatwić. Kierownik urzędu lub instytucji jest obowiązany niezwłocznie przyjąć posła, który przybył w celu załatwienia sprawy związanej z wykonywaniem swojego mandatu, oraz udzielić wszystkich informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy (art. 21 ustaw)'),

5) organy administracji rządowej (i inne wskazane podmioty) obowiązane są udzielić posłom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich obowiązków (art. 22 ustawy).

Jak się wydaje, z przytoczonych przepisów ustawowych istotne dla sprawy znaczenia ma jedynie art. 19. Powołany art. 2 nie określa bowiem uprawnień indywidualnych posła, ale wyznacza ogólnie jego role (funkcje) w ramach realizacji konstytucyjnych uprawnień Sejmu jako całego organu. Zrelacjonowany przez posła kazus również z założenia nie miał być podjęciem interwencji o rygorach określonych w art. 21 ustawy. Art. 22 natomiast stanowi *lex generalis* w porównaniu z art. 19 i mógłby mieć zastosowanie dla innych form pomocy udzielanej posłowi. Wspomniany przepis mógłby mieć - przykładowo biorąc - zastosowanie w przypadku pomocy dla zorganizowania przez posła spotkania ze środowiskiem policyjnym lub spotkania ogólnego z wyborcami w sprawach stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego. Zagadnienie udziału posła w naradzie służbowej Policji może więc wstępnie rysować się, jak się wydaje, jedynie na tle art. 19 ustawy.

Analizowany kazus w świetle art. 19 ustawy także jednak nie rysuje się jako jasno uzasadniający starania posła o udział we wspomnianej naradzie.

Pomijając jednostki gospodarki społecznej, wspomniany przepis

dotyczy organów administracji państwowej. Z tego punktu widzenia należy wskazać, iż ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 1990 r. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.) określa Policję jako "umundurowaną i uzbrojoną formację przeznaczoną dla ochrony bezpieczeństwa obywateli oraz do utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego" (art. 1 ust. 1). Wśród zadań Policji (art. 1 ust. 2) poza takimi, które są charakterystyczne dla organów administracji, wymienia ustawa także i takie, które się w takiej charakterystyce nie mieszczą. Można w tym kontekście zwrócić więc uwagę, że już wcześniejsza ekspertyza stwierdzała, iż "w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości oraz prokuratury i policji nie mogą mieć zastosowania przepisy art. 19 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów" ("Biuletyn Ekspertyzy i Opinii Prawne" nr 2/94, s. 76-80). Stanowisko takie jest ewidentne przynajmniej w zakresie działań regulowanych przepisami dotyczącymi szeroko pojmowanego aparatu wymiaru sprawiedliwości. Styl władzy wykonawczej i wymiaru sprawiedliwości może więc przemawiać przeciw czynieniu użytku z art. 19 ustawy o obowiązkach i prawach posłów wobec Policji. Należy jednak zwrócić też uwagę na dyspozycję ustawy o Policji, określającą Komendanta Głównego Policji mianem centralnego organu administracji państwowej, oraz ustanawiającego jego podległości ministrowi Spraw Wewnętrznych (art. 5 ust. 1). Mogłoby to oznaczać dopuszczalność założenia, iż w pewnym zakresie art. 19 ustawy o obowiązkach i prawach posłów mogłoby mieć zastosowanie w odniesieniu do Komendanta Wojewódzkiego jako terenowego organu Policji (art. 6 ust. 1 ustawy o Policji).

Przy powyższym założeniu należałoby ustalić zakres możliwego zastosowania art. 19 ustawy o obowiązkach i prawach posłów. W omawianym przypadku posłowi nie chodziło - w sensie organizacyjno-technicznym o "uzyskanie informacji", w rachubę więc mogłoby ewentualnie wchodzić oparcie się na formule "wglądu w działalność organów". Pojęcie "wglądu" wydaje się być mało precyzyjne i trudno byłoby nawet wymienić wszystkie jego możliwe - teoretycznie biorąc - postacie. Wydaje się jednak, że mogą tu rysować się dwa różnorodnej typy działań. Jeden typ oznaczałby te działania, które ograniczałyby się do zewnętrznego oglądu działalności organu, przypominając rodzaj inspekcji (kontroli), bez włączania

się w procesie funkcjonowania organu. Drugi typ oznaczałby takie działania, które mogłyby zostać zakwalifikowane jako czynne włączenie się w procesy funkcjonowania organu. Oba typy działań różnie winny być zakwalifikowane, jeśli chodzi o ich dopuszczalność w świetle zasady podziału władzy. Funkcji kontrolnej, właściwej parlamentowi i odpowiadającym jej indywidualnym działaniom posła wydaje się odpowiedni pierwszy z wyróżnionych typów działań. Nie wydaje się, by do takich działań należało zakwalifikować udział w naradzie, zabieranie na niej głosu, wpływając tym na wytyczanie zadań organu na następny rok. Wydaje się, że zaplanowana przez posła forma działania stanowi wskazany wyżej drugi rodzaj działalności, charakterem swoim materialnie oznaczający próbę wkroczenia w działania właściwe władzy wykonawczej. Przy takim założeniu należałoby ją ocenić jako niedopuszczalną w świetle zasady podziału władzy.

Na marginesie należy zaznaczyć, o obowiązkach i prawach posłów i senatorów uchwalona w 1985 r. w swej koncepcji dostosowana była do obowiązującej wówczas konstytucyjnej zasady jedności władzy i nadrzędności Sejmu. Dziś jest niespójna z zasadą trójpodziału władzy i z dużymi trudnościami może być poddawana wielu zabiegom interpretacyjnym. Być może celowa byłaby powszechnie obowiązująca wykładnia jej art. 19.

*20 lutego 1996 r.*

**MOŻLIWOŚCI PRAWNE PRZEPROWADZENIA  
WALORYZACJI EMERYTUR I RENT W PIERWSZYM  
KWARTALE 1996 R. NA PODSTAWIE PRZEPISÓW USTAWY Z 17  
PAŹDZIERNIKA 1991 R.**

*WANDA WOJNOWSKA-CIODYK*

Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 138, poz. 681), w dodanych art. 17<sup>1</sup> i 17<sup>2</sup>, o ograniczonym do 1996 r. okresie obowiązywania, ustaliła zasady waloryzacji w 1996 r. odmienne od obowiązujących do 31 grudnia 1995 r.

Według przepisów ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450, z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym do 31 grudnia 1995 r., emerytury i renty podlegały okresowej waloryzacji jeżeli spełnione były określone warunki. Jak stanowił art. 17 ust. 1 tej ustawy: "Emerytury i renty podlegają okresowej waloryzacji, jeżeli wskaźnik wzrostu kwoty przeciętnego wynagrodzenia w stosunku do kwoty takiego wynagrodzenia w kwartale, w którym ostatnio została przeprowadzona waloryzacja, wynosi co najmniej 110%".

Należy zauważyć, że w przytoczonym przepisie nie użyto sformułowania kwartalnej waloryzacji, co wskazuje na to, że częstotliwość waloryzacji mogła być różna, a teoretycznie mogłaby w danym roku nie nastąpić wcale, jeśli nie wystąpiłyby relacje, o których mowa w tym przepisie. Ustawodawca nie zaznaczył nawet wyraźnie, za jaki okres wskaźnik wzrostu kwoty przeciętnego wynagrodzenia (za ostatni miesiąc, czy za ostatni kwartał) ma być porównywany z przeciętnym wynagrodzeniem w kwartale, w którym ostatnio przeprowadzono waloryzację. Trudno przyjąć, że znaczenie decydujące, iż jest to zawsze przeciętna kwartalna, ma delegacja dla Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, do ogłaszania w Monitorze Polskim w terminie do 7 dnia roboczego w drugim miesiącu każdego kwartału - kwoty przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale (art. 18 omawianej ustawy). Można raczej przyjąć, że ogłoszenie tego wskaźnika jest niezbędne

dla dokonania waloryzacji, czyli obliczenia nowej wysokości świadczeń, co - jak stwierdzono w art. 17 ust. 2 - następuje w odniesieniu do wynagrodzenia w kwartale kalendarzowym poprzedzającym termin waloryzacji.

Do wskazanych niejasności można jeszcze dodać wątpliwość, co w świetle omawianych przepisów ustawy, należy przyjąć, jako termin waloryzacji. Jak sądzę, brak jest uzasadnienia, aby termin ten utożsamiać z tzw. realizacją "podwyżki świadczeń wynikającej z waloryzacji", która zgodnie z art. 19 ust. 2 - następuje w trzecim miesiącu kwartału. Znak równości między tymi pojęciami stawia Zakład Ubezpieczeń Społecznych, stwierdzając np. w komunikacie o waloryzacji emerytur i rent w grudniu 1995 r.: "Z dniem 1 grudnia 1995 r. zostanie przeprowadzona waloryzacja emerytur i rent. Przeciętne wynagrodzenie miesięczne w III kwartale 1995 r. wyniosło 717 zł 16 gr i wzrosło w stosunku do IV kwartału 1994 r. stanowiącego podstawę waloryzacji, o 14,9%".

Jeśli przyjąć takie rozumienie terminu waloryzacji, to oczywiście nie może być ona przeprowadzona 1 marca 1996 r., gdyż zgodnie z dodaną ustawą nowelizacyjną art. 17<sup>1</sup> - w roku 1996 emerytury i renty podlegają waloryzacji według nowych zasad. Wprawdzie w przypadku przeprowadzenia waloryzacji w I kw. 1996 r., jako podstawę przeliczeń świadczeń przyjęto by przeciętne wynagrodzenie IV kwartału 1995 r., ale dokonanie waloryzacji w sensie materialnym nastąpiłoby jednak już w roku 1996.

Można by, przy tak niejasno sformułowanych przepisach ustawy, dyskutować o terminie nabycia prawa do waloryzacji na gruncie omawianych przepisów obowiązujących w roku 1995. Brzmienie cytowanego na wstępie art. 17 ust. 1, nie wyklucza poprawności założenia, że już 31 grudnia 1995 r., spełnione /ostały warunki waloryzacji (jeśli relacje przeciętneho wynagrodzenia były odpowiednie), a tym samym nabycie prawa zainteresowanych do przeliczenia świadczeń. Należy też podkreślić, że powołany wcześniej art. 17<sup>1</sup> nie upoważnia do kategorycznego twierdzenia, że w 1996 r. nie może nastąpić wypłata świadczeń zwaloryzowanych na podstawie przepisów obowiązujących do 31 grudnia 1995 r.

Takiemu jednak rozumieniu (jak się wydaje) przeczy przepis art. 19 ust. 2 sankcjonujący wypłatę podwyższonych świadczeń, nie od końca kwartału, w

którym zaistniały warunki waloryzacji, lecz od autorytatywnie ustalonego terminu, bez wyrównania. Ewentualnej obrony prawa do waloryzacji świadczeń z dniem 31 grudnia minionego roku, można byłoby podjąć się, gdyby po wprowadzeniu ustawy rewaloryzacyjnej z 17 października 1991 r. wspomnianemu art. 19 ust. 2 nadano analogiczne brzmienie, jakie miał wyłączony przez tę ustawę przepis art. 74 ust. 5 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym, pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267, z późn. zm.), który stanowił: "Realizacja podwyżki świadczeń wynikającej z waloryzacji następuje w trzecim miesiącu każdego kwartału, z wyrównaniem od pierwszego miesiąca tego kwartału". Takiego brzmienia ustawodawca nie zachował, i z to z pewnością nie przez niedopatrzenie, lecz w pełni świadomie.

Przekazując powyższe stanowisko, jeszcze raz pragnę zastrzec, że wobec niejasnej treści omówionych przepisów, każda wątpliwość i odmienna ich interpretacja zasługuje na uwagę, a ze względu na doniosłość aspektu społecznego sprawy, celowym byłoby jej dogłębne przeanalizowanie przez wybitnych znawców problematyki zabezpieczeń społecznych.

Na zakończenie, dla udokumentowania jak praktyka odbiega od ustawowych regulacji z powodu ich niejasności, można przytoczyć metodę stosowaną od lat, dla stwierdzenia warunków waloryzacji marcowej. W świetle cytowanych przepisów porównanie, przeciętnego wynagrodzenia IV kw. do poprzedzającego ten kwartał kwartału III tego samego roku, jest całkowicie niezrozumiałe. Potwierdzeniem, że również inne osoby odmiennie postrzegają stosowane przez ZUS zasady jest artykuł J. Jończyka opublikowany w "Rzeczypospolitej" z 13 marca 1996 r. (autor generalnie prezentuje negatywne stanowisko w sprawie tzw. zaległej waloryzacji).

*14 marca 1996 r.*

**W SPRAWIE WNIOSKÓW GRUPY POSŁÓW NA SEJM, OPZZ i  
NSZZ "SOLIDARNOŚĆ", SKIEROWANYCH DO TRYBUNAŁU  
KONSTYTUCYJNEGO (SYGN. AKT K 8/96)**

***WITOLD PAWEŁKO***

W dniu 15 kwietnia 1996 r. Grupa Posłów na Sejm RP wystąpiła z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją art. 1 pkt 4 i 7 ustawy o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz., U. Nr 138, poz. 681). Te same przepisy wyżej cytowanej ustawy zostały zaskarżone przez NSZZ "Solidarność" (wniosek do TK z dnia 19 kwietnia 1996 r.). Trzeci wnioskodawca, jakim jest OPZZ, wnosi o stwierdzenie niekonstytucyjności tylko art. 1 pkt 4 ustawy, o której mowa (wniosek z dnia 18 kwietnia 1996 r.).

Na wstępie wypada przypomnieć, że zaskarżony przez wszystkich wnioskodawców przepis art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent (...) był już przedmiotem oceny zgodności z Konstytucją, dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny na wniosek Prezydenta RP w trybie art. 18 ust. 4 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1996 r. W orzeczeniu z dnia 20 listopada 1995 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przepis ten nie jest niezgodny z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej (sygn. K. 23/95). Jednakże TK zastrzegł, że "oceny konstytucyjności ustawy z dnia 29 września 1995 r. dokonuje w szczególnej procedurze kontroli prewencyjnej, a więc w momencie, gdy nie mogą być jeszcze znane rzeczywiste skutki (podkr. W.P.) wprowadzenia tej ustawy w życie (orzecz. s. 13-14 maszynopisu). Rozwijając tę myśl Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że pełna ocena zgodności zaskarżonej ustawy z Konstytucją "będzie mogła nastąpić dopiero w toku ewentualnej kontroli następczej, gdy możliwe będzie zbadanie sposobu wejścia w życie tej ustawy, jak też ustalenie następstw jej stosowania wobec obywateli" (s. 14). W tym samym orzeczeniu TK podtrzymał swoje stanowisko wyrażone w orzeczeniu z dnia 19 października 1993 r. (K.14/92), iż "prawo do emerytury i renty obejmuje także prawo do jej waloryzacji oraz że konstytucyjna dyrektywa rozwoju



ubezpieczeń społecznych nie wyklucza zmian uprawnień, przewidzianych we wcześniejszych ustawach, pod warunkiem zachowania istoty tych uprawnień (podkr. W.P.).

W świetle cytowanych wypowiedzi TK dotyczących możliwości ponownej oceny konstytucyjności art. 1 pkt 4 zaskarżonej ustawy w trybie kontroli następczej, należałoby przyjąć, że podstawowym kryterium oceny zasadności zarzutów zgłoszonych przez wnioskodawców powinny być rzeczywiste skutki wprowadzenia zaskarżonej ustawy w życie. Jak wiadomo, przepisy, o których mowa wprowadziły zmiany w systemie waloryzacji emerytur i rent, polegające między innymi na:

- ustanowieniu zasady, że w 1996 r. emerytury i renty podlegają tylko jednorazowej waloryzacji z dniem 1 września 1995 r. według wskaźnika waloryzacji określonego w ustawie budżetowej na 1996 r.,

- zapewnieniu realnego wzrostu emerytur i rent w 1996 r. o co najmniej 2,5%. Środkiem gwarantującym taki wzrost ma być ewentualna jednorazowa wypłata wyrównawcza w marcu 1997 r.,

- wyłączeniu stosowania w 1996 r. - w zakresie uregulowanym przepisami art. 1 pkt 4 zaskarżonej ustawy - przepisu art. 17 ust. 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 późn. zm.). Stosownie do wyłączonego przepisu emerytury i renty podlegają okresowej waloryzacji, jeżeli wskaźnik wzrostu kwoty przeciętnego wynagrodzenia w stosunku do kwoty takiego wynagrodzenia w kwartale, w którym ostatnio została przeprowadzona waloryzacja, wynosi co najmniej 110%.

Jednym z istotnych, a niekorzystnych dla emerytów i rencistów następstw wejścia w życie zaskarżonej ustawy było zniesienie obowiązku kolejnej okresowej waloryzacji emerytur i rent za IV kwartał 1995 r., która miała być dokonana w przypadku wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w tym okresie co najmniej o 10%. Jak wiadomo, warunek ten został spełniony. Przeciętne wynagrodzenie wzrosło z 717,16 zł w III kw. 1995 r. do 842,09 zł w IV kw. 1995 r., tj. o 17,4%.

Zgodnie więc z dyspozycją art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r., w I kwartale 1996 r. powinna była nastąpić waloryzacja emerytur i

rent jako konsekwencja wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w IV kw. 1995 r. powyżej określonego w ustawie wskaźnika. Zaniechanie tej waloryzacji na podstawie art. 1 pkt 4 zaskarżonej ustawy oznacza *sui generis* działania prawa wstecz, polegające na zniesieniu oczekiwanego przez emerytów i rencistów skutku prawnego zdarzenia, stanowiącego warunek waloryzacji przewidzianej w art. 17 ust. 1 ustawy z 1991 r. Tym zdarzeniem był wzrost przeciętnego wynagrodzenia w IV kw. 1995 r. o ponad 10%, zaś określonym w ustawie skutkiem tego zdarzenia jest prawo emerytów i rencistów do waloryzacji świadczeń emerytalno-rentowych. Zniesienie tego prawa, uzależnionego od kształtowania się dynamiki wzrostu wynagrodzeń w IV kw. 1995 r., a więc w okresie obowiązywania art. 17 ust. 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r., stanowi, moim zdaniem, naruszenie zasady demokratycznego państwa prawnego, a ściślej zasady "*lex retro non agif*" wywodzonej z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych. Jest oczywiste, że w tym przypadku została naruszona także zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Kierując się sugestiami zawartymi w orzeczeniu TK z dnia 20 listopada 1995 r. należałoby z kolei rozważyć, czy:

- przesunięcie waloryzacji na koniec trzeciego kwartału 1996 r. "nie stanowi nadmiernego wydłużenia okresu pomiędzy kolejnymi terminami waloryzacji" (orzec. s. 15),

- przewidziana w zaskarżonej ustawie waloryzacja emerytur i rent w 1996 r., wobec wyższego niż zakładano tempa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, nie stanowi naruszenia istoty prawa do waloryzacji.

Próba odpowiedzi na te pytania wymaga przypomnienia, że ostatnia waloryzacja emerytur i rent została dokonana z dniem 1 grudnia 1995 r. Jak powszechnie wiadomo, w gospodarstwach domowych emerytów i rencistów o poziomie i dynamice kosztów utrzymania decydują niemal wyłącznie poziom i tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych. Według danych GUS, w grudniu 1995 r., ceny tej grupy towarów i usług wzrosły w stosunku do listopada 1995 r. o 1,5% ("Biuletyn Statystyczny GUS" nr 4/96, tabl. 29). Natomiast w okresie: styczeń - kwiecień 1996 r. wzrost cen omawianych dóbr w stosunku do grudnia 1995 r. wyniósł 8,9% (*ibid.*). Z pewnym uproszczeniem można więc szacować, że w okresie pięciu miesięcy

od ostatniej waloryzacji nastąpił spadek realnej wartości emerytur i rent o około 10%. Zakładając, że w ciągu następnych czterech miesięcy (maj - sierpień) bieżącego roku wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie około 7%, w stosunku do kwietnia 1996 r., nietrudno zauważyć, że przewidziany w ustawie budżetowej na 1996 r. wskaźnik waloryzacji emerytur i rent w wysokości 115,2% kwoty świadczenia przysługującego w dniu 31 sierpnia 1996 r. nie pozwoli na odzyskanie przez te świadczenia ich realnej wartości z daty 1 grudnia 1995 r. Wprawdzie art. 17<sup>1</sup> ust. 5 ustawy z dnia 17 października 1991 r. (w brzmieniu nadanym zaskarżoną ustawą) przewiduje w takiej sytuacji jednorazową wypłatę wyrównawczą, jednakże wspomniana wypłata może nastąpić dopiero w marcu 1997 r. Oznacza to, że w okresie następnych sześciu miesięcy (wrzesień 1996 - luty 1997) z powodu zaniżonego wskaźnika waloryzacji realna wartość podwyższonych emerytur i rent będzie niższa od ich wartości "wyjściowej" z grudnia 1995 r. o co najmniej kilka punktów procentowych.

W związku z powyższą prognozą, uwzględniającą dotychczasowe tempo wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych, pojawia się uzasadniona wątpliwość, czy rozwiązanie przewidziane w art. 1 pkt 4 zaskarżonej ustawy gwarantuje zachowanie istoty uprawnień emerytalno-rentowych, o której mowa w orzeczeniu TK z dnia 20 listopada 1995 r. Wydaje się, że obecnie, po upływie pięciu miesięcy bieżącego roku, rozstrzygnięcie tej wątpliwości na korzyść zaskarżonych przepisów byłoby niezmiernie trudne. Istota bowiem prawa do emerytury lub renty oraz do waloryzacji tych świadczeń polega na tym, że w warunkach gospodarki nie objętej kryzysem zapewnia ono świadczeniobiorcy względną stabilność poziomu jego życia, mierzoną poziomem realnej wartości tych świadczeń w danym okresie. Zaniechanie waloryzacji za IV kwartał 1995 r. oraz tylko jednokrotna waloryzacja emerytur i rent w 1996 r. oznaczają zachwianie postulowanej stabilności, odczuwalne jako znaczący uszczerbek w budżetach domowych na skutek wzrostu kosztów utrzymania w analizowanym okresie dziewięciu miesięcy. W warunkach notowanego nadal wzrostu gospodarczego i dalszego wzrostu dochodów ludności czynnej zawodowo, zarówno ograniczenie częstotliwości waloryzacji w 1996 r., jak i zniesienie obowiązku waloryzacji za IV kwartał 1995 r. należy, moim zdaniem, ocenić jako działanie naruszające

konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej. Należałoby zatem uznać, że przepisy art. 1 pkt 4 zaskarżonej ustawy nie są zgodne z tą zasadą.

Uważani natomiast za bezzasadny zarzut wniosku NSZZ "Solidarność", jakoby art. 1 pkt 4 zaskarżonej ustawy naruszał zasadę ochrony własności osobistej, wyrażoną w art. 7 Przepisów Konstytucyjnych. W tej kwestii podzielam pogląd zawarty w "Stanowisku" Prokuratora Generalnego z dnia 16 maja 1996 r.

*20 czerwca 1996 r.*

**W SPRAWIE WNIOSKU RADY MIEJSKIEJ W ZIELONEJ  
GÓRZE, SKIEROWANEGO DO TRYBUNAŁU  
KONSTYTUCYJNEGO, O STWIERDZENIE NIEZGODNOŚCI Z  
KONSTYTUCJĄ ART. 4 UST. 1 USTAWY - PRAWO BUDŻETOWE**

*WITOLD PAWEŁKO*

Przedstawiam następującą opinię w sprawie wniosku Rady Miejskiej w Zielonej Górze z dnia 28 grudnia 1995 r., skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Wnioskodawczyni, art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 z późn. zm.) pozostaje w sprzeczności z art. 7 Przepisów Konstytucyjnych (utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.) w związku z art. 70 ust. 3 wymienionej w nawiasie Ustawy Konstytucyjnej. Według wniosku, zawarta w zaskarżonym przepisie dyspozycja utworzenia w budżecie gminy ogólnej rezerwy budżetowej na wydatki nieprzewidziane w wysokości do 1% wydatków budżetu oznacza, że Sejm "wykroczył poza swoje kompetencje i złamał obowiązek ochrony obywatelskiej własności". W konkluzji Wnioskodawczyni wnosi o stwierdzenie, że "nakaz tworzenia rezerwy albo jest sprzeczny z Konstytucją albo nie jest normą prawną nakazującą, lecz przepisem instrukcyjnym".

Ocenę zasadności wniosku wypada poprzedzić ogólniejszym wywodem na temat istoty samorządu terytorialnego oraz zakresu jego samodzielności. W świetle przepisów art. 70-75 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. oraz art. 5 Przepisów Konstytucyjnych uzasadnione jest przyjęcie tezy, że samorząd terytorialny stanowi integralną część systemu organizacyjnego Państwa. Przeciwno głoszonemu niekiedy pogładowi o pozapaństwowym charakterze jednostek samorządu terytorialnego przemawia, moim zdaniem, konstytucyjna gwarancja udziału samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy. Zagwarantowane w ustawie zasadniczej uczestnictwo w realizacji funkcji władczych stanowi przesłankę powierzenia samorządowi terytorialnemu istotnej części zadań publicznych, które mają być wykonywane nie w sposób dowolny, lecz w ramach ustaw

(art. 71 ust. 1 U.K.). Trzeba tu przypomnieć trafną uwagę Trybunału Konstytucyjnego, że wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter zadań publicznych w tym znaczeniu, że służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społeczności czy to lokalnych, w wypadku zadań własnych, czy zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa, jak w wypadku zadań zleconych (uchwała T.K. z dnia 27 września 1994 r., sygn. W.10/93 - OTK w 1994 r. cz. II, s. 192). Konsekwencją takiego rozumienia zadań samorządu terytorialnego jest twierdzenie, że wykonywane przez tę instytucję "zadania - - własne i zlecone - mają charakter funkcji państwa rozumianego jako powszechna organizacja władzy publicznej" (*ibid.*, s. 194).

Wychodząc z konstytucyjnej przesłanki, że wykonywanie istotnej części zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego odbywa się na podstawie przepisów ustawy zwykłej, należy z kolei przyjąć, że regulacje ustawowe w tym zakresie mogą zawierać nie tylko zakaz- "wyłącznie w obronie ludzkich i obywatelskich praw innych osób", jak to sugeruje Wnioskodawczyni, lecz także nakazy i dyspozycje dotyczące działania (postępowania) określonych jednostek samorządu terytorialnego. Z treści bowiem art. 70-75 U.K. wynika, że ustawodawca konstytucyjny przesądził o tym, że w drodze ustawodawstwa zwykłego ma nastąpić konkretyzacja zarówno zasad ustrojowych samorządu terytorialnego, jak i zasad jego funkcjonowania. Oznacza to, że samorządowi terytorialnemu nie przysługuje atrybut "władzy suwerennej o innym niż prawo stanowione przez państwo - źródle władzy publicznej" (*ibid.*, s. 191).

Skoro zatem władza suwerenna nie jest samoistną cechą samorządu terytorialnego, jako że źródłem tej władzy są przepisy ustaw, to należy uznać, iż granice samodzielności tego samorządu są wyznaczone ustawami zwykłymi. Jednakże, i to należy podkreślić, ustawodawca nie może dowolnie ograniczać obszaru owej samodzielności. Ewentualne bowiem ograniczenia muszą znajdować uzasadnienie w konstytucyjnie określonych celach lub podlegających konstytucyjnej ochronie wartościach (dobrach). Tylko w takich wypadkach ustawodawca jest uprawniony do ograniczenia sfery samodzielności samorządu terytorialnego, będącego instytucją konstytucyjną - na rzecz realizacji (ochrony) wyżej wspomnianych celów (wartości). W kwestii tej znamieną jest wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego, zawarta

w orzeczeniu z dnia 24 stycznia 1995 r. sygn. akt K. 5/94. Mianowicie, T.K. wyraził pogląd, że "samodzielności gminy jako jednostki samorządu terytorialnego nie należy - na gruncie prawa polskiego - absolutyzować. Za niesprzeczne z Konstytucją wypada uznać takie ograniczenia, które odpowiadają wymogom konstytucyjnym zarówno pod względem formalno-proceduralnym, jak i materialnym" (OTK w 1995 r. - cz. I, s. 44-45). W opiniowanym przypadku uzasadnione jest spostrzeżenie, że art. 4 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe spełnia wspomniane w orzeczeniu T.K. wymagania konstytucyjne. Zaskarżony bowiem przepis jest przepisem ustawowym, a więc odpowiada on formalno-proceduralnym wymaganiom Konstytucji. Przepis art. 4 ust. 1 ustawy - Prawo budżetowe, ustalający zasadę, iż w budżecie tworzy się ogólną rezerwę budżetową na wydatki nieprzewidziane w wysokości do 1% wydatków budżetu, znajduje także oparcie w konstytucyjnych przesłankach materialnych. Należą do nich w szczególności:

a) należyte wykonywanie przez samorząd terytorialny powierzonej mu części zadań publicznych (art. 71 ust. 1 U.K.) - jako główny cel działalności tej instytucji. Jest rzeczą oczywistą, że cel ten może być pomyślnie realizowany tylko pod warunkiem finansowania tych zadań w sposób zgodny z ogólnymi regułami gospodarki finansowej Państwa. Jedną zaś z takich reguł jest zasada tworzenia ogólnej rezerwy w budżecie państwa oraz w budżetach gmin - do wysokości określonej w prawie budżetowym;

b) konstytucyjna dyspozycja dotycząca sposobu określania dochodów i wydatków Państwa. Zawarta jest ona w art. 20 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., zgodnie z którym dochody i wydatki Państwa na rok kalendarzowy określa ustawa budżetowa. Jest bezsporne, że określenie "dochody i wydatki Państwa" obejmuje także dochody i wydatki gmin. Stąd dalszy wniosek, iż zasady gospodarki budżetowej określone w ustawie - Prawo budżetowe mogą odnosić się, z woli ustawodawcy, również do budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wspomniane zasady mają charakter norm prawa budżetowego, których przestrzeganie ma służyć osiągnięciu założonych celów gospodarczych i społecznych, w tym również realizacji zadań publicznych przez samorząd terytorialny.

Rozważania powyższe prowadzą do wniosku, że brak jest podstaw do przyjęcia, iż zaskarżony art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe bezzasadnie ogranicza zastrzeżoną konstytucyjnie samodzielność samorządu terytorialnego.

Nietrafny jest także zarzut Wnioskodawczyni, jakoby zaskarżony przepis był niezgodny z art. 7 Przepisów Konstytucyjnych w związku z art. 70 ust. 3 Ustawy Konstytucyjnej. Przedmiotem bowiem zaskarżonego unormowania jest "ogólna rezerwa budżetowa", a nie prawa majątkowe gminy. Ustalenie w prawie budżetowym zasady, że rezerwa na wydatki budżetowe nieprzewidziane, także w budżetach gmin. nie może przekraczać 1% wydatków budżetu, nie koresponduje w ogóle z treścią art. 7 Przepisów Konstytucyjnych. Można domniemywać, że Wnioskodawczyni, formułując analizowany zarzut, błędnie utożsamiała pojęcie budżetu gminy z ogółem uprawnień majątkowych tej jednostki samorządu terytorialnego.

*6 maja 1996 r.*



## **INFORMACJE**



## **DYREKTYWY WSPÓLNOT EUROPEJSKICH - PROBLEM ODZWIERCIEDLENIA ICH W USTAWACH BĄDŹ REGULOWANIA ZARZĄDZENIAMI MINISTRÓW**

***MAŁGORZATA BAJOR-STACHAŃCZYK, JOLANTA ADAMIEC***

Dyrektywa jest to jeden z pięciu rodzajów aktów prawnych tworzonych przez organy Wspólnoty Europejskiej. Art. 189 Traktatu o utworzeniu WE przewiduje następujące akty prawne:

- rozporządzenia,
- dyrektywy,
- decyzje,
- zalecenia,
- opinie.

Dyrektywa jest aktem szczególnego rodzaju, bowiem nie zawiera norm prawnych, a jedynie wymaga od adresatów, aby podjęli koniec/ne środki dla osiągnięcia określonego w dyrektywie celu. Innymi słowy, dyrektywa wiąże państwa, do których jest skierowana, tylko co do celu, jaki należy osiągnąć, pozostawiając im swobodę wyboru środków i form realizacji. Akty prawne - wydawane przez poszczególne państwa w celu wykonania dyrektywy - mogą mieć charakter normatywny lub administracyjny, zależnie od wyboru danego państwa.

Dyrektywy nie mają odpowiednika w prawie krajowym państw członkowskich. Doświadczenie wskazuje, że mogą one mieć bardzo różny zakres tematyczny i bardzo różny stopień szczegółowości, co w ustawodawstwie wewnętrznym państw członkowskich może odpowiadać różnego rodzaju aktom prawnym. Nigdy natomiast dyrektywy nie wskazują, jaką konkretną kategorię powinno wybrać państwo wprowadzające dyrektywę. Nawet jeżeli dana dyrektywa jest sformułowana bardzo szczegółowo, państwa członkowskie mają prawo wyboru pomiędzy ustawą a rozporządzeniem jako formami realizacji dyrektywy oraz swobodę uregulowania kompetencji wewnątrz państwa w sposób właściwy dla własnego systemu prawnego.

Polska jest w chwili obecnej krajem stowarzyszonym ze Wspólnotami, nie podlega więc prawu wspólnotowemu (w tym także regułom dotyczącym dyrektyw) w pełnym zakresie.

Obecnie na mocy artykułu 68 Układu Europejskiego Polska zobowiązała się do zbliżenia i zapewnienia zgodności własnego ustawodawstwa z istniejącym i przyszłym prawem wspólnotowym oraz uznała to za "istotny warunek wstępny integracji Polski ze Wspólnotami". Proces ten wymaga dokonania wyboru metody dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego, a co za tym idzie - także wyboru stosownych środków prawnych służących realizacji tego zadania.

Ponadto, przygotowując się do członkostwa w Unii Europejskiej, Polska podjęła prace nad wdrażaniem zaleceń "Białej Księgi Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej". Zakres tych prac został określony w uchwale nr 133/95 Rady Ministrów z dnia 14 listopada 1995 r. (Druk Sejmowy nr 1417 z dnia 6 grudnia 1995 r.).

Skala dostosowań wynikających z układu o stowarzyszeniu oraz z przygotowań do członkostwa wskazuje wyraźnie, że zgodność z prawem Unii Europejskiej ma być osiągnięta w odniesieniu do całości prawa polskiego. Natomiast wybór formy prawnej adaptacji wskazań zawartych w konkretnej dyrektywie wymaga uważnej oceny każdego przypadku, a w szczególności informacji co do materii normowanej dyrektywą.

Na wybór formy prawnej regulacji wpływa przede wszystkim rodzaj normowanej materii. Rozpiętość niezbędnych dostosowań może być prześledzona w oparciu o wykaz aktów prawnych UE oraz listę naczelných i centralnych organów administracji państwowej wskazanych jako właściwe dla przygotowania konkretnych propozycji, zamieszczone w załączniku nr 3 do wspomnianej wyżej uchwały RM.

Ogólnie można stwierdzić, że kwestie nakładania obowiązków na obywateli czy regulowania ich praw powinny być normowane w drodze ustawy, inne, bardziej szczegółowe kwestie mogą być regulowane aktami wykonawczymi do ustaw, wydanymi na podstawie delegacji zamieszczonej w ustawach.

Niniejszą informację opracowano na podstawie następujących

opracowań:

- Michael Anit, *Prawo europejskie*. CH Beck, Warszawa 1995 r.
- Jan Galster, Cezary Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu.*, Warszawa 1995 r.
- *Biała Księga, Polska-Unia Europejska*, wyd. przez URM, Biuro Pełnomocnika Rządu do Spraw Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej.

*27 lutego 1996 r.*

## PROBLEM ZWOLNIEŃ GRUPOWYCH URZĘDNIKÓW PAŃSTWOWYCH W ZWIĄZKU Z LIKWIDACJĄ URZĘDU

*IRENA GALIŃSKA-RĄCZY*

Generalną podstawę do zwolnień grupowych w tym m.in. w związku z likwidacją zakładu pracy (a takim jest urząd centralny) stanowi Kodeks pracy oraz ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 4, poz. 19 z późn. zm.; ostatnia w Dz. U. z 1994 r. Nr 1, poz. 1).

W świetle obowiązującego prawa likwidacja urzędu centralnego jest możliwa (np. w drodze nowelizacji ustawy powołującej urząd), a przeprowadzenie jej może wiązać się z grupowymi zwolnieniami obejmującymi wszystkich pracowników tego urzędu. Podstawą nawiązania stosunku pracy osób zatrudnionych w urzędzie może być powołanie, mianowanie oraz umowa o pracę. Żadna z tych form nawiązania stosunku pracy nie będzie podlegała jakiegóż szczególnej ochronie w razie likwidacji urzędu, choć urzędnikom mianowanym przysługują w związku z likwidacją pewne świadczenia (o czym będzie mowa niżej).

Stosunek pracy z powołania charakteryzuje się tym, iż pracownik powołany może być w każdym czasie (niezwłocznie lub w określonym terminie), tj. np. w związku z likwidacją urzędu odwołany.

Podobnie wygląda sytuacja osób zatrudnionych w drodze umowy o pracę. W razie likwidacji urzędu będą oni podlegać zasadom ogólnym wynikającym z "ustawy o zwolnieniach grupowych". Dodatkowo wskazać należy na art. 41<sup>1</sup> k.p., który stanowi, iż w razie likwidacji zakładu pracy nie stosuje się przepisów szczególnych dotyczących ochrony pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy (przepisami ochronnymi objęci są np.: pracownicy w wieku przedemerytalnym, pracownicy przebywający na urlopach, zwolnieniach lekarskich, postłowie, radni).

Nieco inaczej będzie kształtowała się sytuacja mianowanych urzędników likwidowanego urzędu. Zgodnie z art. 13 ust 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. Nr 31, poz.

214, wielokrotnie nowelizowana; ostatnia zmiana w Dz. U. z 1995 r. Nr 132. poz. 640) rozwiązanie stosunku pracy z mianowanym urzędnikiem państwowym może nastąpić w drodze wypowiedzenia w razie likwidacji urzędu (a nawet jego reorganizacji, jeżeli nie jest możliwe przeniesienie go na inne stanowisko w tym samym urzędzie). Okres wypowiedzenia w tym wypadku wynosi 3 miesiące (kończy się ostatniego dnia miesiąca).

Jednocześnie zgodnie z art. 13<sup>1</sup> ww. ustawy w razie rozwiązania z urzędnikiem mianowanym stosunku pracy w związku z likwidacją w okresie między ustaniem zatrudnienia a podjęciem pracy lub działalnością gospodarczej, urzędnikowi temu będzie przysługiwało świadczenie pieniężne ze środków budżetu państwa. Świadczenie to przysługuje przez okres nie dłuższy niż 6 miesięcy i jest obliczane jak ekwiwalent za urlop wypoczynkowy. Prawo do pobierania tego świadczenia nie przysługuje urzędnikowi, który nabył prawo do emerytury. Okres pobierania omawianego świadczenia pieniężnego dla mianowanych urzędników, po ustaniu zatrudnienia jest zaliczany do okresów zatrudnienia, od których zależą uprawnienia pracownicze i emerytalno-rentowe (na warunkach określonych w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i bezrobociu).

W związku z prawem do omówionego świadczenia urzędnikom mianowanym nie przysługuje odprawa przewidziana w art. 8 ustawy o "zwolnieniach grupowych" (na mocy, bowiem art. 17 ustawy o "zwolnieniach grupowych", przepisów tejże ustawy nie stosuje się do pracowników mianowanych, chyba że przepisy regulujące ich obowiązki i prawa nie przewidują żadnych świadczeń z tego tytułu).

*29 marca 1996 r.*

## PRZYNALEŻNOŚCI DO PARTII POLITYCZNYCH URZĘDNIKÓW SŁUŻBY CYWILNEJ W KONTEKŚCIE STANDARDÓW EUROPEJSKICH

*IRENA GALIŃSKA-RĄCZY*

Na wstępie stwierdzić należy, iż tzw. prawo europejskie nie stworzyło standardów, które regulowałyby zasady przynależności do partii politycznych urzędników służby cywilnej (czy też szerzej pracowników administracji publicznej).

Do pracowników służb cywilnych można zatem, stosować zasady ogólne z zakresu prawa pracy odnoszące się do ogółu pracowników. Zasady te są jednak na tyle ogólne, iż poszczególne państwa regulują kwestię tzw. apolityczności urzędników w sposób bardzo zróżnicowany (porównaj np. Niemcy i Wielką Brytanię lub Irlandię).

Zasady ogólne europejskiego prawa pracy / omawianego zakresu wynikają z kolei z norm o charakterze uniwersalnym, a więc odnoszących się do omawianej kwestii w sposób dalece pośredni. Normy te znajdujemy w:

- 1) Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zwanej Europejską Konwencją Praw Człowieka,
- 2) Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych,
- 3) Wspólnotowej Europejskiej Karcie Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników,
- 4) Europejskiej Karcie Socjalnej,
- 5) konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy.

Omawiając kwestię, o której mowa w tytule należy mieć na uwadze te unormowania, które dotyczą zakazu różnego rodzaju dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne.

W ww. dokumentach mówi się o zakazie dyskryminacji ze względu na poglądy polityczne, nie zaś ze względu na przynależność partyjną.

Art 11 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka zawiera m.in. gwarancje prawa do swobodnego stowarzyszania się (obejmujące zwłaszcza prawo do tworzenia związków zawodowych). Konwencja ta wskazuje, że



wykonywanie tego prawa nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są "konieczne w demokratycznym społeczeństwie" z uwagi m.in. na interesy bezpieczeństwa państwowego lub publicznego, ochronę porządku itp. Konwencja dopuszcza możliwość nakładania ograniczeń korzystania z tego prawa przez członków policji, sił zbrojnych i administracji państwowej.

Podobnie stanowi art. 22 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, który stanowi, iż "każdy ma prawo do swobodnego stowarzyszania się z innymi" (włącznie z prawem do tworzenia i przystępowania do związków zawodowych). Art. 22 nie określa celów i rodzajów stowarzyszeń, co oznacza że pozostawiono w tej mierze pełną swobodę osobom zrzeszającym się. Mogą to być np. partie polityczne. Pakt gwarantuje zatem, swobodę tworzenia oraz swobodę przystępowania każdego do istniejących partii.

Z kolei według Komitetu Niezależnych Ekspertów zasada wyrażona w art. 1 pkt 2 Europejskiej Karty Socjalnej sprawia, że stawiane przez pracodawcę wymagania, np. oparte na kryterium poglądów politycznych są niedopuszczalne.

Zadaniem Wspólnotowej Karty Podstawowych Praw Socjalnych Pracowników była poprawa, m.in. w dziedzinie równego traktowania, usuwająca wszelkie formy społecznej izolacji i dyskryminacji, włączając w to dyskryminację z powodu poglądów politycznych.

W zakresie ochrony zatrudnienia i wykonywania zawodu przed dyskryminacjami (chodzi więc zarówno o dostęp do zatrudnienia, jak i warunki pracy już zatrudnionych) przypomnieć należy konwencję nr 111 MOP dotyczącą zakazu dyskryminacji w zatrudnieniu (ratyfikowaną przez Polskę - patrz Dz. U. z 1961 r. Nr 42, poz. 218). Konwencja ta nakłada na państwa, które ją ratyfikowały obowiązek ustalania i prowadzenia polityki kadrowej, która będzie zmierzała do popierania równości szans i równości traktowania w dziedzinie zatrudnienia i wykonywania zawodu, w celu wyeliminowania wszelkiej dyskryminacji w tym zakresie. Konwencja określa pojęcie dyskryminacji jako wszelkie rozróżnienia lub uprzywilejowanie oparte m.in. na poglądach politycznych, które powoduje zniweczenie lub naruszenie równości szans albo traktowania w zakresie zatrudnienie

(wykonywania zawodu). Konwencja mówi jednak wprost jedynie o przynależności lub nieprzynależności do związków zawodowych.

Częściowo zakazu dyskryminacji w zakresie zatrudnienia dotyczą też postanowienia konwencji nr 122 MOP z 1964 r. dotyczącej polityki zatrudnienia (ratyfikowana przez Polskę - patrz Dz. U. z 1967 r. Nr 8, poz. 31). Konwencja ta nakłada obowiązek określenia i stosowania polityki zatrudnienia zapewniającej wszelkie możliwości zdobywania kwalifikacji niezbędnych do wykonywania pracy oraz wykorzystywania umiejętności posiadanych przez pracownika - bez względu m.in. na jego poglądy polityczne.

Z kolei konwencja nr 158 MOP z 1982 r. dotycząca rozwiązywania stosunku pracy z inicjatywy pracodawcy stanowi w art. 5, iż poglądy polityczne nie stanowią tzw. ważnej przyczyny do zwolnienia z pracy.

*5 marca 1996 r.*

**W SPRAWIE MOŻLIWOŚCI USTANOWIENIA PRZEZ  
ORGANIZACJE I ZWIĄZKI POLAKÓW ZA GRANICĄ  
PRZEDSTAWICIELI W POLSCE**

**ZDZISŁAW GALICKI**

Zgodnie z informacją uzyskaną od Komisji Łączności z Polakami za Granicą, prezesi organizacji i związków Polaków, szczególnie z krajów wschodnich, zgłaszają się z pytaniami o możliwość ustanowienia swych przedstawicieli w Polsce. Jak stwierdzono w tejże informacji, np. Statut Związku Polaków na Litwie, zarejestrowany w Ministerstwie Sprawiedliwości Republiki Litewskiej, przewiduje taką możliwość. Dla udzielenia ostatecznej odpowiedzi na przedmiotowe pytanie, należy jednak rozważyć zagadnienie możliwości ustanowienia takich przedstawicieli w oparciu o przepisy prawa polskiego, a nie na podstawie przepisów prawnych krajów, w których wymienione związki i organizacje istnieją i działają.

Na wstępie należy zaznaczyć, że z pytania postawionego przez wymienione związki i organizacje nie wynika dostatecznie jasno o jaki rodzaj przedstawicielstwa na terenie Polski chodzi tym związkom i organizacjom. Ponieważ w swoich państwach działają one, jak się wydaje, na zasadach analogicznych lub zbliżonych do stowarzyszeń w myśl prawa polskiego, to pierwszym zagadnieniem, które należałoby rozważyć jest to - czy i w jakiej formie obce stowarzyszenia mogą ustanawiać swych przedstawicieli w Polsce w oparciu o aktualnie obowiązujące polskie Prawo o stowarzyszeniach" - ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 104; zm. z 1990 r. Nr 14, poz. 86).

Powołana ustawa nie przewiduje możliwości ustanawiania przez polskie stowarzyszenia swych przedstawicieli za granicą i, *per analogiom*, należałoby wykluczyć możliwość ustanawiania oficjalnych przedstawicieli obcych stowarzyszeń w Polsce. Prawo polskie przewiduje jedynie możliwość tworzenia na terytorium Polski stowarzyszeń międzynarodowych według zasad określonych w ustawie oraz ewentualną przynależność polskich stowarzyszeń do organizacji międzynarodowych (art. 5 ustawy z 1989 r.). Jak się wydaje, problem zapewnienia przedstawicielstwa związków i organizacji

Polaków za granicą na terytorium Polski, może być jednak rozwiązany pośrednio przy zastosowaniu trzech następujących wariantów:

1. Ponieważ polskie przepisy dotyczące fundacji dopuszczają możliwość reprezentacji obcych fundacji na terenie Polski, można rozważyć celowość utworzenia przez takie organizacje i związki odpowiednich fundacji, a następnie ustanowienie w Polsce ich przedstawicieli. Odpowiednie zezwolenie na ustanowienie takich przedstawicieli fundacji wy daje minister właściwy ze względu na cele realizowane przez daną fundację

2. Możliwe jest również utworzenie fundacji prawa polskiego, które miałyby za cel - przykładowo - popieranie współpracy z państwami, w których istnieją i działają wymienione organizacje i związki Polaków za granicą. Wówczas możliwe byłoby następnie podpisanie odpowiednich umów między tymi organizacjami i związkami a właściwymi fundacjami, na podstawie których fundacje te reprezentowałyby na terenie Polski interesy wspomnianych organizacji i związków.

3. Nic nie stoi też na przeszkodzie, aby omawiane organizacje i związki zawarły umowy cywilno-prawne (umowy zlecenia) z polskimi osobami fizycznymi lub prawnymi, na podstawie których osoby te występowałyby następnie jako pełnomocnicy zagranicznych osób prawnych na terenie Polski. Umowy te winny spełniać warunki przewidziane przez polskie prawo cywilne, a w szczególności powinny wskazywać szczegółowo zakres udzielonego pełnomocnictwa.

Na zakończenie należy zauważyć, że w państwach, w których działają polskie placówki dyplomatyczne i konsularne, bezpośrednie kontakty i współpraca tych placówek z organizacjami i związkami Polaków za granicą wydają się być najlepszym rozwiązaniem, pozwalającym uniknąć formalnych trudności z ustanawianiem w sposób pośredni i dość skomplikowany zastępczych form przedstawicielstwa omawianych organizacji i związków na terenie Polski.

*31 marca 1996 r.*

## PODSTAWY PRAWNE FUNKCJONOWANIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W POLSCE

*BEATA ALICJA HOMA*

Pojęcie "organizacje pozarządowe" jest pojęciem obejmującym wszelkiego rodzaju instytucje społeczne takie jak: fundacje, stowarzyszenia, organizacje charytatywne, grupy samopomocowe, przyparafialne, komitety osiedlowe.

Organizacje pozarządowe mogą funkcjonować w różnych formach prawnych. Organizacje te zaliczyć można do tzw. sektora niezależnego, który jest nazwany w odróżnieniu od sektora prywatnego (pierwszego) i państwowego (drugiego). Określa się również jako niekomercyjne bądź *non-profit*, ponieważ ich działanie nie jest nastawione na osiągnięcie zysku. Nie mają również zabezpieczenia całych swoich wydatków w budżecie państwa.

W literaturze najczęściej wymienia się następujące cechy wyróżniające organizacje pozarządowe:

- dobrowolność tworzenia i działania,
- posiadanie formalnego statusu,
- nierozdzielanie zysku między członkami,
- niezależność od państwa,
- działalność na rzecz wspólnego dobra.

### **Podstawy prawne do zakładania organizacji pozarządowych:**

1) ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (jedn. tekst Dz. U. z 1991 r. Nr 46, poz. 203);

2) ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104 oraz z 1990 r. Nr 20, poz. 104);

3) ustawy o Stosunku Państwa do Kościołów:

- Kościoła Katolickiego RP;
- Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego;
- Adwentystów Dnia Siódmego w RP;
- Chrześcijan Baptystów w RP;

- Ewangelicko-Augsburskiego;
- Ewangelicko-Reformowanego;
- Muzułmańskiego Związku Religijnego,
- Polsko-Katolickiego;
- Wschodniego Kościoła Staroobrzędowego.

Tak więc w obowiązującym ustawodawstwie polskim organizacje pozarządowe mogą mieć następujący status prawny:

- stowarzyszenia zwykłe,
- stowarzyszenia zarejestrowane,
- związek stowarzyszeń,
- fundacja (w tym kościelna),
- przedstawicielstwo fundacji zagranicznej.

Warunki funkcjonowania organizacji pozarządowych tworzone są jednak przez cały pakiet innych uregulowań prawnych i one dopiero wskazują w jakiej mierze ustawodawca dostrzega rolę organizacji poza rządowych w różnych obszarach życia publicznego i czy stwarza okoliczności sprzyjające rozwojowi działalności organizacji niezależnych od państwa.

Do takich aktów prawnych zaliczyć można:

1) ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.) w której znalazł się zapis dający gminie możliwość zawierania umów z innymi podmiotami w celu wykonywania zadań (art. 9 ust. 1);

2) ustawę z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (jedn. tekst Dz. U. z 1993 r. Nr 13, poz. 60 oraz z 1994 r. Nr 62, poz. 265), która przewiduje, że "pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie z organizacjami społecznymi, związkami wyznaniowymi, stowarzyszeniami o charakterze charytatywnym, fundacjami oraz osobami fizycznymi" (art. 1 ust. 2) i nakłada na wojewodów obowiązek wspierania działalności organizacji pozarządowych i zlecenia im w drodze umowy zadań z zakresu pomocy społecznej (art. 12, ust. 1. pkt 5 i 6).

3) ustawę z dnia 14 grudnia 1991 r. o zatrudnianiu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. Nr 1, poz. 1) przewidującą przekazywanie środków Funduszu Pracy na finansowanie części kosztów realizacji zadań na rzecz

bezrobotnych wykonywanych w ramach działań statutowych przez, organizacje i instytucje (art. 56 ust. 21):

4) ustawę z dnia 5 stycznia 1991 r. Prawo budżetowe (tj. z 1993 r. Nr 72, poz. 244) w której zawarty jest przepis, na mocy którego "z budżetu państwa mogą być udzielane dotacje dla jednostek niepaństwowych na zadania realizowane przez te jednostki" (art. 20 ust. 1). a "Radu Ministrów określa rodzaje zadań państwowych, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym" (art. 20 ust. 3 pkt 1);

5) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 listopada 1994 r. w sprawie wykazu zadań państwowych, które mogą być zlecone jednostkom niepaństwowym (Dz. U. Nr 131, poz. 657 oraz 1995 r. Nr 120, poz. 579), wskazujące konkretne zadania, na realizację których organizacje pozarządowe mogą otrzymać dotacje z budżetu państwa

6) ustawę z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408 z póź. zm), która daje stowarzyszeniom możliwość tworzenia i utrzymywania zakładów opieki zdrowotnej, które mają charakter niepubliczny.

7) ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482 z późn. zm) na mocy której fundacje i stowarzyszenia korzystają z ulg, jeżeli ich celem statutowym jest działalność w zakresie ochrony zdrowia i opieki społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów.

8) ustawę z dnia 27 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 z późn. zm) przyznająca osobom fizycznym prawo zmniejszenia podatku poprzez odliczenie od doходу przekazywanych darowizn m.in. na cele dobroczynne, ochrony zdrowia i pomocy społecznej, rehabilitacji zawodowej i społecznej inwalidów do wysokości 15% dochodów.

9) organizacje pozarządowe korzystają także ze zwolnień w opłatach celnych, podatku VAT i podatku akcyzowym oraz z ulg w opłatach skarbowych od czynności cywilnoprawnych, z zastrzeżeniem, że dotyczy to działalności statutowej nie nastawionej na zysk.

*20 lutego 1996 r.*

**MOŻLIWOŚCI TWORZENIA NOWYCH MIEJSC PRACY W  
RAMACH PODEJMOWANIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ.  
ROZLICZENIA PODATKOWE PRZY PROWADZENIU TAKIEJ  
DZIAŁALNOŚCI. OBOWIĄZEK PŁACENIA SKŁADEK NA CELE  
UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO**

*IRENA GALIŃSKA-RĄCZY*

Ze względu na ogólny charakter postawionych pytań niniejsze opracowanie zawiera jedynie podstawowe informacje z zakresu prawa gospodarczego, finansowego oraz prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, które odnoszą się do działalności gospodarczej.

Informacja poniższa uzupełniona jest wykazem wybranych publikacji książkowych na ten temat, które zostały wydane w latach 1994- 1995.

Pytanie 1

**"Czy rejestrację i prowadzenie działalności gospodarczej na własny rachunek można uznawać jako stworzenie miejsca pracy dla rejestrującego na własne nazwisko?"**

Podstawowym aktem prawnym odnoszącym się do zagadnień wymienionych w tytule jest ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324, ustawa była nowelizowana kilkunastokrotnie, przy czym ostatnia nowelizacja miała miejsce w 1995 r. - patrz Dz. U. Nr 85, poz. 426 oraz zmiany wynikające z Dz. U. Nr 141, poz. 700).

Działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 2 tejsze ustawy jest działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność.

Art. 2 ust. 2 określa krąg podmiotów, które mogą prowadzić działalność gospodarczą. Zgodnie z tym artykułem podmiotem gospodarczym może być:

- osoba fizyczna,
- osoba prawna (np. przedsiębiorstwo państwowe, spółki kapitałowe



prawa handlowego - spółka akcyjna i spółka z ograniczoną odpowiedzialnością),

- oraz jednostka organizacyjna nie posiadająca osobowości prawnej utworzona zgodnie z przepisami prawa, jeżeli przedmiot jej działania obejmuje prowadzenie takiej działalności (np. spółki cywilne i spółki jawne prawa handlowego, wewnętrzne jednostki organizacyjne lub organy osób prawnych).

Podjęcie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne i jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej (z zastrzeżeniami przewidzianymi w ustawie - np. dla działalności koncesjonowanej, działalności wymagającej uzyskania zezwoleń) wymaga jedynie zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej.

Możliwość zatrudniania pracowników, czyli możliwość tworzenia nowych miejsc pracy daje podmiotom gospodarczym art. 5 ustawy o działalności gospodarczej, który stanowi, iż "podmiot gospodarczy może zatrudniać pracowników w nieograniczonej liczbie i bez pośrednictwa organów zatrudnienia". Przepis ten dotyczy wszystkich podmiotów gospodarczych, a więc również osoby fizycznej będącej podmiotem gospodarczym (zgodnie z art. 2).

Dla udzielenia odpowiedzi na pytanie 1, istotne znaczenie ma ustalenie czy prowadzenie działalności gospodarczej przez osobę fizyczną (na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej) może być utożsamiane z wykonywaniem przez tę osobę pracy w ramach stosunku pracy albo też inaczej: czy osoba taka może być równocześnie pracownikiem i pracodawcą w ramach wykonywanej działalności gospodarczej.

Termin "zakład pracy" występuje w przepisach prawa pracy w różnym znaczeniu. Termin ten używany on bywa jako synonim podmiotu zatrudniającego (czyli pracodawcy) albo też w znaczeniu podmiotowym jako określenie jednostki organizacyjno-technicznej, która stanowi miejsce wykonywania pracy, czyli "placówkę zatrudnienia", zwaną potocznie "miejscem pracy" (por. np. art. 104 § 1 obowiązującego Kodeksu pracy). Dla naszych rozważań istotne znaczenie będzie miało pojęcie zakładu pracy w znaczeniu pracodawcy (wg Kodeksu pracy po nowelizacji z 2 lutego 1996 r. - patrz Dz. U. z 1996 r. Nr 24, poz. 110, nie będzie już rozróżnienia: "zakład

pracy" i "osoba fizyczna zatrudniająca pracowników", bowiem nowelizacją tą wprowadza się jednolite pojęcie "pracodawca").

Art. 8 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 z późn. zm.) przewiduje dwie odrębne formy działalności gospodarczej, podlegające jedynie zgłoszeniu do ewidencji działalności gospodarczej:

- działalność prowadzoną przez osobę fizyczną,
- działalność prowadzoną przez jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej.

W świetle powołanego wyżej art. 2 ust. 1 ustawy o działalności gospodarczej - przez działalność gospodarczą rozumieć można jedynie działalność prowadzoną:

- w celach zarobkowych
- na własny rachunek podmiotu gospodarczego.

Definicja ta wskazuje, iż za działalność gospodarczą w rozumieniu ustawy o działalności gospodarczej nie można uważać pracy wykonywanej w ramach stosunku pracy, ponieważ:

1) Praca wykonywana w ramach stosunku pracy jest pracą umownie podporządkowaną, prowadzoną na rachunek podmiotu zatrudniającego (pracodawcy) oraz na jego ryzyko (chodzi m.in. o ryzyko techniczne, gospodarcze, osobowe).<sup>1</sup>

2) Działalność gospodarcza jest działalnością prowadzoną na "własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność". Użyte w ustawie określenie "na własny rachunek" jest określeniem równoznacznym z określeniem "na własne ryzyko", co dobitnie wskazuje na pozapracowniczy status podmiotu gospodarczego będącego osobą fizyczną. Pracownik nie wykonuje bowiem pracy na własny rachunek, lecz na rzecz podmiotu zatrudniającego.

3) Status pracownika uzyskuje się na skutek zawarcia stosunku pracy np. umowy o pracę, której podmiotami muszą być dwie strony: podmiot zatrudniający (zakład pracy, pracodawca) oraz pracownik.

---

<sup>1</sup> T. Zieliński. *Prawo prań. Zarys systemu*. Cz. 1. Ogólna. PWN. Warszawa - Kraków 1986.

Treścią stosunku pracy jest stosownie do art. 22 § 1 k.p. zobowiązanie się pracownika do wykonywania określonego rodzaju pracy na rzecz zakładu pracy, który zobowiązuje się do zatrudnienia pracownika za wynagrodzeniem. Ta charakterystyka stosunku pracy pozwala na określenie stosunku pracy jako stosunku zobowiązaniowego (stosunek pracy jest bowiem wzajemnym zobowiązaniem), w którym muszą występować co najmniej dwa podmioty. W prawie cywilnym zobowiązanie jest stosunkiem prawnym zachodzącym między dwoma podmiotami (lub więcej), z których jeden może żądać oznaczonego świadczenia, zaś drugi jest zobowiązany do spełnienia tego świadczenia. Sytuacja, w której osoba fizyczna będąca podmiotem gospodarczym występuje jednocześnie jako podmiot zatrudniający i pracownik wydaje się przeczyć istocie stosunku zobowiązaniowego, jakim jest stosunek pracy.

W związku z powyższym osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą może stać się podmiotem zatrudniającym dla innych, lecz nie dla samej siebie.

O niepracowniczym charakterze prowadzenia działalności gospodarczej świadczy również objęcie osób prowadzących taką działalność pozapracowniczym system ubezpieczeń społecznych. Ustawa z dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (jedn. tekst Dz. U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250 z późn. zm.) wchodzi bowiem w skład niepracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych.<sup>2</sup>

Oczywiście, pojęcia pracownika w prawie ubezpieczeń społecznych nie można identyfikować z pojęciem pracownika w prawie pracy, lecz są to pojęcia spójne (tak Sąd Najwyższy, w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 23 stycznia 1992 r. II UPZ 16/91 - w OSN nr 5/92, poz. 66).

---

<sup>2</sup> I. Jędrasik-Jankowska. *Prawo do emerytury i rent z ubezpieczenia społecznego*. Wydawnictwo Prawnicze. Warszawa 1992.

Wyraźnego rozróżnienia między prowadzeniem działalności gospodarczej, a pozostawianiem w stosunku pracy dokonała też ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (porównaj wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 października 1991 r. SA/Wr 1025/91 w ONSA nr 1/93, poz. 7, w którym stwierdzono, iż prowadzenie własnej działalności gospodarczej nie stanowiło zatrudnienia w rozumieniu art. 1 art. 15 ust. 2 pkt 10 tej ustawy).

Inaczej natomiast wygląda omawiana kwestia w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej (np. przez spółkę cywilną). Stwierdzić należy, że zgodnie z obowiązującym prawem możliwe jest zatrudnienie w charakterze pracownika, wspólnika spółki cywilnej prowadzącej działalność gospodarczą, jednakże z pewnym zastrzeżeniem. Otóż wspólnik spółki cywilnej nie może zawrzeć ze współnikami tej spółki umowy o pracę, której przedmiotem byłoby prowadzenie lub reprezentowanie praw spółki (tak postanowił Sąd Najwyższy w uchwale składu siedmiu sędziów z dnia 14 stycznia 1993 r. R. II UZP 21/92 w OSN nr 5/93, poz. 69). SN stwierdził, iż "jeżeli wspólnik w umowie o pracę zobowiąże się do prowadzenia spraw spółki lub reprezentowania spółki, to takie zobowiązanie nie może być traktowane jako rzeczywiste zawarcie umowy o pracę, za którą wspólnikowi przysługuje wynagrodzenie. Prowadzenie spraw spółki jest bowiem obowiązkiem wspólnika, za które nie może on żądać wynagrodzenia, gdyż osobiste świadczenie pracy połączone z prowadzeniem lub reprezentowaniem spółki wynika z istoty jego członkostwa w spółce cywilnej".

Przyjmując dopuszczalność zawarcia umowy o pracę przez wspólnika (wspólników) spółki cywilnej ze współnikiem, Sąd Najwyższy równocześnie zwrócił uwagę na trudności w sprecyzowaniu stron takiego stosunku pracy (zwłaszcza w sytuacji, kiedy wspólnik będzie występował jako pracownik i pracodawca).

## Pytanie 2

**"Jakie formy rozliczeń z urzędem skarbowym może mieć prowadzenie działalności gospodarczej w oparciu o rejestrację w urzędzie gminy i od czego zależy obowiązek prowadzenia rozliczeń podatkowych w tej czy innej formie?"**

Jak wcześniej stwierdziliśmy, obowiązkowi zgłoszenia do ewidencji działalności gospodarczej (a więc tzw. rejestracji) podlega podjęcie działalności gospodarczej przez:

- osoby fizyczne
- jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej (czyli np. spółkę cywilną).

Obecnie organami ewidencyjnymi dla ww. podmiotów są organy gminy.

W sposób ogólny zasady powstawania i wykonywania zobowiązań podatkowych wobec wymienionych wyżej wymienionych podmiotów gospodarczych reguluje ustawa z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. z 1993 r. Nr 108, poz. 486, z późn. zm.; ostatnia w Dz. U. z 1995 r. Nr 85, poz. 426).

Aktem prawnym dotyczącym bezpośrednio opodatkowania dochodów osób fizycznych jest ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 z późn. zm.; ostatnia w Dz. U. z 1995 r. Nr 135, poz. 665). Podmiotowy zakres tej ustawy dotyczy wyłącznie osób fizycznych (art. 1), natomiast dochody z udziału w spółce nie będącej osobą prawną (np. w spółce cywilnej), ze wspólnej własności, wspólnego posiadania lub wspólnego użytkowania źródła przychodów opodatkowuje się osobno u każdej osoby (co wynika z faktu, że spółki osobowe nie posiadają osobowości prawnej). Jeżeli umowa spółki nie stanowi inaczej, przyjmuje się, że udziały wspólników w dochodach są równe (art. 8).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 3 źródłem przychodu podlegającym opodatkowaniu jest m.in. pozarolnicza działalność gospodarcza (w tym również wykonywanie wolnego zawodu).

Osoby fizyczne (spółki cywilne) prowadzące działalność gospodarczą mogą być opodatkowane:

- na zasadach ogólnych (podlegają wtedy opodatkowaniu podatkiem

dochodowym od osób fizycznych względnie opodatkowaniu w formie zryczałtowanej - w postaci karty podatkowej) - lub w formie zryczałtowanego podatku przychodowego. Podatnicy opodatkowani na zasadach ogólnych są zobowiązani do prowadzenia ksiąg rachunkowych, zwanych handlowymi (tj. są zobowiązani m.in. do ewidencjonowania w tych księgach wszystkich "operacji gospodarczych").

Księgi rachunkowe muszą prowadzić osoby fizyczne i spółki cywilne osób oprawnych jeżeli ich przychody netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych za poprzedni rok obrotowy wynosiły co najmniej równowartość w walucie polskiej 400 000 ECU (ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591)). Jeżeli przychody tych podmiotów były niższe mogą one prowadzić księgi rachunkowe, przy czym ciąży na nich obowiązek powiadomienia o takim zamiarze właściwego urzędu skarbowego. Podatnicy prowadzący działalność gospodarczą w większych rozmiarach są zobowiązani do sporządzania bilansu i rachunku wyników. W stosunku do tej kategorii podatników dochód ustala się na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg.

W myśl przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 148, poz. 720) osoby fizyczne i spółki cywilne osób fizycznych wykonujące pozarolniczą działalność gospodarczą (w tym działalność w zakresie wolnych zawodów) są obowiązane prowadzić podatkową księgę przychodów i rozchodów (według wzoru ustalonego w załączniku do rozporządzenia). Obowiązek prowadzenia księgi nie dotyczy m.in. osób, które:

- prowadzą księgi rachunkowe (handlowe),
- opłacają podatek dochodowy w formach zryczałtowanych.

Podatnicy prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwórczości i usług, handlu spożywczego, obwoźnego i obnośnego handlu artykułami przemysłowymi, gastronomii i sprzedaży posiłków domowych, usług transportowych, usług rozrywkowych, wolnych zawodów, służby zdrowia mogą opłacać podatek w postaci tzw. karty podatkowej oraz zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów.

## **Karta podatkowa**

Prowadzenie tej karty jest uregulowane rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 1994 r. w sprawie karty podatkowej (Dz. U. Nr 140, poz. 787; zm. w 1995 r. nr 148, poz. 721). Karta podatkowa jest opodatkowaniem ryczałtowym przyznawanym na wniosek podatnika. Przysługuje ono osobom fizycznym prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie wymienionym w jednej z jedenastu części tabeli stanowiącej załącznik do rozporządzenia. Jednocześnie skorzystanie z tej formy opodatkowania jest uzależnione od spełnienia następujących warunków:

- nie korzystania z usług osób nie zatrudnionych u siebie, jak również usług innych zakładów lub przedsiębiorstw (z wyjątkiem usług specjalistycznych),
- liczba pracowników zatrudnionych nie może przekroczyć liczby osób, którą określa tabela (załącznik do rozporządzenia),
- nie prowadzenia innej działalności,
- małżonek nie może wykonywać działalności w tym samym zakresie.

Wysokość podatku dochodowego z tytułu karty podatkowej została określona w tabeli dla poszczególnych rodzajów działalności i jest uzależniona od zakresu i miejsca wykonywania działalności (wielkość miejscowości, w której zlokalizowano działalność) oraz stanu zatrudnienia.

Podatnicy płacą podatek dochodowy w formę karty podatkowej bez wezwania w terminie do dnia 7 każdego miesiąca za miesiąc ubiegły (a za grudzień do 28 grudnia).

Podatnicy omawianego podatku są zobowiązani:

- prowadzić ksiązkę ewidencji zatrudnienia,
- indywidualne karty przychodów pracowników,
- zawiadamiać urząd skarbowy o zmianach, które zaszły w stosunku do stanu faktycznego podanego we wniosku o zastosowanie tej formy opodatkowania.

## **Zryczałtowany podatek dochodowy od osób fizycznych**

Art. 30 ust. 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

wprowadził nową formę zryczałtowanego opodatkowania małych firm. Szczegółowe uregulowanie dotyczące tego podatku zawarte są w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów ewidencjonowanych oraz od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 148, poz. 719). Opodatkowaniu podatkiem zryczałtowanym podlegają przychody osób fizycznych i spółek cywilnych prowadzących działalność gospodarczą, jeżeli:

- w 1995 r. jako osoby fizyczne uzyskały przychody (wyłącznie z działalności prowadzonej samodzielnie) nie przekraczające 208 tys. zł lub uzyskały przychody wyłącznie z tytułu udziału w spółce (gdym suma przychodów wspólników spółki z tej działalności nie przekroczyła tej kwoty),
- rozpoczną w 1996 r. działalność gospodarczą i nie korzystają z innego opodatkowania w formie zryczałtowanej (np. w formie karty podatkowej).

Ryczałtem nie jest zatem objęta cała spółka, lecz każdy ze wspólników odrębnie.

Przepisów ww. rozporządzenia nie stosuje się m.in. do podatników:

- opłacających podatek w formie karty podatkowej,
- korzystających ze zwolnień podatkowych,
- osiągających w całości lub w części dochody z prowadzenia aptek, lombardów, wykonywania wolnych zawodów oraz działalności i usług określonych rozporządzeniem (patrz załącznik do rozporządzenia),
- wytwarzających wyroby opodatkowane podatkiem akcyzowym,
- oraz do innych sytuacji określonych w rozporządzeniu (np. po zmianie umowy spółki lub zmianie wspólnika).

Stawki w zryczałtowanym podatku w sposób szczegółowy określa omawiane rozporządzenie (dla przykładu ryczałt od działalności usługowej wynosi 9,5% przychodów).

Podatnicy opodatkowani w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych są zobowiązani prowadzić ewidencję przychodów wg wzoru (określonego w załączniku do rozporządzenia). Podatnicy zobowiązani do płacenia zryczałtowanego podatku od przychodów ewidencjonowanych są zobowiązani do comiesięcznego obliczania podatku i wpłat w terminie do dnia 20 następnego miesiąca oraz do składania we



właściwym urzędzie skarbowym informacji o wysokości uzyskanego przychodu i wysokości dokonanych odliczeń za I półrocze roku podatkowego (w terminie do 31 lipca każdego roku). Podatnicy omawianego podatku zatrudniający pracowników muszą prowadzić indywidualne karty przychodów każdego pracownika.

Poza omówionymi obciążeniami podatkowymi podmioty prowadzące działalność gospodarczą mogą podlegać (w zależności od rodzaju prowadzonej działalności) podatkowi od towarów i usług, podatkowi akcyzowemu oraz importowemu, co wynika z odrębnych przepisów (tj. ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym; ustawy z dnia 25 lipca 1993 r. o podatku importowym od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy).

### Pytanie 3

**"Czy prowadzenie zarejestrowanej działalności gospodarczej w oparciu o ustawę o działalności gospodarczej zobowiązuje i w jaki sposób do naliczania i płacenia składek ZUS od osób pracujących i zatrudnionych w tej działalności, jak również właściciela zakładu?"**

Nasz system ubezpieczenia społecznego dzieli się na:

- ubezpieczenie pracownicze (obejmujące osoby pozostające w stosunku pracy oraz członków ich rodzin)

- ubezpieczenie pozapracownicze (którym objęte są osoby pracujące na własny rachunek, czyli np. osoby prowadzące działalność gospodarczą, rzemieślnicy, osoby wykonujące wolne zawody oraz osoby zatrudnione w ramach umów cywilno-prawnych, np. umowy o dzieło czy umowy zlecenia).

Zasady ogólne dotyczące ubezpieczenia społecznego zostały ustanowione w ustawie z 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137; ostatnia zmiana w 1995 r. Dz. U. Nr 85, poz. 426 - patrz zwłaszcza rozdz. 6 ustawy).

Jedną z podstawowych zasad ubezpieczenia społecznego jest zasada przymusu ubezpieczenia (dla przykładu: w pracowniczym ubezpieczeniu społecznym podmiot zatrudniający obowiązany jest z chwilą nawiązania stosunku pracy ubezpieczyć pracownika).

Zatrudnienie w ramach prowadzonej działalności gospodarczej

pracowników w rozumieniu przepisów prawa pracy (a więc nawiązanie stosunku pracy w drodze umowy o pracę, mianowania lub powołania) oznacza powstanie dla pracodawcy obowiązku ubezpieczenia społecznego zatrudnianych przez niego pracowników.

Wysokość składek na ubezpieczenie społeczne pracowników została ustalona w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, zgłaszania do ubezpieczenia społecznego oraz rozliczania składek

1 świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz. U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330; ostatnia zmiana w 1995 r. Dz. U. Nr 153, poz. 781) - patrz rozdz.

2 tego rozporządzenia "Składki na ubezpieczenia społeczne pracowników".

Podobny obowiązek ubezpieczenia ciąży na osobie prowadzącej działalność gospodarczą w odniesieniu do niej samej. W myśl ustawy z 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin (Dz. U. z 1989 r. Nr 46, poz. 250; ostatnia zmiana w 1995 r. Nr 4, poz. 17) obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu określonego tą ustawą podlegają osoby fizyczne prowadzące na własny rachunek działalność gospodarczą m.in. na podstawie wpisu do ewidencji działalności gospodarczej. Ubezpieczeniu temu nie podlegają natomiast m.in.:

- osoby będące równocześnie pracownikami zatrudnionymi w wymiarze czasu pracy nie niższym niż połowa etatu,

- emeryci i renciści (osoby mające ustalone prawo do tych świadczeń).

Obowiązek ubezpieczenia powstaje z dniem rozpoczęcia działalności gospodarczej.

Wysokość składek na to ubezpieczenie została ustalona w rozdziale 5 powołanego wyżej rozporządzenia RM z dnia 29 stycznia 1990 r. ("Składki na ubezpieczenie społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą oraz osób z nimi współpracujących").

Obowiązek ubezpieczenia społecznego istnieje także wobec osób wykonujących umowę zlecenia na rzecz podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą (patrz ustawa z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub

umowy zlecenia - Dz. U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333; zm. Nr 128, poz. 617 oraz rozdz. 3 rozporządzenia RM z 29 stycznia 1990 r. "Składki na ubezpieczenie społeczne osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia oraz osób z nimi współpracujących").

*26 marca 1996 r.*

**W SPRAWIE PODSTAW PRAWNYCH DO WYPŁATY  
ODSZKODOWAŃ DLA ŻOŁNIERZY SŁUŻBY ZASADNICZEJ  
PRZENIESIONYCH DO REZERWY ZE WZGLĘDU NA ZŁY STAN  
ZDROWIA LUB NIEPRZYDATNOŚĆ DO PEŁNIENIA SŁUŻBY**

**ZOFIA MONKIEWICZ**

Zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (jedn. tekst Dz. U. z 1992 r. Nr 4, poz. 16 z późn. zm.):

"Uprawnienia żołnierzy do zakwaterowania, uposażeń, świadczeń odszkodowawczych i emerytalnych oraz zaopatrzenia inwalidzkiego określają odrębne ustawy i akty prawne wydane na ich podstawie."

Przepisy ustawy odsyłają zatem do odrębnych ustaw, którą w wypadku przedstawionym w pytaniu jest ustawa z dnia 16.12.1972 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz. U. Nr 53, poz. 342; zm. Dz. U. z 1985 r., Nr 20, poz. 85 i z 1989 r. Nr 35, poz. 192).

Zgodnie z ustawą świadczenia odszkodowawcze w niej określone przysługują żołnierzowi, który doznał trwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku z pełnieniem czynnej służby wojskowej albo wskutek choroby powstałej w związku ze szczególnymi właściwościami lub warunkami służby wojskowej, a także rodzinie żołnierza, który zmarł wskutek takiego wypadku lub choroby.

Ustawa określa, co należy rozumieć za wypadek pozostający w związku z pełnieniem służby wojskowej.

Minister Obrony Narodowej określa tryb ustalania okoliczności i przyczyn wypadków (rozporządzenie z dnia 5 października 1976 r. w sprawie postępowania o odszkodowanie w razie wypadku lub choroby pozostającej w związku ze służbą wojskową - Dz. U. Nr 36, poz. 212 ).

Również Minister Obrony Narodowej (w porozumieniu z Ministrami Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Pracy, Płac i Spraw Socjalnych) ustala wykaz chorób, z tytułu których przysługują świadczenia określone w ustawie (zarządzenie z dnia 6 grudnia 1994 r. - M. P. Nr 66, poz. 591).

Ustawa przyznaje żołnierzowi, który doznał trwałego uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku z pełnieniem czynnej służby wojskowej albo trwałego uszczerbku na zdrowiu co najmniej w 20% wskutek choroby prawo do jednorazowego odszkodowania pieniężnego, na zasadach w niej określonych.

Jednorazowe odszkodowanie pieniężne przysługuje, jeżeli żołnierz doznał uszczerbku na zdrowiu wskutek choroby nie później niż w ciągu 3 lat od zwolnienia z czynnej służby wojskowej.

Żołnierzowi, który doznał uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przysługuje również odszkodowanie za udowodnione szkody poniesione wskutek utraty, zniszczenia lub uszkodzenia w związku z wypadkiem przedmiotów osobistego użytku.

O stopniu uszczerbku na zdrowiu żołnierza wskutek wypadku lub choroby określonej zgodnie z ustawą orzekają wojskowe komisje lekarskie.

Minister Obrony Narodowej określa w drodze rozporządzenia sposób ustalania stopnia uszczerbku na zdrowiu żołnierzy (rozporządzenie z dnia 26 marca 1973 r. - Dz. U. Nr 13, poz. 93; zm. Dz. U. z 1976 r. Nr 41, poz. 242 i z 1992 r. Nr 57, poz. 278 ).

Postępowanie w sprawie odszkodowania wszczynają się z urzędu lub na wniosek zainteresowanego.

Prawo do odszkodowania oraz jego wysokość ustalają właściwe organy wojskowe.

Od decyzji organu wojskowego przysługuje zainteresowanemu odwołanie do właściwego sądu wg zasad określonych w przepisach k.p.c.

Odwołanie do sądu przysługuje także w wypadku niewydania przez organ wojskowy decyzji w terminie dwóch miesięcy od dnia zgłoszenia wniosku o świadczenie odszkodowawcze bądź powstania obowiązku wszczęcia postępowania z urzędu.

Minister Obrony Narodowej określa w drodze rozporządzenia przypadki w których postępowanie w sprawie odszkodowania wszczynają się z urzędu, tryb przyznawania i wypłaty odszkodowań oraz właściwość organów wojskowych w tych sprawach (rozporządzenie z dnia 25 października 1976 r. - Dz. U. Nr 36, poz. 212).

Żołnierzowi niezawodowemu, który bezpośrednio przed powołaniem do

czynnej służby wojskowej był pracownikiem, przysługują po zwolnieniu z tej służby świadczenia wyrównawcze, jeżeli jego zarobki uległy obniżeniu wskutek uszczerbku na zdrowiu spowodowanego wypadkiem lub chorobą, o której mowa w ustawie.

Świadczenia wyrównawcze przyznaje i wypłaca zakład pracy w którym żołnierz był zatrudniony przed powołaniem do służby wojskowej, w wysokości i na zasadach określonych w przepisach o świadczeniach pieniężnych przysługujących w razie wypadków przy pracy.

Żołnierzowi niezawodowemu, który bezpośrednio przed powołaniem do czynnej służby wojskowej był pracownikiem, uprawnionemu po zwolnieniu z tej służby do zasiłku z ubezpieczenia społecznego za czas niezdolności do pracy z powodu choroby, przysługuje zasiłek ten w wysokości 100% miesięcznego zarobku osiąganego przed powołaniem do służby wojskowej, jeżeli stał się czasowo niezdolny do pracy wskutek uszczerbku na zdrowiu spowodowanego wypadkiem lub chorobą określoną w przepisach.

Świadczenia pieniężne przewidziane w ustawie przysługują niezależnie od świadczeń przewidzianych w przepisach:

1) o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych i ich rodzin (ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin Dz. U. z 1994 r. Nr 10, poz. 36; zm. Dz. U. z 1995 r. Nr 4, poz. 17 i Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 1).

2) o uposażeniu żołnierzy (ustawa z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy - jedn. tekst Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18; zm. Dz. U. z 1995 r. Nr 4, poz. 17 i Nr 34, poz. 163).

*3 kwietnia 1996 r.*

## UPRAWNIENIA CZŁONKÓW SPÓŁDZIELNI MIESZKANIOWYCH WOBEC ZARZĄDÓW I RAD NADZORCZYCH W ŚWIETLE OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW

*WANDA WOJNOWSKA-CIODYK*

Przepisy szczególne ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (jedn. tekst Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288), zawarte w tytule II dział IV - Spółdzielnie mieszkaniowe, nie przewidują odrębnych uprawnień dla członków spółdzielni mieszkaniowych w relacji do organów tych spółdzielni. Wobec tego w sprawach tych mają zastosowanie przepisy wspólne, o charakterze ogólnym, zawarte w tytule I ustawy.

W literaturze z dziedziny prawa spółdzielczego, spotyka się klasyfikację praw i obowiązków członkowskich, obejmującą następujące trzy kategorie:

1) prawa i obowiązki wynikające ze stosunku członkostwa (a więc identyczne dla wszystkich członków spółdzielni oraz najczęściej powstające w chwili nawiązania stosunku członkostwa),

2) prawa i obowiązki pochodne od stosunku członkostwa (m.in. różnego rodzaju prawa i obowiązki niemajątkowe, np. wynikające z członkostwa w organach spółdzielni),

3) inne prawa i obowiązki wynikające ze stosunków prawnych, w których członek spółdzielni występuje wobec niej jako osoba trzecia (np. wynajmuje lokal spółdzielni, poręcza za jej dług).<sup>3</sup>

W przedłożonej kwestii można rozpatrywać prawa członków mieszczące się w dwóch pierwszych kategoriach. Jednakże uprawnienia członków spółdzielni wynikające z Prawa spółdzielczego w jego aktualnym brzmieniu, mające swe źródło w stosunku członkostwa, w znikomym tylko stopniu mogą wpływać na działalność organów spółdzielni - rady nadzorczej i zarządu. Do uprawnień takich można zaliczyć:

- żądanie zwołania przez zarząd walnego zgromadzenia przez 1/10, nie mniej jednak niż trzech członków spółdzielni (o ile przepisy statutu nie

---

<sup>3</sup> Por. K. Pietrzykowski, *Prawo spółdzielcze - Komentarz zmienionych przepisów*. Wydawnictwa Prawnicze. Warszawa 1995. s. 67.

wymagają większej liczby), z tym, że w przypadku zastąpienia walnego zgromadzenia przez zebranie przedstawicieli, zebranie to zarząd zwołuje na żądanie 1/3 przedstawicieli wybranych przez członków (art. 39 § 2 pkt 2 i § 3 pkt 1),

- żądanie zamieszczenia oznaczonych spraw w porządku obrad walnego zgromadzenia (zebrania przedstawicieli) w terminie określonym w statucie spółdzielni przez członków uprawnionych do żądania zwołania tego organu (art. 40 § 2); sprawy te mogą m.in. dotyczyć oceny działalności rady lub zarządu,

- prawo zaskarżania uchwał walnego zgromadzenia do sądu z powodu jej niezgodności z prawem lub postanowieniami statutu (art. 42 § 2); prawo to przysługuje członkom spółdzielni bez względu na to, czy byli obecni na obradach walnego zgromadzenia względnie jako przedstawiciele uczestniczyli w zebraniu przedstawicieli, czy też nie, co jest konsekwencją jawności protokołów z obrad walnego zgromadzenia (zebrania przedstawicieli) m.in. dla członków spółdzielni,

- kierowanie do rady spółdzielni skarg na działalność zarządu (art. 46 § 1 pkt 6) oraz wniosków do walnego zgromadzenia (zebrania przedstawicieli) dotyczących działalności rady (art. 38 § 1 pkt 2).

Inne uprawnienia wynikające ze stosunku członkostwa, np. prawo do przeglądania rejestru członków, obowiązek wydania przez zarząd odpisu obowiązującego statutu na żądanie członka, bezpośrednio nie służą ingerencji członków w działalność zarządu lub rady, lecz mogą być pomocne w precyzowaniu wniosków dotyczących tej działalności.

Znacznie szerszy zakres uprawnień dla członków spółdzielni jest pochodną ich uczestnictwa w organach spółdzielni - szczególnie w walnym zgromadzeniu, urzeczywistniającym zasadę bezpośredniej demokracji spółdzielczej. Waler ten traci zebranie przedstawicieli zastępujące w niektórych spółdzielniach (zgodnie z postanowieniami statutu) walne zgromadzenie. Wówczas organami bezpośredniej demokracji spółdzielczej są zebrania grup członkowskich.

Walne zgromadzenie jest najwyższym organem spółdzielni. Prawo uczestnictwa w walnym zgromadzeniu przysługuje każdemu członkowi (osobiście lub za pośrednictwem pełnomocnika). Kompetencje walnego



zgromadzenia są w zasadzie nieograniczone, ustawa - Prawo spółdzielcze, w art. 38 § 1 wymienia sprawy należące do wyłącznej właściwości tego organu. Nie jest to jednak katalog zamknięty, gdyż w § 2 tego artykułu ustawodawca stwierdza, że statut może zastrzec do wyłącznej właściwości walnego zgromadzenia podejmowanie uchwał również w innych sprawach.

W analizowanej kwestii uprawnień wobec rady i zarządu, można wskazać następujące wyłączone kompetencje walnego zgromadzenia:

- rozpatrywanie sprawozdań rady, zatwierdzanie sprawozdań rocznych i sprawozdań finansowych oraz podejmowanie uchwał związanych z wnioskami członków spółdzielni, rady i zarządu w tych sprawach i udzielanie absolutorium członkom zarządu (art. 38 § 1 pkt 2),

- rozpatrywanie wniosków wynikających z przedstawionego protokołu polustracyjnego z działalności spółdzielni oraz podejmowanie uchwał w tym zakresie (art. 38 § 1 pkt 3),

- rozpatrywanie w postępowaniu wewnątrzspółdzielczym odwołań od uchwał rady (art. 38 § 1 pkt 9); mogą być to m.in. uchwały rady dotyczące odwołania członka lub członków zarządu.

Należy zaznaczyć, że nie udzielenie członkowi (członkom) zarządu absolutorium przez walne zgromadzenie, skutkuje odwołaniem tego członka (członków) przez ten organ, niezależnie od tego, czy statut przyznaje prawo powoływania i odwoływania zarządu radzie, czy walnemu zgromadzeniu.

Walne zgromadzenie może także odwołać członków rady, przed upływem ich kadencji (art. 44 § 5), jeśli statut spółdzielni przewiduje wybór rady przez walne zgromadzenie (może też przypisać tę kompetencję zebraniom grup członkowskich).

W spółdzielniach, gdzie walne zgromadzenie zostało zastąpione, zgodnie z postanowieniem statutu, przez zebranie przedstawicieli, uprawnienia przysługujące walnemu zgromadzeniu, przysługują odpowiednio zebraniu przedstawicieli, z uwzględnieniem uprawnień zebrań grup członkowskich.

Zasady podziału członków spółdzielni na grupy członkowskie i zasady działania tych zebrań określa statut spółdzielni. W art. 59 § 2 ustawy - Prawo spółdzielcze wymienione są następujące obligatoryjne uprawnienia zebrań grup członkowskich, których statut nie może wyłączyć, chyba że wyłączenie to przewiduje cytowany przepis:

- 1) wybieranie i odwoływanie przedstawicieli na zebranie przedstawicieli,
- 2) wybieranie i odwoływanie członków rady spółdzielni, jeśli statut tak stanowi,
- 3) rozpatrywanie spraw, które mają być przedmiotem obrad najbliższego zebrania przedstawicieli i zgłaszanie swoich wniosków w tych sprawach,
- 4) rozpatrywanie okresowych sprawozdań rady i zarządu,
- 5) wyrażanie swojej opinii i zgłaszanie do właściwych organów spółdzielni wniosków w sprawach spółdzielni, a zwłaszcza we wspólnych sprawach członków wchodzących w skład zebrania grupy.

Rodzaj wymienionych spraw, przypisanych ustawowo zebraniom grup członkowskich, wskazuje, że ten właśnie organ mógłby zapewnić uczestnictwo poszczególnych członków spółdzielni w rozwiązywaniu spraw spółdzielni, w tym w ocenie działalności jej pozostałych organów zarządzających, czyli w autentyczny sposób realizować zasadę bezpośredniej demokracji spółdzielczej.

Zebrania grup członkowskich mogłyby odegrać szczególnie pozytywną rolę w spółdzielniach mieszkaniowych, gdzie z uwagi na ich specyfikę, więzi organizacyjne między członkami a organami zarządzającymi są znacznie słabsze niż np. w spółdzielniach pracy czy spółdzielniach produkcji rolnej. W spółdzielniach mieszkaniowych uczestnictwo w zebraniach grup członkowskich pokrywa się z zamieszkiwaniem w jednym osiedlu, ten więc organ powinien dyktować organom zarządzającym odpowiedni - według swojej oceny - sposób załatwiania wszystkich spraw lokalnych. Należy tu wspomnieć, że w wielu spółdzielniach mieszkaniowych, jako organy tych spółdzielni występują rady osiedla, ustanowione na podstawie przepisów statutu, w myśl art. 35 § 3 Prawa spółdzielczego, który dopuszcza powoływanie innych organów niż wymienione w ustawie oraz określanie w przepisach statutu uprawnień tych organów oraz zasad wyboru i odwoływania ich członków. Działalność tych organów powinno podlegać wszechstronnej ocenie zebrań grup członkowskich.

W praktyce ten model demokracji wewnątrzspółdzielczej wykazuje jednak wiele mankamentów organizacyjnych. Zebrania grup członkowskich traktowane są (zarówno przez inne organy, jak i uczestników zebrań) jako dopełnienie koniecznej formalności, przy całkowitym pominięciu ich

możliwości decyzyjnych. Jest to z pewnością konsekwencją wieloletniego funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, tylko pozornie (z nazwy) w systemie spółdzielczym, gdyż faktycznie ich wielopoziomowa struktura organizacyjna i model zarządzania były identyczne jak w przypadku sektora państwowego.

*10 maja 1996 r.*

## ZASADY UŻYWANIA WŁASNEGO POJAZDU DO CELÓW SŁUŻBOWYCH

*WANDA WOJNOWSKA-CIODYK*

1. Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 27 listopada 1961 r. o transporcie drogowym i spedycji krajowej (Dz. U. Nr 53, poz. 297 z późn. zm.), państwowe jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne i spółdzielcze mogą używać samochodów osobowych, motocykli i motorowe rów do celów służbowych, w zakresie i na warunkach określonych przez Ministra Komunikacji w porozumieniu z Ministrem Finansów. Minister Komunikacji może uwzględnić w wydawanych przepisach również inne niż wyżej wymienione pojazdy samochodowe.

W konsekwencji powyższej delegacji ustawowej zostało wydane i dotychczas obowiązuje zarządzenie Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności z dnia 9 maja 1989 r. w sprawie używania samochodów osobowych, motocykli i motorowerów do celów służbowych (M. P. Nr 16, poz. 117 i Nr 35, poz. 279).

2. Przepisy zarządzenia mają zastosowanie do państwowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji spółdzielczych i społecznych. Wnioskując z przyjętego w zarządzeniu szerokiego znaczenia pojęcia "jednostki państwowe", mieszczą się w tym pojęciu między innymi również jednostki budżetowe. Słuszność takiego założenia potwierdza treść § 7 ust. 3 tego zarządzenia, która zawiera regulacje szczegółowe dotyczące jednostek budżetowych.

3. Zgodnie z § 1 pkt 2 powołanego zarządzenia, pracownik używa do celów służbowych pojazd będący jego własnością na podstawie umowy zawartej z kierownikiem zakładu pracy. Stosownie do § 5, zakład pracy pokrywa koszty wykorzystywania pojazdów pracowników w celach służbowych. Stawki za 1 przejechany kilometr, w wysokości zależnej od rodzaju pojazdu, określone są w ustępach 1 i 2 tego paragrafu i podlegają (w stosunku do wysokości tam ustalonej) uaktualnieniu proporcjonalnie do każdorazowej zmiany ceny paliwa.

W jazdach lokalnych (w granicach administracyjnych miasta lub gminy)

zwrot kosztów może być dokonywany w formie miesięcznego ryczałtu pieniężnego wynikającego z przemnożenia miesięcznego limitu kilometrów przez stawkę, o której wyżej mowa. Ryczałt nie przysługuje w przypadku nieobecności w pracy - z powodu urlopu, choroby, czy innych okoliczności.

Miesięczny limit kilometrów w przejazdach w celach służbowych ustala kierownik jednostki organizacyjnej (zakładu pracy). Limit ten w jazdach lokalnych nie może przekroczyć 500 km.

W jednostkach budżetowych, całkowity miesięczny limit przebiegu kilometrów - wraz z limitem na jazdy lokalne - nie powinien przekraczać 500 km, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach może być zwiększony do 1500 km.

4. Kwoty otrzymane przez pracowników z tytułu zwrotu kosztów używania własnych pojazdów samochodowych do celów służbowych zwolnione są od podatku dochodowego od osób fizycznych na mocy art. 21 ust. 1 pkt 22 wyżej powołanej ustawy podatkowej, bez względu na status organizacyjno-prawny pracodawcy, z zastrzeżeniem jednak, że maksymalna wysokość zwolnienia nie może przekroczyć kwot wynikających ze stawek, limitów przejazdów i ryczałtów określonych w wyżej omówionym zarządzeniu.

5. Na podstawie wymienionych powyżej przepisów wśród jednostek mających prawo używać do celów służbowych samochodów osobowych, motocykli i motorowerów stanowiących własność pracowników są także organizacje społeczne.

Przepisy prawa nie definiują pojęcia organizacji społecznych. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104, z późn. zm.) tylko w jednym przepisie posługuje się określeniem "organizacje społeczne" - w art. 7 ust. 1 pkt 1 - wyłączającym spod działania tej ustawy "organizacje społeczne działające na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, których Rzeczypospolita Polska jest stroną". Odrębne ustawy, o których we wskazanych artykule mowa, regulujące działalność poszczególnych organizacji, z reguły również nie określają wprost, iż dana organizacja jest "organizacją społeczną", jak to czyni np. ustawa z 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz. U. Nr 41, poz. 276), stwierdzając w art. 1 ust. 1, że "Polski Czerwony Krzyż jest

organizacją społeczną działającą na zasadzie dobrowolności". Prowadzi to do wniosku, że określenie "organizacje społeczne", użyte w przepisach prawnych, między innymi w wyżej powołanych regulujących przedmiot niniejszej opinii, należy rozumieć w szerokim aspekcie, nie tyle prawnym, co socjologicznym. W związku z tym można je odnieść nie tylko do jednostek, którym ustawa nadała wprost miano "organizacji społecznych", ale również do jednostek charakteryzujących się pewnymi cechami jak: charakter zrzeszeniowy organizacji, dobrowolność zrzeszania się dla realizacji określonego programu, użyteczność społeczna. Szerokie rozumienie pojęcia "organizacji społecznych" uzasadnia również następujące brzmienie art. 84 ust. 2 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy postanowieniami Małej Konstytucji: "Organizacje polityczne, związki zawodowe, zrzeszenia pracujących chłopów, zrzeszenia spółdzielcze, organizacje młodzieżowe, kobiece, sportowe i obronne, stowarzyszenia kulturalne, techniczne i naukowe, jak również inne organizacje społeczne - skupiają obywateli dla czynnego udziału w życiu politycznym, społecznym, gospodarczym i kulturalnym".

Powyższe rozumowanie prowadzi do konkluzji, że pod określeniem "organizacji społecznych", zawartym w przepisach regulujących zasady używania do celów służbowych pojazdów będących własnością pracowników, należy m.in. rozumieć stowarzyszenia działające zarówno na podstawie Prawa o stowarzyszeniach, jak też na podstawie innych ustaw. Przepisy te mają zatem zastosowanie do pracowników zatrudnionych w tych organizacjach i są dla tych organizacji obowiązujące. Z przepisów tych nie wynika natomiast możliwość ich stosowania w odniesieniu do członków zarządu stowarzyszenia, nie będących pracownikami, a pełniących swoje funkcje społecznie.

Treść § 1 powołanego na wstępie zarządzenia Ministra Transportu, Żeglugi i Łączności jednoznacznie wskazuje, że pojazdy używane dla realizacji celów służbowych m.in. organizacji społecznych, stanowią albo własność tych jednostek, albo własność pracowników.

W tej sytuacji jedyną możliwością zrekompensowania ewentualnych wydatków ponoszonych przez członków zarządu stowarzyszenia z tytułu uzasadnionej konieczności wykorzystywania w interesie stowarzyszenia

pojazdów stanowiących ich własność, jest przyznanie przez właściwy organ statutowy ekwiwalentu pieniężnego uwzględniającego m.in. kwotę tych wydatków.

6. Zasady zawarte w omówionym zarządzeniu nie są obowiązujące dla innych jednostek, niż wymienione w tym akcie jednostki organizacyjne - państwowe, spółdzielcze i społeczne. Zakłady pracy o innym statusie organizacyjno-prawnym, np. zakłady, w których pracodawcą jest osoba prywatna, mogą się wzorować na tych zasadach, mogą też na własne potrzeby wprowadzić zasady odmienne. Jednakże należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 36 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.) oraz z art. 16 ust. 1 pkt 30 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1993 r. Nr 106, poz. 482, z późn. zm.) - wydatki ponoszone na rzecz pracowników z tytułu używania przez nich samochodów na potrzeby działalności prowadzonej przez prywatnych pracodawców, przekraczające określone w omówionym zarządzeniu limity, nie stanowią kosztów uzyskania dochodów i podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od prowadzonej przez tych pracodawców działalności.

*14 lutego 1996 r.*

## **OPINIE PRAWNE**





27 lutego 1996 r.

**Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 4a (*in principio*) Regulaminu Sejmu: "Prezydium Sejmu kieruje pracami Sejmu, a w szczególności nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwalodawczym". W pojęciu "nadanie biegu" nie mieści się stanowisko Prezydium Sejmu w sprawie skierowania projektu do właściwych komisji po odbyciu I czytania na posiedzeniu Izby.**

I. Analizowany stan faktyczny dotyczy sytuacji, w której Izba po I czytaniu projektu uchwały Sejmu (apelu) stanęła wobec konieczności rozstrzygnięcia, do jakich komisji należy skierować projekt w celu rozpatrzenia.

Marszałek prowadzący obrady, związany stanowiskiem Prezydium Sejmu określającym, do której komisji należy skierować projekt, pod wpływem wniosków zgłoszonych w debacie, nie poddał pod głosowanie wniosku Prezydium Sejmu i uznał, że Izba wobec braku sprzeciwu zaaprobowała wniosek zgłoszony w debacie o skierowanie projektu do innych komisji.

II. Na wstępie należy postawić pytanie, czy Marszałek jest związany stanowiskiem Prezydium Sejmu w przedmiocie skierowania projektu do właściwych komisji.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 pkt 4a (*in principio*) Regulaminu Sejmu: "Prezydium Sejmu kieruje pracami Sejmu, a w szczególności nadaje bieg inicjatywom ustawodawczym i uchwalodawczym".

Nadanie biegu inicjatywie oznacza prawo Prezydium do oceny projektu pod względem formalnym (art. 31 ust. 5) oraz materialnym (art. 31 ust. 6), a brak zastrzeżeń uzasadnia skierowanie do I czytania na posiedzenie Sejmu lub posiedzenie właściwych komisji (art. 34 i art. 35).

Wydaje się zatem, że w pojęciu "nadanie biegu" nie mieści się stanowisko Prezydium Sejmu w sprawie skierowania projektu do właściwych komisji po odbyciu I czytania na posiedzeniu Izby.

Jednocześnie, analizowana kompetencja Prezydium Sejmu znajduje swoje uzasadnienie w dotychczas aprobowanej przez Izbę praktyce (tzw. zwyczaju parlamentarnym), która polega na przedstawianiu propozycji Prezydium

Sejmu określających postępowanie z projektem po odbyciu I czytania na forum Sejmu.

Stąd, stanowisko Prezydium Sejmu wiąże Marszałka prowadzącego obrady wyłącznie formalnie, tj. w zakresie przedstawienia propozycji i poddania jej pod ocenę Izby; nie może natomiast mieć charakteru wiążącego w znaczeniu materialnym (ostatecznego czy rozstrzygającego).

Przesądza o tym sam Regulamin Sejmu, gdyż w myśl jego art. 36 ust. 2 to Sejm decyduje o skierowaniu projektu do komisji, co więcej - może wyznaczyć komisjom termin przedstawienia sprawozdania (art. 36 ust. 3).

III. Jeżeli podczas debaty zostanie zgłoszony wniosek formalny o odesłanie projektu do komisji (art. 109 ust. 3 pkt 6) innych niż wskazane przez Prezydium Sejmu, to Izba rozstrzyga o takim wniosku po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku (art. 109 ust. 5).

1. Zakładając, że Prezydium Sejmu proponuje komisję X (propozycja ta nie może być utożsamiona z wnioskiem formalnym), a poseł we wniosku formalnym proponuje komisję Y, to przeciwnik wniosku może ustosunkować się wyłącznie do wniosku poselskiego.

Rysują się zatem następujące rozwiązania:

a) przeciwnik wniosku o komisję Y zgłasza wniosek formalny o komisję Z,

b) przeciwnik wniosku o komisję Y zgłasza wniosek formalny o komisję X (*de facto* nadaje stanowisku Prezydium Sejmu walor wniosku formalnego),

c) nie zgłoszono sprzeciwu wobec wniosku o komisję Y.

W sytuacji a) Marszałek prowadzący obrady winien poddać pod głosowanie zgłoszone wnioski formalne (o komisję Y lub Z, z pominięciem stanowiska Prezydium Sejmu).

W sytuacji b) Marszałek prowadzący obrady winien poddać pod głosowanie zgłoszone wnioski formalne [o komisję Y i X (konwalidowane w formę wniosku formalnego stanowisko Prezydium Sejmu)].

W sytuacji c) wobec nieistnienia wniosku przeciwnego dla wniosku o komisję Y, zgodnie z przyjętą w Izbie praktyką, Marszałek prowadzący obrady może uznać akceptację tego wniosku przez aklamację Izby (nie odbywa się głosowanie).

2. Natomiast aprobatę Izby dla zwyczajowo ukształtowanej kompetencji

Prezydium Sejmu potwierdza praktyka parlamentarna, zgodnie z którą wobec braku wniosku formalnego propozycja Prezydium Sejmu w sprawie skierowania do właściwych komisji sejmowych projektu po I czytaniu na posiedzeniu Sejmu jest przyjmowana w Izbie przez aklamację.

*Beata Szepietowska*

*19 marca 1996 r.*

**Logiczno—językowa interpretacja art. 73 ust 6 Regulaminu Sejmu dopuszcza możliwość stawiania pytań przez posłów, w ocenie których sprawozdanie Komisji wymaga uszczegółowienia, należy jednak wyraźnie stwierdzić, iż wyłącznym adresatem pytań, a zatem i udzielającym odpowiedzi, jest poseł sprawozdawca.**

Zgodnie z art. 73 ust. 6 Regulaminu Sejmu "Sejm rozpatruje sprawozdanie Komisji wysłuchując jedynie sprawozdawcy i ewentualnie posła, którego wniosek dotyczy. Nad sprawozdaniem tym nie przeprowadza się dyskusji".

Logiczno-językowa interpretacja powyższych przepisów prowadzi do następujących konkluzji:

1. Konstrukcję prawną rozpatrywania punktu porządku dziennego posiedzenia Sejmu, dotyczącego przedstawionego przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich sprawozdania wraz z propozycją przyjęcia lub odrzucenia wniosku o wyrażenie zgody na pociągnięcie posła do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia albo aresztowanie lub zatrzymanie - cechują rozwiązania specyficzne, różne od tych, które świetle Regulaminu można uznać za "standardowe".

Po pierwsze, tryb rozpatrzenia tego sprawozdania *ex lege* wyłącza przeprowadzenie dyskusji, ograniczając poselskie prawo wyrażania stanowiska (art. 12 pkt 1 ustawy poselsko-senatorskiej) oraz uczestniczenia w dyskusji nad każdą sprawą rozpatrywaną przez Sejm (art. 12 pkt 5 tej ustawy).

Po drugie, krąg podmiotów legitymowanych do udziału w rozpatrzeniu sprawozdania został określony *expressis verbis* i zawężony do posła sprawozdawcy oraz ewentualnie posła, którego wniosek dotyczy. Należy przy tym podkreślić, iż w sprawie o uchylenie immunitetu poseł może ustanowić swojego obrońcę spośród posłów (art. 74 Regulaminu Sejmu). Jeśli poseł skorzysta z tego uprawnienia, to w rozpatrzeniu sprawozdania może wziąć udział - zamiast posła, którego dotyczy wniosek - jego obrońca.

Po trzecie, rygorystyczne odstępianie od dyskusji na posiedzeniu Sejmu znajduje uzasadnienie zarówno w merytorycznej właściwości Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, jak i w zasadzie efektywnego (przedmiotowo oraz proceduralnie) realizowania funkcji Izby.

2. Problem dopuszczalności stawiania pytań wobec nieprzeprowadzania dyskusji wymaga analizy uwzględniającej funkcjonalną metodę wykładni.

Skoro podstawą dla rozstrzygnięcia przez Izbę wniosku o uchylenie immunitetu jest sprawozdanie Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, to trudno - *a priori* - założyć, że w indywidualnej ocenie każdego z posłów materiał zgromadzony w sprawie jednoznacznie i przekonująco uzasadnia proponowane do przyjęcia stanowisko.

Stąd, zakaz debaty (w której posłowie mogliby przedstawić poglądy, propozycje i oceny) nie wyklucza stawiania pytań mających na celu wyjaśnienie wątpliwości związanych z trybem i przedmiotem prac Komisji.

Co więcej, rozpatrywanie sprawozdania bez debaty wyklucza - w myśl art. 109 ust. 1 Regulaminu Sejmu - prawo do zgłaszania wniosków formalnych ("Marszałek Sejmu udziela głosu [...] w związku z dyskusją jedynie dla zgłoszenia wniosku formalnego [...]"). Jeśli zatem nie istnieje możliwość odesłania (ust. 3 pkt 6 tego artykułu) sprawozdania do Komisji, to należy przyjąć, że podjęcie uchwały przez Sejm winno być poprzedzone udzieleniem odpowiedzi na pytania stawiane przez posłów.

Proponowany tryb postępowania przez niewątpliwe rozszerzenie regulaminowego pojęcia "rozpatrzenie sprawozdania Komisji", stanowi równocześnie przesłankę bardziej wnikliwego czy też wszechstronnego poznania racji i argumentów, które rozstrzygnęły o stanowisku Komisji w sprawie.

Wypada przy tym zaznaczyć szczególną rolę Marszałka prowadzącego

obrazy, bowiem to od jego wiedzy i doświadczenia zależeć będzie, czy forma i treść pytań nie uzasadni zarzutu, że Izba faktycznie prowadzi debatę.

3. Aprobując możliwość stawiania pytań przez posłów, w ocenie których sprawozdanie Komisji wymaga uszczegółowienia, trzeba wyraźnie stwierdzić, iż wyłącznym adresatem pytań, a zatem i udzielającym odpowiedzi, jest poseł sprawozdawca.

Opcja powyższa znajduje podstawę w ograniczeniu przedmiotu pytań - dotyczą jedynie sprawozdania Komisji, i konsekwentnie - w ograniczeniu podmiotu legitymowanego do udzielania odpowiedzi - Komisji (jako kolegiąlnego autora sprawozdania), w imieniu której działa poseł sprawozdawca.

*Beata Szepietowska*

*15 marca 1996 r.*

**Art. 132 ustawy z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz. U. Nr 45, poz. 205 i z 1995 r. Nr 132, poz. 640), określając ustawowe obowiązki Marszałka Sejmu, w zakresie stwierdzania wygaśnięcia mandatu posła, jak i podejmowania postanowienia o obsadzeniu opróżnionego mandatu, nie formuluje obowiązku badania posiadania przez kandydata, mającego objąć mandat poselski, prawa wybieralności. Nie sformułowanie takiego obowiązku *expressis verbis* w ustawie nie oznacza jednak, iż taki obowiązek nie istnieje.**

1. Zgodnie z art. 131 ust. 1 ww. ustawy wygaśnięcie mandatu posła następuje wskutek przyczyn (przesłanek) wskazanych w pkt. 1-5. Wygaśnięcie mandatu posła stwierdza Marszałek Sejmu. Stosownie do art. 132 ust. 1 ordynacji wyborczej, Marszałek Sejmu stwierdzając wygaśnięcie mandatu posła, wybranego z okręgowej listy kandydatów, postanawia o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów. Przy równej liczbie głosów rozstrzyga kolejność kandydatów na liście okręgowej.

Kandydat taki może zrzec się pierwszeństwa do obsadzenia mandatu na rzecz kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów. Oświadczenie o ustąpieniu pierwszeństwa powinno być złożone Marszałkowi Sejmu w ciągu 7 dni od dnia doręczenia postanowienia kandydatowi o przypadającym mu mandacie.

2. Ustawowa regulacja dotycząca obsadzania wygasłego mandatu poselskiego odnosi się do wszystkich sytuacji wynikających z wygaśnięcia mandatu, które następuje jednak z różnych przyczyn. W art. 132 ust. 1 ordynacji brak jest wyraźnego zastrzeżenia, że kolejny pod względem liczby uzyskanych głosów kandydat z odpowiedniej listy uzyskuje opróżniony mandat "jeśli nie utracił prawa wybieralności" (albo - "jeśli nie ma przeszkód prawnych"). Tak więc art. 132, określając ustawowe obowiązki Marszałka Sejmu, w zakresie stwierdzania wygaśnięcia mandatu posła, jak i podejmowania postanowienia o obsadzeniu opróżnionego mandatu, nie formułuje obowiązku badania posiadania przez kandydata, mającego objąć mandat poselski, prawa wybieralności. Nie sformułowanie takiego obowiązku *expressis verbis* w ustawie nie oznacza jednak, iż taki obowiązek nie istnieje. Trudno sobie wyobrazić, aby racjonalny ustawodawca przyjął rozwiązanie, które prowadziłyby do działań pozornych, a więc objęcia mandatu w trakcie kadencji przez kandydata, który po terminie wyborów do parlamentu utracił prawo wybieralności. Takie rozwiązanie oznaczałoby, iż Marszałek Sejmu, po podjęciu postanowienia o objęciu mandatu przez odpowiedniego kandydata, niezwłocznie wydawałby postanowienie o wygaśnięciu jego mandatu. Postrzeganie czynności Marszałka Sejmu nie tylko w kategoriach uprawnienia, ale i obowiązku wynika ze szczególnej sytuacji jaka zachodzi w chwili podejmowania przez niego postanowienia o przyznaniu mandatu poselskiego kolejnemu z listy kandydatowi. Upływ czasu pomiędzy terminem wyborów oraz brak kampanii wyborczej, która jest ważnym mechanizmem weryfikacyjnym kandydatów na postów, stwarza konieczność sprawdzania biernego prawa wyborczego potencjalnego kandydata. Najprostszą formą (w przypadku braku dalej idących wątpliwości) jest ustalenie, czy w dniu podejmowania postanowienia przez Marszałka Sejmu kandydat do objęcia mandatu jest zamieszczony w rejestrze wyborców. W przypadku zaistnienia okoliczności zradzających wątpliwości,

co do spełniania przez kandydata przesłanek biernego prawa wyborczego, Marszałek Sejmu może podjąć dalsze urzędowe czynności sprawdzające. *De lege ferenda* należałoby w ustawie stworzyć możliwość skorzystania przez Marszałka Sejmu z pomocy Państwowej Komisji Wyborczej.

Należy zatem uznać, iż Marszałek Sejmu ma nie tylko prawo ale i obowiązek zbadania, czy "uprawniony" do objęcia opróżnionego mandatu kandydat "nie utracił prawa wybieralności".

Warunki biernego prawa wyborczego do Sejmu określa art. 14 ordynacji wyborczej do Sejmu.

*Janusz Mordwinko*

*6 marca 1996 r.*

**Status eksterytorialności dotyczy przedstawicieli dyplomatycznych i konsulów (art. 512 i 513 kpk) oraz, na podstawie konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, odnosi się do pomieszczeń ambasad i konsulatów. Na podstawie art. 190 kpk przeszukanie może być dokonane w każdym pomieszczeniu, nie wyłączając biur parlamentarnych ani też jakichkolwiek pomieszczeń, których dysponenci cieszą się immunitetem procesowym - a więc np. pomieszczeń sądowych i trybunałów, lokali prokuratur, biur zajmowanych przez pracowników NIK czy przez RPO.**

Status wojewódzkich biur klubów parlamentarnych reguluje art. 10 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Wynika z niego, że placówki te służyć mają "umożliwieniu posłom i senatorom realizacji ich obowiązków wobec wyborców". O obowiązkach tych stanowi cały rozdział 2 wspomnianej ustawy, którego przepisem ostatnim jest właśnie wspomniany art. 10. Lokal biura służyć więc może do odbywania dyżurów poselskich i senatorskich (art. 9 pkt 3 ustawy), zbierania materiałów potrzebnych im do wykonywania interwencji poselskich (art. 21), do uczestniczenia w pracach organów samorządu terytorialnego (art. 20) i in.

Z kolei art. 190 kpk stanowi, że "w celu znalezienia przedmiotów



wymienionych w art. 189 (mogących stanowić dowód w sprawie), można dokonać przeszukania pomieszczeń i innych miejsc (...) jeżeli istnieją uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że przedmioty te tam się znajdują".

Jak z tego wynika, przeszukanie może być dokonane w każdym pomieszczeniu, nie wyłączając biur parlamentarnych ani też jakichkolwiek pomieszczeń, których dysponenti cieszą się immunitetem procesowym - a więc np. pomieszczeń sądowych i trybunałów, lokali prokuratur, biur zajmowanych przez pracowników NIK czy przez RPO. Przeszukania te, z braku zastrzeżeń wyrażonych przez przepisy prawne, dokonane być mogą zarówno w wypadku przypuszczeń znajdowania się tam przedmiotów, mogących stanowić dowód w sprawie, w której śledztwem lub dochodzeniem objęty jest dysponent immunitetu procesowego, jak i jakakolwiek inna osoba, w tym w szczególności pracownicy tych biur. Do przeprowadzenia przeszukania nie zachodzi potrzeba uchylecia immunitetu, w szczególności do przeprowadzenia przeszukania biura poselskiego nie zachodzi potrzeba uchylecia immunitetu poselskiego. Kpk wymaga jedynie zawiadomienia w takich wypadkach kierownika danej instytucji państwowej lub społecznej (w wypadku biura parlamentarnego jest nim jego odpowiedni pracownik) i dopuszczenia go do uczestniczenia w tej czynności (art. 193 kpk).

Czy można wprowadzić ustawowe sformułowanie o "eksterytorialności" biur poselskich i np. uzależnić przeprowadzanie tam przeszukiwań (w sytuacjach, dopuszczonych przez kpk) dopiero od np. zgody Marszałka Sejmu czy przynajmniej przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich? Moim zdaniem byłoby to sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa, która jest podstawowym elementem konstytucyjnej zasady równości praw (art. 67 ust. 2 i art. 81 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy). W zakresie podejrzeń popełnienia przestępstwa przez pracowników biur parlamentarnych czy innych osób nie objętych immunitetem, naruszenie takie jest oczywiste. Jest jednak oczywiste również w wypadku podejrzenia popełnienia przestępstwa bądź prowadzonego już śledztwa wobec osób, posiadających immunitet procesowy, w tym także parlamentarzystów. Gdy ten immunitet jest uchylony - sytuacja takiej osoby jako podejrzanego czy oskarżonego nie

różni się niczym od statusu innych osób, znajdujących się w tym charakterze. Nie widać przyczyn, dla których wolno byłoby dokonać przeszukania magazynu GS w wypadku śledztwa wobec jego prezesa a dokonanie przeszukania biura parlamentarnego w wypadku śledztwa wobec posła o już uchylonym immunitacie miałyby być uzależnione od zgody wskazanych wyżej osób. Ale i przed uchyleniem immunitetu parlamentarnego sprawa również wygląda podobnie. Tak jak w związku z czynami każdego obywatela, także przed postawieniem mu zarzutów, wolno dokonać przeszukania każdego pomieszczenia na warunkach ustalonych przez kpk - to samo musi się również odnosić do parlamentarzystów i lokali biur parlamentarnych. Tu również idzie o ewentualne przedstawienie zarzutów i wniosku o uchylenie immunitetu. Status eksterytorialności dotyczy jedynie, jak wiadomo, przedstawicieli dyplomatycznych i konsulów (art. 512 i 513 kpk) oraz, na podstawie konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych, odnosi się do pomieszczeń ambasad i konsulatów.

*Paweł Sarnecki*

*22 marca 1996 r.*

**Art. 2 ust. 2 utrzymanych w mocy Przepisów Konstytucyjnych oraz art. 6 Małej Konstytucji ustanawiają w polskim systemie prawa parlamentarnego konstrukcję mandatu wolnego.**

Zgodnie z art. 2 ust. 2 utrzymanych w mocy Przepisów Konstytucyjnych posłowie i senatorowie są reprezentantami Narodu, wybieranymi dla sprawowania władzy państwowej.

Art. 6 Małej Konstytucji stanowi, że "poseł jest reprezentantem całego Narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany".

Powołane przepisy konstytucyjne ustanawiają w polskim systemie prawa parlamentarnego konstrukcję **mandatu wolnego**. Deputowany wykonując mandat sam podejmuje decyzje w zakresie swych uprawnień. Reprezentant nie jest związany instrukcjami wyborców. Jakkolwiek starając się o ponowny

wybór deputowany nie powinien ignorować opinii i interesów "swoich" wyborców, to jednak w sensie prawnym ich realizacja nie może być uznana za powinność przedstawiciela.

Pojęcie "rekomendacji partyjnej" nie jest pojęciem prawnym. Terminu tego nie zna, ani ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz. U. z 1991, Nr 18, poz. 79), ani ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz. U. z 1993, Nr 45, poz. 205 z późn. zm.), ani ustawa o partiach politycznych (Dz. U. z 1990, Nr 54, poz. 312), ani jakikolwiek inny akt polskiego ustawodawstwa.

Sposób udzielania przez partię polityczną rekomendacji partyjnej dla sprawowania określonego urzędu państwowego, w szczególności dla wykonywania mandatu posła lub senatora najczęściej określa statut partii. Statut żadnej partii nie posiada jednak waloru aktu prawnego, jest bowiem regulaminem wewnętrznym organizacji jaką jest partia polityczna. Cofnięcie rekomendacji partyjnej w stosunku do określonej osoby oznacza wycofanie poparcia politycznego. Akt taki nie wiąże się jednak z jakimikolwiek skutkami prawnymi, w szczególności zaś cofnięcie rekomendacji partyjnej posłowi, w żaden sposób nie wpływa na sprawowany przez niego mandat.

*Wojciech Odrowąż-Sypniewski*

*6 maja 1996 r.*

**Zgodnie z zakazem wynikającym z art. 4 ust 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 56, poz. 274, z późn. zm.), parlamentarzyści nie mają prawa być członkami zarządów oraz rad nadzorczych spółek z udziałem zagranicznym, w których Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, gminy lub związki międzygminne lub podległe im jednostki organizacyjne posiadać będą jakikolwiek udział. Jeżeli natomiast Skarb Państwa oraz wyżej wymienione podmioty nie posiadają w takiej spółce żadnego udziału - zakaz taki nie obowiązuje.**

Zgodnie z brzmieniem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 56, poz. 274, z późn. zm.), "Posłowie i senatorowie nie mogą być członkami Organów Bankowego Funduszu Gwarancyjnego oraz zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gmin lub związków międzygminnych albo podległych im jednostek organizacyjnych. Osoby te nie mogą również posiadać w tych spółkach kontrolnych udziałów lub pakietów akcji".

Zakaz o którym mowa jest bezwzględny i ustawa nie przewiduje w tym zakresie żadnych wyjątków.

Odpowiadając na pytanie w sprawie udziału parlamentarzystów w radach nadzorczych i zarządach podmiotów gospodarczych ze 100% udziałem kapitału zagranicznego lub przewagą kapitału zagranicznego, *zważyć należy*, iż podmioty zagraniczne prowadzą na terenie RP działalność gospodarczą zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz. U. Nr 60, poz. 256 z późn. zm.).

Z treści art. 1 ust. 2 powołanej ustawy wynika, że podmioty zagraniczne mogą tworzyć wyłącznie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne z siedzibą na terytorium RP, bądź też mogą obejmować lub nabywać udziały i akcje w spółkach prowadzących takie przedsiębiorstwa.

Zatem, spółki o których wyżej mowa są spółkami handlowymi w rozumieniu art. 5 kodeksu handlowego, co znajduje odzwierciedlenie w przepisie art. 1 ust. 3 ustawy, stanowiącym, iż do spółek z udziałem zagranicznym mają zastosowanie przepisy kodeksu handlowego, chyba, że ustawa stanowi inaczej.

W spółkach o których mowa kapitał zagraniczny może posiadać 100% bądź mniejszą ilość udziału.

W sytuacji, kiedy w spółce z udziałem zagranicznym Skarb Państwa, inne państwowe osoby prawne, gminy lub związki międzygminne lub podległe im jednostki organizacyjne posiadać będą jakikolwiek udział -wówczas, zgodnie z zakazem wynikającym z art. 4 ust. 1 powołanej na wstępie ustawy parlamentarzyści nie mają prawa być członkami zarządów oraz rad nadzorczych takich spółek. Jeżeli natomiast Skarb Państwa oraz wyżej

wymienione podmioty nie posiadają w takiej spółce żadnego udziału - zakaz taki nie obowiązuje.

Odpowiadając na pytanie, dotyczące udziału parlamentarzystów w zarządach narodowych funduszy inwestycyjnych, stwierdzić należy co następuje.

Zasady tworzenia, działania i prywatyzacji narodowych funduszy inwestycyjnych reguluje ustawa z dnia 30 kwietnia 1993 r. o narodowych funduszach inwestycyjnych i ich prywatyzacji (Dz. U. Nr 44, poz. 202 z późn. zm.).

Zgodnie z brzmieniem art. 3 ust. 1 tejże ustawy, narodowe fundusze inwestycyjne tworzone są przez Skarb Państwa w formie spółek akcyjnych.

Z treści art. 28 powołanej ustawy wynika, że w okresie 3 lat od dnia rejestracji funduszu posłowie i senatorowie nie mogą być członkami rad nadzorczych ani zarządów funduszu lub spółki, w której fundusz posiada co najmniej 20% akcji.

Zakaz ten jest bezwzględny i bez znaczenia jest, czy funduszem zarządza firma zagraniczna, czy krajowa.

*Zofia Nizińska*

*12 marca 1996 r.*

**W świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawnych określone prawa i obowiązki - także autorów ekspertyz sporządzanych dla Kancelarii Sejmu - wynikają, przede wszystkim, z ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 24, poz. 83 z późn. zm.).**

Zostały zadane pytania: czy autor opinii prawnej może zastrzec, że jest ona wyłącznie do użytku wewnętrznego komisji, czy opinię tę mogą uzyskać inni posłowie, oraz jakie są warunki jej publikacji?

Art. 1 ust. 1 ustawy stanowi, że "Przedmiotem prawa autorskiego jest każdy przejaw działalności twórczej o indywidualnym charakterze, ustalony

w jakiegokolwiek postaci, niezależnie od wartości, przeznaczenia i sposobu wyrażenia (utwór)."

Treścią prawa autorskiego są autorskie prawa osobiste oraz autorskie prawa majątkowe.

Art. 16 omawianej ustawy stanowi, że: "autorskie prawa osobiste chronią nieograniczoną w czasie i nie podlegającą zrzeczeniu się lub zbyciu więz twórcy z utworem, a w szczególności prawo do:

(...)

3) nienaruszalności treści i formy utworu oraz jego rzetelnego wykorzystania,

4) decydowania o pierwszym udostępnieniu utworu publiczności,

5) nadzoru nad sposobem korzystania z utworu."

Prawo to ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a więc żadna umowa nie może go wyłączyć.

Autorskie prawa majątkowe określa art. 17, w którym postanowiono, że "twórcy przysługuje wyłączne prawo do korzystania z utworu i rozporządzania nim na wszystkich polach eksploatacji oraz do wynagrodzenia za korzystanie z utworu."

W kontekście postawionych pytań istotne są także zapisy art. 41 ust. 2., mówiące, iż "Umowa o przeniesienie autorskich praw majątkowych lub umowa o korzystanie z utworu, zwana dalej «licencją», obejmuje pola eksploatacji wyraźnie w niej wymienione."

Art. 65 omawianej ustawy wskazuje, że w braku wyraźnego postanowienia o przeniesieniu prawa, uważa się, że twórca udzielił licencji.

Odnosząc się do wyrażonych w pytaniach wątpliwości należy także wskazać na przepisy art. 67 ust. 1 i 3.

Ust. 1. "Twórca może udzielić upoważnienia do korzystania z utworu na wymienionych w umowie polach eksploatacji z określeniem zakresu, miejsca i czasu tego korzystania."

Ust. 3. "Jeżeli umowa nie stanowi inaczej, licencjodawca nie może upoważnić innej osoby do korzystania z utworu w zakresie uzyskanej licencji".

Wobec powyższych zapisów ustawowych wypada stwierdzić, że autor każdej ekspertyzy ma możliwość uczynienia stosownych zastrzeżeń co do jej

wykorzystywania w ramach przysługującego mu wyżej omówionego prawa.

Jeżeli ekspertyza zostanie napisana dla określonej Komisji Sejmowej, to - zgodnie z art. 67 ust. 3 - korzystać z niej mogą wyłącznie członkowie tej Komisji, chyba, że inaczej postanowi się w konkretnie zawartej umowie.

Odnosząc się do sprawy publikacji należy wskazać, iż w rozumieniu art. 6 omawianej ustawy "utworem opublikowanym jest utwór, który za pozwoleniem twórcy został zwielokrotniony i którego egzemplarze zostały udostępnione publicznie".

Jak zatem z tego przepisu wynika każdy rodzaj publikacji utworu będącego przedmiotem prawa autorskiego wymaga uzyskania na to zezwolenia autora.

*Beata Witkowska*

*25 kwietnia 1996 r.*

**Roszczenie o zwrot wpłaconych sum pieniężnych powstałe w chwili wydania przez Urząd Antymonopolowy decyzji nakazującej zaniechania praktyk monopolistycznych, jest jednocześnie z roszczeniem o zapłatę odsetek.**

Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (jedn. tekst Dz. U. z 1995 r. Nr 80, poz. 405) "W razie stwierdzenia praktyk monopolistycznych wymienionych w art. 4, art. 5 i art. 7 Urząd Antymonopolowy wydaje decyzje, nakazującą zaniechanie tych praktyk oraz może określać warunki tego zaniechania".

Zgodnie z ust. 2 tego artykułu:

"Umowy zawarte z naruszeniem art. 4, art. 5 oraz art. 7 są w całości lub w odpowiedniej części nieważne"

W konkretnie rozważanej sprawie uważam, że konsekwencją nieważności umów, wynikającej z decyzji Urzędu Antymonopolowego w związku z art. 8 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym jest obowiązek zwrotu świadczenia pieniężnego przez zakład gazowniczy w

oparcia o przepisy kodeksu cywilnego o bezpodstawnym wzbogaceniu, do których odsyła art. 410 k.c. mówiący o świadczeniu nienależnym.

W wyniku unieważnienia umowy świadczenie pieniężne otrzymane przez zakład gazowniczy staje się bowiem świadczeniem nienależnym. Art. 410 w § 2 stanowi bowiem, że: "Świadczenie jest nienależne, jeżeli ten, kto je spełnił, nie był w ogóle zobowiązany albo nie był zobowiązany względem osoby, której świadczył, albo jeżeli podstawa świadczenia odpadła lub zamierzony cel świadczenia nie został osiągnięty, albo jeżeli czynność prawna zobowiązująca do świadczenia była nieważna i nie stała się ważna po spełnieniu świadczenia".

Zakwalifikowanie świadczenia jako nienależnego powoduje (na mocy art. 410 § 1 k.c.) zastosowanie przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu, z których wynika obowiązek zwrotu uzyskanych bez podstawy prawnej korzyści.

Między stronami powstaje zatem nowy stosunek prawny, którego treścią jest obowiązek zwrotu uzyskanych korzyści przez dłużnika, tj. zakład gazowniczy (przedmiot świadczenia).

Zgodnie z art. 359 k.c.:

§ 1. Odsetki od sumy pieniężnej należą się tylko wtedy, gdy to wynika z czynności prawnej albo z ustaw}', / orzeczenia sądu lub z decyzji innego właściwego organu.

§ 2. Jeżeli wysokość odsetek nie jest w inny sposób określona, należą się odsetki ustawowe.

§ 3. Wysokość odsetek ustawowych określa rozporządzenie Rady Ministrów. Rozporządzenie to może zakazać zastrzegania, jak również pobierania odsetek wyższych od tych, które określa się jako maksymalne".

Jeżeli zatem nic innego nie wynika z decyzji Urzędu Antymonopolowego należy przyjąć, że odsetki od sumy podlegającej zwrotowi należą się tylko wtedy, gdy to wynika z ustawy.

Podstawą do żądania odsetek może być w tym wypadku art. 481 k.c.

Zgodnie z art. 481 § 1 k.c., jeżeli dłużnik opóźnia się ze spełnieniem świadczenia pieniężnego, wierzyciel może żądać odsetek za czas opóźnienia, chociażby nie poniósł żadnej szkody i chociażby opóźnienie było następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.



Odsetki należą się za czas opóźnienia, poczynając od dnia wymagalności długu (*Kodeks cywilny z komentarzem*, praca zbiorowa pod red. J. Winiarza, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1989, s. 493).

Wymagalność roszczenia oznacza możliwość żądania zaspokojenia roszczenia po nadejściu terminu płatności lub po spełnieniu się warunku rozwiązującego. O ile roszczenia terminowe stają się wymagalne z dniem, w którym upływa termin płatności, o tyle roszczenia bez ustalonego terminu płatności lub takie, w odniesieniu do których został zastrzeżony termin wyłącznie na rzecz wierzyciela stają się wymagalne bezzwłocznie w dacie powstania roszczenia (*op. cit.*, s. 120).

Ta ostatnia sytuacja zachodzi w przedstawionej sprawie.

Należy zatem przyjąć, że skoro roszczenie o zwrot wpłaconych sum pieniężnych powstało w chwilą wydania decyzji przez Urząd Antymonopolowy, również z tą chwilą powstało roszczenie o zapłatę odsetek.

Z art. 481 § 2 k.c. wynika, że jeżeli stopa odsetek za opóźnienie nie była z góry oznaczona, należą się odsetki ustawowe, których wysokość określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 marca 1989 r. w sprawie określenia wysokości odsetek ustawowych (Dz. U. Nr 41. poz 225 z późn. zm.). Rozporządzenie stanowi, że wysokość odsetek ustawowych od sumy pieniężnej wyrażonej w pieniądzu polskim ustala się na 46% w stosunku rocznym.

Zgodnie z 3 art. 481 k.c. w razie zwłoki ze strony dłużnika (a więc gdy zachodzą przesłanki określone w art. 476 k.c. i wierzyciel może nadto żądać naprawienia szkody na zasadach ogólnych).

*Zofia Monkiewicz*

*22 lutego 1996 r.*

**Generalna zasada przyjęta w polskim prawie podatkowym, znajdująca m.in. potwierdzenie w przepisach art. 17 ust. 1 ustawy o**

**podatku dochodowym od osób prawnych jest, iż przedmiotowo pojmowana działalność gospodarcza, jako cel przeznaczania dochodów (a niekiedy też jako źródło pochodzenia tych dochodów), nie korzysta z preferencji podatkowych.**

Art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy 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.) stanowi:

"1. Wolne od podatku są:

6) dochody związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, organizacji pracodawców i partii politycznych, działających na podstawie odrębnych ustaw - w części przeznaczonych na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej".

Kryterium zwolnienia podatkowego, wynikającego z zacytowanego przepisu, jest cel, na który przeznaczony jest dochód, bez względu na sposób uzyskania tego dochodu. Cel ów można ogólnie określić, jako działalność społecznie użyteczną, dla której realizacji zostały powołane właściwe organizacje. Działalność ta. realizowana przez podmioty, zgrupowane nieprzypadkowo w cytowanym przepisie, polega głównie na reprezentacji i obronie interesów zrzeszonych członków (z zastrzeżeniem, że w przypadku partii politycznych cele publiczne dominują nad celami korporacyjnymi).

Przedmiotowo pojmowana działalność gospodarcza, jako cel przeznaczania dochodów (a niekiedy też jako źródło pochodzenia tych dochodów), nie korzysta z preferencji podatkowych. Jest to generalna zasada przyjęta w polskim prawie podatkowym, znajdująca m.in. potwierdzenie w przepisach omawianego art. 17 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Np. zwolnione są od podatku:

- w punkcie 4a i 4b dochody kościelnych osób prawnych pochodzące z niegospodarczej działalności statutowej, a z pozostałej - m.in. z działalności gospodarczej, tylko w części przeznaczonych na ściśle określone cele - głównie religijne, kulturalne, charytatywno-opiekuńcze, oświatowo wychowawcze, na konserwację zabytków i budowę obiektów sakralnych itp.,

- w punkcie 4f dochody spółdzielni mieszkaniowych w części wydatkowanej na utrzymanie zasobów mieszkaniowych, z wyjątkiem działalności gospodarczej.

- w punkcie 4h dochody komunalnych zakładów gospodarki mieszkaniowej uzyskane z gospodarki zasobami mieszkaniowymi i z innych źródeł przychodów - w części przeznaczony na cele związane z utrzymaniem zasobów mieszkaniowych.

- w punkcie 6a dochody spółdzielczych związków rewizyjnych w części wydatkowanej na cele statutowe, z wyjątkiem działalności gospodarczej.

Charakter organizacyjno-prawny podmiotów, o których mowa w cytowanym punkcie i innych przykładowo wskazanych, wyraźnie wskazuje, że to nie działalność gospodarza nadaje tym podmiotom walor użyteczności społecznej lub publicznej, decydujący o preferencjach podatkowych. Dlatego omawiana ustawa przyznaje przywileje podatkowe celom podstawowym, kreującym specyfikę tych podmiotów, a nie działalności gospodarczej, choćby była ona celem ubocznym lub jednym z zadań służących realizacji celu podstawowego.

Zauważyć należy, że po ostatniej obszernej nowelizacji omawianej ustawy w grudniu 1994 r., obowiązuje zasada, iż zwolnienie podatkowe, o którym mowa w punktach od 4 do 8 w ust 1 art. 17 omawianej ustawy, a więc i w punkcie 6, ma zastosowanie, jeżeli dochód jest przeznaczony na określone w tych punktach cele. Faktyczne wydatkowanie może nastąpić w terminie późniejszym - ściśle nie określonym, w tym m.in. na nabycie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych służących bezpośrednio realizacji wskazanych w ustawie celów oraz na opłaceniu podatków nie stanowiących kosztu uzyskania przychodów.

Działalność gospodarza może być źródłem dochodu zwolnionego od podatku na podstawie analizowanych przepisów z wyjątkiem dochodów uzyskanych z działalności polegającej na wytwarzaniu wyrobów przemysłu elektronicznego, paliwowego, tytoniowego, spirytusowego, winiarskiego, piwowarskiego, a także pozostałych wyrobów alkoholowych o zawartości alkoholu powyżej 1,5% oraz wyrobów z metali szlachetnych albo z udziałem tych metali. Zwolnieniu nie podlega również dochód z handlu wymienionymi wyrobami.

Omawiany przepis w okresie obowiązywania ustawy z 15 lutego 1992 l. o podatku dochodowym od osób prawnych był kilkakrotnie zmieniany. Do 1 stycznia 1994 r. wśród zwolnień wymienionych w art. 17 ust. 1 nie było

organizacji społeczno-zawodowych rolników, w konsekwencji czego Trybunał Konstytucyjny orzekł o niezgodności art. 17 ust. 1 pkt 6 z Konstytucją (orzeczenie z 16 lutego 1992 r. sygn. K.13/92). W związku z tym orzeczeniem Sejm dokonał korekty kwestionowanych przepisów w ten sposób, że ustawą z dnia 16 grudnia 1993 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania i niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 134. poz. 646), dodał w ww. artykule i ustępie odrębny punkt 4c o treści: "dochody społeczno-zawodowych organizacji rolników - w części wydatkowanej w roku podatkowym lub w roku po nim następującym na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej". Ponieważ według ówczesnego stanu prawnego, podkreślonego wyłączenia nie zawierał punkt 6 odnoszący się do związków zawodowych, organizacji pracodawców i partii politycznych, w dyskusjach sejmowych pojawił się znów argument nierównego traktowania podmiotów, najbardziej dotkliwy dla kółek rolniczych, które obok pełnienia funkcji związkowych, prowadziły szeroko rozwiniętą działalność gospodarczą. W efekcie - ustawą nowelizującą z 2 grudnia 1994 r. (wchodzącą w życie od 1 stycznia 1995 r.), ustawodawca skreślił w art. 17 ust. 1 pkt 4c, a punktowi 6 nadal cytowane na wstępie niniejszej opinii brzmienie.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

*19 kwietnia 1996 r.*

**Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r, o samorządzie terytorialnym (jeden tekst Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74) jak i przepisy innych ustaw nie dają podstawy prawnej do powołania przez radę gminy policji sesyjnej oraz określania jej zadań i uprawnień.**

Ustawa samorządzie terytorialnym w art. 7 ust. 2 pkt 14 wymienia jako zadanie własne gminy m.in. sprawy porządku publicznego. Przepis ten ma charakter generalnej formuły zadaniowej Aktami rzeczowo właściwymi, pozwalającym na praktyczną realizację tego zadania, jednocześnie określającym uprawnienia organów gminy, są ustawy.

1. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r., o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn. zm.) dopuszcza możliwość tworzenia w gminach umundurowanych straży gminnych (miejskich). Organem właściwym do podjęcia uchwały o utworzeniu straży gminnej (miejskiej) jest rada gminy. Organ stanowiący gminy został przepisami ustawy zobowiązany przed podjęciem uchwały do porozumienia się z właściwym wojewódzkim komendantem Policji. Tak więc, stworzono prawne podstawy do realizacji przez każdą gminę ustawowo określonego zadania własnego jakim jest utrzymanie porządku.

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy o Policji funkcjonariusze straży gminnych wykonują czynności:

- administracyjno -porządkowe,
- niezbędne mające na celu fizyczne zabezpieczenie miejsca zdarzenia.

W zakresie wykonywania tych czynności stosuje się odpowiednio przepisy rozdziałów 1 - 3 ustawy o Policji, z wyłączeniem art. 15 ust. 1 pkt 6, art. 16 ust. 1 oraz art. 17 i 18.

Funkcjonariusze straży gminnych mogą stosować następujące środki przymusu (art. 24 ust. 5 ustawy o Policji):

- fizyczne, techniczne i chemiczne służące do obezwładniania bądź konwojowania osób,
- pałki służbowe,
- psy służbowe obronne.

Policja i straże są zobowiązane do współpracy w zakresie ochrony bezpieczeństwa obywateli, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, oraz w przypadku katastrof lub klęsk żywiołowych.

Współpraca między tymi jednostkami polega w szczególności na:

- utrzymywaniu stałej łączności,
- stałej wymiany informacji o zagrożeniach występujących na określonym terenie w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.
- koordynowaniu rozmieszczenia służb policyjnych i straży miejskich z uwzględnieniem zagrożeń.

wspólnym organizowaniu i prowadzeniu działań porządkowych oraz zapewnieniu porządku w miejscach zgromadzeń publicznych.

- współdziałaniu przy zabezpieczeniu miejsc popełnienia przestępstw i wykroczeń,

- organizowaniu wspólnych ćwiczeń policjantów i funkcjonariuszy straży miejskich.

Funkcjonariusze straży gminnych (miejskich) korzystają z ochrony prawnej przysługującej funkcjonariuszom publicznym. Jednocześnie bez względu na to w jakich strukturach funkcjonuje straż gminna - prawa i obowiązki jej funkcjonariuszy regulują przepisy ustawy o pracownikach samorządowych.

Powołanie służb, których celem jest zabezpieczenie porządku publicznego oraz wyposażenie ich w uprawnienia pozwalające na interwencje z wykorzystaniem środków przymusu musi wynikać z przepisów ustaw. Jak już wskazano, przepisy ustawy o Policji stworzyły możliwość powołania straży gminnych (miejskich) oraz określiły zarówno ich zadania, jak i uprawnienia.

2 Zgodnie z art. 40 ust 3 ustawy o samorządzie terytorialnym rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jednak ich zakres jest ustawowo ograniczony. Dotyczy on jedynie zakresu, który nie jest uregulowany w odrębnych ustawach lub przepisach powszechnie obowiązujących. Przesłanką wydania przepisów porządkowych jest istniejący lub potencjalny stan zagrożenia. Tak więc, stworzono możliwość normowania sytuacji lokalnych o charakter/c szczególnym dla danej gminy lub miejscowości.

3 Rada gminy zgodnie z art. 22 ust. ustawy o samorządzie terytorialnym w statucie gminy określa organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. Statut gminy jest tym przepisem gminnym, w którym można ustanowić przepisy regulujące określony sposób zachowania radnych i osób spoza rady w czasie sesji

Przepisy Kodeksu Wykroczeń jak i Kodeksu Karnego przewidują różnego rodzaju kary za naruszanie porządku publicznego. Dotyczy to zarówno porządku w miejscach publicznych, obiektach użyteczności publicznej, jak i budynkach będących własnością osób prawnych i fizycznych.

Konkludując powyższe wyjaśnienia odnoszące się do możliwości powołania przez radę gminy policji sesyjnej należy stwierdzić, iż istniejące uregulowania prawne nie dają podstaw do takiego działania.

*Antonina Teresa Gajewska*

*1 marca 1996 r.*

**Nie wymienienie w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie podziału inwestycji oraz zakresu, zasad i trybu ustalania ich lokalizacji (Dz. U. Nr 11, poz. 75 z późn. zm.) wśród inwestycji krajowych i wojewódzkich spalarni przemysłowych, stanowi wystarczającą podstawę do ich zaliczenia w poczet inwestycji lokalnych.**

Wątpliwości dotyczące charakteru inwestycji przekraczającej zasięg oraz możliwości jednej gminy powstały n; tle pisma Prezesa Koła Miejsko-Gminnego Polskiego Klubu Ekologicznego w gminie (...). Dotyczy ono planowanej budowy Zakładu Termicznej Utylizacji Odpadów Przemysłowych i Komunalnych.

W omawianej sprawie wójt Gminy ( j udzielił wskazania lokalizacyjnego z dnia 9.12.1993 r. a następnie wydał decyzję z dnia 29.6.1994 r. o ustaleniu lokalizacji inwestycji.

Biorąc pod uwagę podane daty podstawę prawną wymienionych decyzji musiała stanowić obowiązująca wówczas ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (jedn. tekst Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 99 z późn. zm.) oraz wydane na jej podstawie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie podziału inwestycji oraz zakresu, zasad i trybu ustalania ich lokalizacji (Dz. U. Nr 11, poz. 75 z późn. zm.).

W rozumieniu powołanego rozporządzenia a zwłaszcza jego § 1 ust. 3 przedmiotowa inwestycja miała charakter lokalny. Zgodnie z wymienionym przepisem inwestycjami budowlanymi o znaczeniu lokalnym są bowiem inwestycje nie wymienione w jego ustępach 1 i 2, które wyliczają enumeratywnie inwestycje budowlane o znaczeniu krajowym (§ 1 ust. 1) oraz inwestycje o znaczeniu wojewódzkim (§ 1 ust. 2). Skoro zakład utylizacji odpadów nie został zaliczony do inwestycji o znaczeniu krajowym ani wojewódzkim, zgodnie z przedstawioną regulacją stanowił inwestycję o znaczeniu lokalnym.

Tak więc należy twierdzić na postawione pytanie: "czy

brak w rozporządzeniu z 1985 r. wśród inwestycji krajowych i wojewódzkich spalarni przemysłowych stanowi wystarczającą podstawę do ich zaliczenia w poczet inwestycji lokalnych." I nie jest to "zawężającym traktowaniem przepisów".

Również nie wydaje się słuszna sugestia zawarta w przedstawionym piśmie aby nadać przedmiotowej inwestycji znaczenie wojewódzkie z uwagi na treść § 1 ust. 2 pkt 15 rozporządzenia. Przepis ten zaliczał do takich inwestycji budowę wysypisk odpadów komunalnych i przemysłowych oraz wylewisk nieczystości, obsługujących obszar większy od jednostki podziału administracyjnego stopnia podstawowego. Trudno bo wiem - nawet nie posiadając specjalnej wiedzy w tym zakresie - postawić znak równości między zakładem utylizacji odpadów przemysłowych i komunalnych a wysypiskiem takich odpadów czy wylewiskiem nieczystości.

Kolejna wątpliwość dotyczy kompetencji wójta gminy do udzieleniu wskazania lokalizacyjnego oraz wydania decyzji lokalizacyjnej.

Na podstawie art. 38 ust. 1 pkt 3 oraz 42 ust. 2 obowiązującej wówczas ustawy o planowaniu przestrzennym wskazań lokalizacyjnych w odniesieniu do inwestycji o znaczeniu lokalnym udzielał wójt lub burmistrz, jak również wydawał decyzje o ustaleniu lokalizacji tych inwestycji (por. art. 1 pkt 25 lit. 1 oraz lit. m ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198 z późn. zm.) w zw. z art. 39 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jedn. tekst Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74)

Tak więc należy stwierdzić, że wójt Gminy (...) działał w ramach swoich kompetencji.

Następny zgłoszony problem sprowadzał się do pytania "czy inwestycja w (...) powinna powstać w oparciu o uzgodnienia z Ministerstwem Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa czy może takie uzgodnienia są zbędne?"

Rodzaje inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi, podlegających przed ustaleniem wskazań lokalizacyjnych uzgodnieniom z tym Ministerstwem oraz z Głównym Inspektorem Sanitarnym określa nadal obowiązujące Zarządzenie Ministra Ochrony



Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 23 kwietnia 1990 r. w sprawie inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz warunków, jakim powinna odpowiadać sporządzona przez rzeczoznawcę ocena oddziaływania inwestycji i obiektów budowlanych na środowisko (M. P. Nr 16. poz. 126).

Zgodnie z § 2 inwestycja szczególnie szkodliwą dla środowiska i zdrowia ludzi jest inwestycja, która w okresie jej realizacji lub eksploatacji albo likwidacji może powodować m.in. emisję zanieczyszczeń do powietrza w ilości większej niż określona w przepisie, wytwarzanie i wprowadzanie ścieków wymagających oczyszczenia w opisanych w zarządzeniu warunkach, czy też pogorszenie stosunków wodnych na pewnych obszarach, natężenie hałasu przekraczające dozwolone odrębnymi przepisami wielkości itd.

Oceny czy dana inwestycja oddziałując w taki właśnie sposób na środowisko dokonywane są przez rzeczoznawców, w trybie określonym w zarządzeniu. O ile więc przedmiotowa spalarnia spełniła wymienione kryteria powinna ona podlegać przed ustaleniem wskazań lokalizacyjnych uzgodnieniom z Ministerstwem Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Głównym Inspektorem Sanitarnym.

Ostatnia wątpliwość zgłoszona w załączniku dotyczy uprawnienia Kierownika Centralnego Urzędu Planowania do zaliczania do inwestycji krajowych innych jeszcze inwestycji, poza wymienionymi w § 1 ust. 1 rozporządzenia (§ 1 ust. 1 pkt 18). Przepis będący podstawą do takiego działania przestał obowiązywać 2 listopada 1993 r. na podstawie § 1 pkt 1 lit. a w zw. z § 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 października 1993 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie podziału inwestycji oraz zakresu, zasad i trybu ustalania ich lokalizacji (Dz. *V*. Nr 97, poz. 445). W omawianej sprawie Kierownik CUP nie zaliczył jednak przedmiotowego zakładu utylizacji do inwestycji krajowych ani przed ani po tej dacie.

Dla porządku należy wskazać, że stan faktyczny na podstawie, którego została sporządzona niniejsza opinia ustalono tylko na podstawie danych zawartych w jedynym załączonym do zlecenia dokumencie, piśmie Polskiego Klubu Ekologicznego.

Reasumując dotychczasowe wywody: analiza stanu faktycznego i

prawnego w przedmiotowej sprawie wydaje się potwierdzać znaczenie lokalne spornej inwestycji.

Konieczne jest w tym miejscu odwołać się do art. 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jedn. tekst Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74). Zgodnie z jego brzmieniem wykonywanie zadań publicznych przekraczających możliwości gminy następuje w drodze współdziałania międzykomunalnego. Współpraca ta może dotyczyć każdej sprawy publicznej w ramach zadań własnych lub zleconych gminie a więc również utylizacji odpadów (art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy). Forma realizacji omawianego współdziałania określona /ostała w art. 64 i następnym ustawy, w postaci związków komunalnych.

*Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk*

*14 marca 1996 r.*

**Przepis art. 24 d z dnia 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.) nie stwarza w kwestii interpretacji pojęcia "umowa zlecenia" żadnych odrębności w stosunku do regulacji kodeksu cywilnego.**

!. Przepis art. 24 d przewiduje dwie sytuacje, w których organ gminy podejmujący decyzję obowiązany jest zasięgnąć uprzednio opinii komisji rewizyjnej. Dotyczy to:

1) powierzenia radnemu wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia lub umowy agencyjnej,

2) udzielenia zamówienia publicznego w zakresie nie objętym przez pisami ustawy o zamówieniach publicznych.

Pojecie umowa zlecenia jest zaczerpnięte z kodeksu cywilnego, a jej treść zawarta w art. 734 kc. i nast. nie nasuwa większych wątpliwości.

Zgodnie z zapisem kodeksu przez umowę zlecenia przyjmujący zlecenie zobowiązuje się do dokonania określonej czynności prawnej dla dającego zlecenie.

Przepis rozpatrywanego art. 24 d ustawy o samorządzie terytorialnym nie stwarza w kwestii interpretacji tego pojęcia żadnych odrębności w stosunku do regulacji kodeksowych.

Z przepisu art. 24 a i art. 24 b ustawy o samorządzie terytorialnym wynika, że osoba, która jest radnym nie może być związana jednocześnie umową o pracę z urzędem gminy, w którym uzyskała mandat. W przepisie art. 24 d pozostawiono jak się wydaje pewnego rodzaju furtkę dla takich sytuacji gdy na danym terenie brak jest fachowców w odpowiednich dziedzinach, a radny posiada kwalifikacje do wykonywania danych czynności. Dla tych właśnie przypadków, jak się wydaje, przewidziano możliwość wykonywania określonych czynności przez radnych w formie umowy zlecenia, po uprzednim zasięgnięciu opinii komisji rewizyjnej.

Wprowadzenie takiej regulacji ma swoje uzasadnienie prawne. Zgodnie bowiem z art. 18 a ustawy o samorządzie terytorialnym radny będący przecież członkiem rady gminy, która kontroluje działalność zarządu gminy i gminnych jednostek organizacyjnych nie powinien jednocześnie być związany umową o pracę z urzędem, którego działalność ma kontrolować.

Możliwość wykonywania pracy na podstawie umowy zlecenia i bezwzględny zakaz zatrudniania radnych na podstawie umowy o pracę wiąże się z daleko idącymi różnicami w skutkach, jakie pociągają ze sobą powyższe umowy. Wśród nich wskazać można:

1) Umowa zlecenia posiada wyłącznie cywilnoprawny charakter i uregulowana została wyczerpująco w kodeksie cywilnym. Natomiast umowa o pracę posiada charakter mieszany cywilno-administracyjny, należąc jednocześnie do regulacji prawa pracy.

2) W przypadku umowy zlecenia stroną przyjmującą nie musi być osoba fizyczna, jak ma to miejsce w przypadku umowy o pracę.

3) Umowa zlecenia przewiduje dokonanie konkretnej usługi lub usług, a nie wykonywanie pracy w znaczeniu przepisów prawa pracy.

4) Umowa o pracę przewiduje istnienie pewnej stałości powstałego w wyniku jej zawarcia między stronami stosunku. Mało tego, rodzi określone skutki między stronami, a mianowicie stosunek podporządkowania pracownika.

Natomiast umowa zlecenia nie powoduje powstania tak silnego związku

między stronami, jak w przypadku umowy o pracę. Brak tu zarówno cechy stałości, jak podporządkowania.

Wydaje się, że to właśnie ta cecha różniąca obie umowy była głównym powodem, dla którego przewidziano możliwość zatrudniania radnych na podstawie umowy zlecenia. W tym bowiem przypadku nie powstaje sytuacja, gdy jedna i M sama osoba występuje raz jako podwładny (będąc pracownikiem urzędu gminy) a w innych sytuacjach jako członek organu nadrzędnego (rady gminy) w stosunku do swego pracodawcy.

Reasumując należy stwierdzić, że o tym czy świadczenie konkretnych usług (np. usług geodezyjnych dla potrzeb gminy) jest przedmiotem umowy zlecenia rozstrzyga przede wszystkim treść konkretnej umowy.

Decydujące znaczenie w tym przypadku będą miały potrzeby konkretnego zleceniodawcy (pracodawcy), wola stron określających treść umowy, jak również przepisy prawa. Zgodnie bowiem z art. 750 k.c., przepisy o zleceniu stosuje się odpowiednio do umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane innymi przepisami.

2. W przepisie art. 24 d nie ma mowy o wykonywaniu przez radnego pracy w zakresie zamówień publicznych nie objętych przepisami ustawy o zamówieniach publicznych.

Przepis ten, jak zaznaczono wyżej, wskazuje dwa stany taktyczne, w których niezbędne jest zasięgnięcie przez organy gminy opinii komisji rewizyjnej. Świadczy o tym użycie spójnika "*albo*" między poszczególnymi częściami tego przepisu.

Zgodnie natomiast z przepisem art. 6 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76. poz. 344), przepisów tej ustawy nie stosuje się w stosunku do udzielania zamówień:

- 1) gospodarstwom pomocniczym i zakładom budżetowym w zakresie bieżącej obsługi zamawiającego,
- 2) przedsiębiorstwom podległym Ministrowi Sprawiedliwości, działającym przy zakładach karnych i aresztach śledczych.

*Dariusz Chrzanowski*

*13 marca 1996 r.*

**Zgodnie z art. 97 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 1994 r. Nr 76, poz. 344) przepis art. 4 ust. 1 pkt 3 w części dotyczącej zamówień publicznych finansowanych ze środków własnych wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1996 r.**

Z powyższego przepisu, jak również z ogólnych zasad prawa wynika, że do zamówień ze środków publicznych rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nie stosuje się przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Gmina powierzyła Komunalnemu Przedsiębiorstwu Użyteczności Publicznej "zarząd budynkami komunalnymi", w ramach którego dokonuje ono remontów bieżących w budynkach i lokalach należących do gminy, rozliczając się z gminą na podstawie wystawianych faktur.

Zarząd budynkami sprawowany jest przez zleceniobiorcę od kilkunastu lat.

Podobna sytuacja ma miejsce odnośnie zarządu prze/ powyższe przedsiębiorstwo terenami zielonymi.

Wątpliwości powstały odnośnie zastosowania do opisanej sytuacji ustawy o zamówieniach publicznych.

Zakres zastosowania ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych określają łącznie przepisy zawarte w art. 3 i 4 tej ustawy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawę stosuje się m.in. do zamówień publicznych udzielanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Natomiast zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy "ustawę stosuje się do zamówień na dostawy, wykonywanie usług i robót budowlanych w całości lub w części ze środków publicznych".

Przez "roboty budowlane" należy rozumieć w świetle definicji zawartej w art. 2 pkt. 1 ustawy "wszelkie prace polegające na wykonaniu, montażu, remoncie albo rozbiórce obiektu budowlanego lub jego części oraz urządzeń reklamowych, dzieł plastycznych i innych urządzeń wpływających na wygląd obiektu budowlanego".

Przez "usługi" natomiast rozumie się (zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt. 3 ustawy) wszelkie prace, które nie są robotami budowlanymi ani

dostawą.

Bez względu zatem, czy przedmiot umowy zakwalifikuje się jako "wykonywanie usług" czy "wykonywanie robót budowlanych" mieści on się w ramach zakresu przedmiotowego zastosowania ustawy, określonego w art. 3.

Ustawa o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych nie wnosi nic w sprawie interpretacji ustawy o zamówieniach publicznych.

Istotna natomiast może okazać się kwestia, kiedy gmina zawarła umowę z przedsiębiorstwem i na jaki okres czasu.

Zgodnie bowiem z art. 97 ustawy przepis art. 4 ust. 1 pkt. 3 w części dotyczącej zamówień publicznych finansowanych ze środków własnych wszedł w życie dopiero z dniem 1 stycznia 1996 r.

Z powyższego przepisu, jak również z ogólnych zasad prawa wynika, że do zamówień ze środków publicznych rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy nie stosuje się przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Jeżeli zatem umowa zawarta została przed dniem 1 stycznia 1996 r., wejście w życie ustawy nie powoduje konieczności wypowiedzenia tej umowy do czasu jej wygaśnięcia.

W szczególności samo rozliczanie remontów na podstawie wystawianych sukcesywnie faktur nie świadczy jeszcze o zawieraniu kolejnych umów i przypuszczalnie jest jedynie sposobem realizacji zawartej wcześniej umowy (nie można jednak wypowiedzieć się w tej kwestii wiążąco nie znając treści umowy).

Dopiero zawarcie kolejnej umowy powinno odbyć się zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o zamówieniach publicznych.

*Zofia Monkiewicz*

6 marca 1996 r.

**Błąd w publikacji aktu prawnego nie może w świetle art. 38 ustawy z dnia 28 stycznia 1984 r. Prawo prasowe (Dz. U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm.) stanowić podstawy odpowiedzialności wydawcy.**

Ustawa Prawo prasowe w art. 37 przewiduje odpowiedzialność za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem materiału prasowego - na zasadach ogólnych, chyba że ustawa stanowi inaczej. Z treści norm zawartych w rozdziale 7 prawa prasowego wynika, że normy te mają charakter subsydiarny, stanowiąc uzupełnienie uregulowań, zawartych w kodeksie karnym, kodeksie postępowania karnego oraz w zakresie odpowiedzialności cywilnej, w kodeksie cywilnym i kodeksie postępowania cywilnego. A zatem, zarówno do odpowiedzialności cywilnej, jak i karnej będą mieć zastosowanie przepisy tych kodeksów, z wyjątkiem sytuacji odmiennie uregulowanych w prawie prasowym. Tak więc, prawo prasowe stanowi *lex specialis*, w stosunku do wymienionych wyżej ustaw w zakresie prawa cywilnego i karnego.

Wśród przepisów prawa prasowego, regulujących odpowiedzialność odmiennie niż w kodeksie cywilnym, znajdują się przepisy dotyczące odpowiedzialności za opublikowanie materiału prasowego.

W art. 38 ust. 1 powołanej wyżej ustawy Prawo prasowe, ustanowiono odpowiedzialność cywilną za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem materiału prasowego. Odpowiedzialność taką ponoszą: autor tekstu, redaktor, a także każda inna osoba, która spowodowała opublikowanie tego materiału. Niezależnie od tego odpowiedzialność ponosi wydawca. Jednakże odpowiedzialność taka istnieje jedynie w sytuacji, kiedy umyślnie naruszono prawo, tj. kiedy stwierdzono bezprawność działania.

W sytuacji polegającej na tym, że opublikowano tekst aktu prawnego z błędem, nie można mówić o jakimkolwiek naruszeniu prawa. Błąd taki nie może w świetle powołanego art. 38 stanowić podstawy odpowiedzialności wydawcy. Stwierdzić należy, iż rzeczą powszechnie znaną jest, że jedynym źródłem prawa jest Dziennik Ustaw. Wszelkie opracowania zawierające przedruki ustaw i rozporządzeń nie mają wiążącej mocy prawnej, bowiem nie są źródłem prawa. A zatem zapobiegliwy podatnik powinien przed podjęciem

jakichkolwiek decyzji sięgnąć po ten właśnie Dziennik Ustaw.

W świetle powyższego stwierdzić należy, że osobie, która poniosła szkodę w związku z powołaniem się na przedruk Ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym, nie przysługuje żadne roszczenie wobec wydawcy tegoż opracowania.

*Zofia Nizińska*

*25 kwietnia 1996 r.*

**Przy spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych obowiązują zasady ustalone w art. 11 ustawy z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych ora/ o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 5, poz. 32) w myśl reguły, że prawo późniejsze znosi prawo wcześniejsze (*ius posterius derogat priori*).**

Jak stanowi art. 1 przytoczonej ustawy z dnia 30 listopada 1995 r., jej zakres przedmiotowy obejmuje zasady przyznawania środków z budżetu państwa określonych w ustawie budżetowej:

- bankom, które udzieliły kredytów mieszkaniowych na warunkach określonych przez Radę Ministrów, a kredyty te spłacane są w sposób określony przepisami Rady Ministrów,
- bankom, które prowadzą obsługę rachunków wkładów oszczędnościowych na książeczkach mieszkaniowych.

Stosownie do art. 14 ww, ustawy, w zakresie uregulowanym przez ten akt, tracą moc przepisy ustawy dnia 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz. U. Nr 74, poz. 440, z późn. zm.). Z punktu widzenia jasności i czytelności prawa, trudno ocenić taki zabieg legislacyjny jako doskonały. Z pewnością lepszym pod tym względem rozwiązaniem byłoby uchylene tej ustawy w całości, przenosząc do nowej ustawy o podobnym przedmiocie regulacji aktualne jeszcze przepisy.

W rozpatrywanym jednak przypadku zastosowaną procedurę legislacyjną



należy uznać za prawidłową z dwóch zasadniczych powodów.

1) zakres regulacji obydwu ustaw jest zbliżony, lecz nie identyczny, ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych ma szerszy zakres przedmiotowy.

2) ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych zawiera takie przepisy które choć wywołały zamierzony przez ustawodawcę skutek prawny bezpośrednio po wejściu ustawy w życie, zachowują nadal swą aktualność; dotyczy to w szczególności przepisów art. 1 uchylającego preferencyjne zasady udzielania i oprocentowania kredytów mieszkaniowych i postanowienia umów kredytowych zawartych z uwzględnieniem tych zasad.

W związku z przyjętym przez ustawodawcę rozwiązaniem, o którym wyżej mowa, w ustawie o uporządkowaniu stosunków kredytowych:

- utraciły moc przepisy art. 3,

wygasły przepisy art. 2 oraz art. i ust. 2 o czasie obowiązywania ograniczonym do roku 1990,

- pozostały w mocy przepisy art. 1 ust. 1, 3 i 4. art. 4 a także art. 5 wprowadzające zmiany do ustawy Prawo bankowe.

Odnosnie art. 5 należy wyjaśnić, że przepis ten nie utracił mocy po wejściu w życie ustawy z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych..., wyłącznie ze względu na to, iż jest on przepisem zmieniającym postanowienia innej ustawy. Błędne jest jednak dopatrywanie się wskutek tego możliwości kontynuowania spłaty kredytów zaciągniętych na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1988 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytu bankowego na cele mieszkaniowe (Dz. U. z 1989 r. Nr 1. poz. 1, z późn. zm.) w sposób w tym rozporządzeniu określony (z uwzględnieniem jedynie wyższego oprocentowania), co sugerują niektóre spółdzielnie mieszkaniowe. Pomimo że ustawa z dnia 30 listopada 1995 r. nie wprowadza zmiany do art. 121 ust. 2 Prawa bankowego, któremu nadała brzmienie ustawa o uporządkowaniu stosunków kredytowych, przy spłacie tych kredytów obowiązują zasady ustalone w art. 11 ustawy z 30 listopada 1995 r. w myśl reguły, że prawo późniejsze znosi prawo wcześniejsze (*ius posterior derogat priori*)

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

*11 marca 1996 r.*

**Wynajmowanie lokali mieszkalnych stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 204 § 1 i 2 ustawy z dnia 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze (jedn. tekst Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 z późn. zm), zgodnie z którą przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowej jest zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin przez przydzielanie im lokali mieszkalnych, budowę domów jednorodzinnych (lub innych domów) w celu przeniesienia na rzecz członków własności tych domów (wyodrębnienia na rzecz członków własności lokali) lub udzielanie pomocy członkom w budowie przez nich domów mieszkalnych.**

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567) przewiduje w art. 9 ust. 2, iż "Jeżeli przekazanie ma nastąpić na rzecz spółdzielni mieszkaniowej, która zobowiązała się przyjąć wszystkich najemców mieszkań w poczet członków spółdzielni i dokonać na ich rzecz przydziału, przewidziana odrębnymi przepisami zgoda organu założycielskiego nie jest wymagana. Kaucje mieszkaniowe podlegają zaliczeniu na poczet wkładu mieszkaniowego lub budowlanego".

Na mocy ust. 3 tego artykułu przepis powyższy stosuje się odpowiednio w wypadku nieodpłatnego przekazania przez przedsiębiorstwo państwowe na rzecz spółdzielni mieszkaniowych hoteli pracowniczych na cele mieszkaniowe.

Z brzmienia art. 9 ust. 2 wynika, że może również dojść do przekazania nieruchomości na rzecz spółdzielni, która nie zobowiązała się do przyjęcia wszystkich najemców mieszkań w poczet członków spółdzielni i dokonania na ich rzecz przydziału.

Nowela prawa spółdzielczego z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz. U. Nr 90. poz. 419) wprowadziła rozwiązanie, zawarte w art. 204 § 5, zgodnie z którym "Statut spółdzielni może przewidywać wynajmowanie lokali mieszkalnych i

użytkowych w budynkach stanowiących własność spółdzielni".

Skoro ustawa nie wprowadza tu żadnych rozróżnień ani ograniczeń należy zatem przyjąć, że spółdzielnia może wynajmować lokale mieszkalne zarówno swoim członkom, jak i osobom nie będącym członkami spółdzielni (por. K. Pietrzykowski - *Prawo spółdzielcze. Komentarz do zmienionych przepisów*, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1995, s. 179).

Należy podzielić pogląd wyrażony w wyżej powołanym komentarzu, że wynajmowanie lokali mieszkalnych stanowi wyjątek od zasady wyrażonej w art. 204 § 1 i 2, zgodnie z którą przedmiotem działalności spółdzielni mieszkaniowej jest zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych członków i ich rodzin przez przydzielanie im lokali mieszkalnych, budowę domów jednorodzinnych (lub innych domów) w celu przeniesienia na rzecz członków własności tych domów (wyodrębnienia na rzecz członków własności lokali) lub udzielanie pomocy członkom w budowie przez nich domów mieszkalnych. Spółdzielnia powinna więc w zasadzie przydzielić wolny lokal mieszkalny członkowi oczekującemu na przydział lokalu albo innej osobie, która ubiega się o przydział lokalu i zostanie przyjęta w poczet członków. Jeżeli jednak członek oczekujący na przydział lokalu nie ma możliwości finansowych wniesienia wkładu budowlanego lub mieszkaniowego, spółdzielnia może mu zaproponować wynajęcie lokalu (*op. cit.*, s. 180).

Z powyżej wyrażonego stanowiska można, jak się wydaje wyprowadzić wniosek, że w stosunku do tych lokatorów przejętego budynku, którzy są członkami spółdzielni oczekującymi na przydział lokalu i wnieśli bądź wyrażają gotowość wniesienia wymaganego wkładu budowlanego lub mieszkaniowego, spółdzielnia ma obowiązek dokonania na ich rzecz przydziału zajmowanych lokali.

Podkreślić jednakże należy, że pogląd ten nie wynika wprost z przepisów ustawy, brak jest również na ten temat orzecznictwa, które wspierałoby ten sposób interpretacji ustawy.

Wydaje się, że istnieje tu pewna luka w rozwiązaniach legislacyjnych.

*Zofia Monkiewicz*

9 kwietnia 1996 r.

**Stosownie do art. 108 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (jedn. tekst Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288), spółdzielnia może podzielić się na podstawie uchwały walnego zgromadzenia podjętej większością 2/3 głosów w ten sposób, że z jej wydzielonej części zostaje utworzona nowa spółdzielnia. Możliwe jest więc wyodrębnienie spółdzielni zrzeszającej wyłącznie członków zamieszkujących lokale o statusie własnościowym.**

Pojęcie prawne "wspólnoty mieszkańców" występuje w ustawie z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U Nr 85, poz. 388). Zgodnie z art. 6 tej ustawy wspólnotę mieszkaniową tworzy ogół właścicieli, których lokale wchodziły w skład określonej nieruchomości.

Własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu, zgodnie z art. 223 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. - Prawo spółdzielcze (jedn. tekst Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288) i art. 244 § 1 Kodeksu cywilnego, jest ograniczonym prawem rzeczowym członka spółdzielni mieszkaniowej ustanowionym na własności należącej do tej spółdzielni. Spółdzielnia, jako właściciel, przyjmuje takie formy administrowania zasobami mieszkaniowymi, jakie określa jej statut oparty o przepisy Prawa spółdzielczego.

Zasady podziału spółdzielni, które mają m.in. zastosowanie do spółdzielni mieszkaniowych, określają przepisy działu XI ustawy - Prawo spółdzielcze. Stosownie do ;r.. 108 § 1 tej ustawy, spółdzielnia może podzielić się na podstawie uchwały walnego zgromadzenia podjętej większością 2/3 głosów w ten sposób, że z jej wydzielonej części zostaje utworzona nowa spółdzielnia. Teoretycznie możliwe jest więc wyodrębnienie spółdzielni zrzeszającej wyłącznie członków zamieszkujących lokale o statusie własnościowym W praktyce zwykle barierą podziału jest uzyskanie wymaganej większości dwóch trzecich głosów akceptujących ten podział a następnie uporządkowanie spraw majątkowych. Należy tu zwrócić uwagę na treść art. 111 powołanej ustawy, zgodnie v którym na nowo powstałą spółdzielnię od chwili jej zarejestrowania przechodzą wynikające z planu

podziału składniki majątkowe, prawa i zobowiązania, a dłużnicy i wierzyciele dotychczasowej spółdzielni stają się stosownie do przejętego majątku, dłużnikami i wierzycielami nowej spółdzielni. Jednakże za zobowiązania powstałe przed podziałem, spółdzielnia dotychczasowa i nowo powstała odpowiadają solidarnie. Sprawy te winny być wnikliwie rozeznane przez grupę inicjatywną członków przed podjęciem działań propagatorskich zmierzających do uchwalenia przez walne zgromadzenie uchwały o podziale.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*