

ISSN 1426-8450

# BIULETYN BSE

ekspertyzy  
i opinie prawne

2(24)97

Kancelaria Sejmu





Biuro Studiów i Ekspertyz

Ekspertyzy  
i Opinie  
Prawne

2(24)97

Biuletyn Biura  
Studiów i Ekspertyz  
Kancelarii Sejmu

Opracowała: **Beata Witkowska**

Redaktor prowadzący: **Romuald Szpor**

Projekt okładki: **Janina Knap**

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 1997

ISSN 1506-3283

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*  
Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*  
Warszawa, sierpień 1997

## SPIS TREŚCI

### EKSPERTYZY

<i>W sprawie właściwości Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich do rozstrzygnięcia o zasadności odmowy przyjęcia przez Prezydium Sejmu interpelacji poselskiej - <b>Andrzej Szmyt</b></i>	5
<i>Reorganizacja struktur rządowych w Polsce - <b>Jacek Lang</b></i>	11
<i>System komisji sejmowych w kontekście reformy "centrum" - <b>Andrzej Szmyt</b></i>	16
<i>Uwagi na tle analizy tworzenia komisji nadzwyczajnych w Sejmie - <b>Janusz Mordwiłko</b></i>	21
<i>Interpretacja terminów zawartych w art. 35 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora w związku z zakresem działania Komisji Oświadczeń o Stanie Majątkowym - <b>Janusz Mordwiłko</b></i>	27
<i>W sprawie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego zaskarżającego konstytucyjność art. 5 Ordynacji Wyborczej do Sejmu - <b>Paweł Sarnecki</b></i>	37
<i>W sprawie wniosków do Trybunału Konstytucyjnego kwestionujących konstytucyjność art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. o zmianie ustawy o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i zmianie ustawy o związkach zawodowych - <b>Paweł Sarnecki</b></i>	40
<i>W sprawie zasadności wniosku Ogólnokrajowego Zrzeszenia Związków Zawodowych Pracowników Ruchu Ciągłego z dnia 19 listopada 1996 r. skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K. 2/97) - <b>Witold Pawełko</b></i>	46
<i>W sprawie wniosku Grupy Posłów na Sejm RP z dnia 28 lutego 1997 r., skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt k. 7/97) - <b>Witold Pawełko</b></i>	52
<i>Działalność gospodarza gminy w sferze użyteczności publicznej i poza nią oraz formy tej działalności - <b>Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk</b></i>	62

**INFORMACJE**

<i>Kilka wyjaśnień związanych z art. 11 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej - <b>Piotr Krawczyk</b></i>	67
<i>Zakres świadczeń z ubezpieczenia społecznego dla osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek - <b>Zofia Nizińska</b></i>	72
<i>Nadzór nad działalnością gminy - <b>Anna Janicka</b></i>	77
<i>Zasady nabywania nieruchomości pod autostrady - <b>Joanna Konecka-Dobrowolska</b></i>	85

**OPINIE**

<i>Prawo do obrony w sprawach dyscyplinarnych posłów - <b>Wojciech Odrowąż-Sypniewski</b></i>	89
<i>Lokalizacja siedzib partii politycznych i siedzib biur poselskich - <b>Irena Galińska-Raczy</b></i>	91
<i>O możliwości wyznaczenia przez radę gminy radnego do zajmowania stanowiska członka rady nadzorczej w spółce komunalnej - <b>Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk</b></i>	94
<i>W sprawie zasad udzielania kombatantom zniżki przy zakupie nieruchomości od Państwa - <b>Joanna Konecka-Dobrowolska</b></i>	96
<i>W sprawie odprowadzania składek na ubezpieczenie społeczne od polis ubezpieczeniowych wykupywanych na rzecz pracowników przez zakłady pracy - <b>Wanda Wojnowska-Ciodyk</b></i>	97
<i>Interpretacja art. 28 ust. 2 i 3 ustawy - Prawo łowieckie - <b>Dariusz Chrzanowski</b></i>	101

# EKSPERTYZY

## **W SPRAWIE WŁAŚCIWOŚCI KOMISJI REGULAMINOWEJ I SPRAW POSELSKICH DO ROZSTRZYGANIA O ZASADNOŚCI ODMOWY PRZYJĘCIA PRZEZ PREZYDIUM SEJMU INTERPELACJI POSELSKIEJ**

*ANDRZEJ SZMYT*

W dniu 24 stycznia 1997 r. poseł na Sejm RP złożył w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu interpelację skierowaną do Ministra Gospodarki w sprawie finansowania przez holdingi i spółki węglowe (czyli - jak to określił poseł - z pieniędzy podatników) miesięcznika "Węgiel".

W dniu 2 lutego 1997 r. Marszałek Sejmu poinformował posła, że Prezydium Sejmu - na podstawie art. 118 ust. 4 Regulaminu Sejmu - nie przyjęło wniesionej interpelacji, ponieważ - zdaniem Prezydium Sejmu - dotyczy ona sprawy jednostkowej i dlatego nie odpowiada warunkom określonym w ust. 1 tegoż artykułu. Jednocześnie poseł otrzymał informację, że w tej konkretnej sprawie może wystąpić bezpośrednio z interwencją poselską w trybie art. 20 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora z dn. 9 maja 1996 r. W związku z powyższym poseł wystąpił do Przewodniczącego Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich o wprowadzenie sprawy na jedno z najbliższych posiedzeń Komisji, argumentując, iż - w jego ocenie - Prezydium Sejmu bezzasadnie zastosowało art. 118 ust. 4 Regulaminu Sejmu, uznając ww. sprawę za "jednostkową" i "nie odpowiadającą warunkom określonym w ust. 1 tego artykułu".

Na powyższym tle pojawiło się przede wszystkim pytanie o właściwość Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Przed wszystkim należy jednak podkreślić, że prawo posła do wniesienia interpelacji lub zapytania ma rangę konstytucyjną (art. 25 Małej Konstytucji z 1992 r.), przy czym jednak "szczegółowe zasady składania interpelacji i

zapytań oraz udzielania na nie odpowiedzi określa Regulamin Sejmu" (ust. 4). Przepis konstytucyjny nie określa materialnej (merytorycznej) różnicy między interpelacją a zapytaniem, wyznaczając jedynie pewne różnice proceduralne. Mogą te różnice stanowić jednak podstawę - przynajmniej w pewnym zakresie - prób zróżnicowania materialnego obu instytucji.

W interesującej nas materii stosowne przepisy zawiera także ustawa z 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Mianowicie w art. 14 ustawy stwierdza się, iż w wykonywaniu obowiązków poselskich poseł w szczególności ma prawo wносить interpelacje i zapytania poselskie (ust. 1 pkt 7), ale także zwracać się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm lub komisję sejmową (ust. 1 pkt 3), czy też zwracać się do komisji sejmowej o rozpatrzenie określonej sprawy (ust. 1 pkt 4). Jednakże i w tejże ustawie stwierdza się, że zasady i tryb korzystania z praw, o których mowa w ust. 1 oraz z innych uprawnień poselskich w Sejmie, a także tryb i formy udzielania odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie oraz ich rozpatrywania przez Sejm, określa Regulamin Sejmu (art. 14 ust. 2). Przepisy te przesadzają o znaczeniu artykułów regulaminowych, choć i one muszą być postrzegane w świetle przepisów konstytucyjnych.

Na tle rozpatrywanej sprawy istotne znaczenie mają przede wszystkim przepisy art. 118 i art. 122 Regulaminu Sejmu. Przepis art. 122 przewiduje, że zapytania składa się w celu uzyskania "informacji o aktualnych problemach polityki Państwa" (ust. 1), co wyznaczać ma charakterystykę materialną zapytań. Interpelacje natomiast składa się "w sprawach o zasadniczym charakterze". Porównanie formuł prowadzi do wniosku, że trudno o kryterium praktycznego rozgraniczenia obu rodzajów spraw, a jedynie w oparciu o warunki organizacyjno-proceduralne obu instytucji możliwe byłoby założenie, iż dłuższy termin na przygotowanie odpowiedzi, jej forma itd. przewidziane zostały dla spraw bardziej skomplikowanych. Trudno jednak orzec, iż jest to tożsame z pojęciem spraw o "zasadniczym charakterze". Sprawom takim Prezydium Sejmu przeciwstawiło - na gruncie omawianego przypadku - takie sprawy, które poseł wnosi w ramach "interwencji" w rozumieniu art. 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, określone - znów na gruncie omawianego przypadku - jako "jednostkowe". Na gruncie także i tego zesta-

wienia pojęć trudno byłoby orzec, iż sprawa określona jako "o zasadniczym charakterze" jest przeciwieństwem "jednostkowej".

Zestawienie powyższe jest istotne w sprawie o tyle, że Prezydium Sejmu w nawiązaniu do takiego podziału nie przyjęło interpelacji posła. Jednocześnie to oznacza, iż Prezydium Sejmu czuje się właściwe do orzekania o tym, czy sprawa ma zasadniczy charakter, a więc czy może stać się przedmiotem interpelacji poselskiej, a w razie braku - w ocenie Prezydium Sejmu - takiego charakteru sprawy, czuje się ono władne nie przyjmując interpelacji. Założenia takie wymagają interpretacji przepisów zawartych w art. 118 Regulaminu Sejmu.

Poza formułą tegoż artykułu regulaminowego, iż "interpelacje składa się w sprawach o zasadniczym charakterze" (ust. 1), w następnym zaraz przepisie (ust. 2) stwierdza się, że "interpelacja powinna zawierać krótkie przedstawienie stanu faktycznego będącego jej przedmiotem oraz wynikające zeń pytania, skierowana zgodnie z właściwością interpelowanego". Tu dodajmy, iż - w przedmiotowej sprawie - wniesiona interpelacja odpowiadała wymogom, przewidzianym w przywołanym art. 118 ust. 2. Jednocześnie w art. 118 ust. 4 regulaminu, na który to przepis powołało się w sprawie Prezydium Sejmu, stwierdza się, iż "Prezydium Sejmu może nie przyjmować interpelacji, która nie odpowiada warunkom określonym w ust. 2". Jak z powyższego widać, *expressis verbis* nie jest przesłanką odmowy przyjęcia interpelacji naruszenie przepisu zawartego w ust. 1 tegoż artykułu regulaminowego. Odmowa przyjęcia interpelacji z powołaniem się na fakt, iż nie odpowiada ona warunkom określonym w ust. 1 tegoż artykułu, jest wyrazem - jak się wydaje - utożsamiania warunków zawartych w obu ustępach (ust. 1 i ust. 2). Gdyby zgodzić się z taką interpretacją, należałoby wtedy przyjmując, że ocena przez Prezydium Sejmu, iż sprawa nie ma zasadniczego charakteru, oznaczałaby naruszenie przez interpelację warunków określonych w ust. 2 i uprawniała do odmowy przyjęcia interpelacji. Od razu nasuwa się jednak pytanie, dlaczego Sejm w swym regulaminie - w ust. 4 tegoż artykułu - jako przesłanki odmowy przyjęcia interpelacji nie wymienił także ust. 1. Prezydium Sejmu miałyby wtedy niewątpliwy obowiązek dokonania oceny, czy sprawa ma "zasadniczy charakter" i w razie stwierdzenia jego braku byłaby też wyraźna podstawa regulaminowa do odmowy przyjęcia interpelacji. Należy



jednak podkreślić, iż prowadzona polityka "oceniań" interpelacji pod kątem ich "zasadniczego charakteru" łatwo mogłaby prowadzić do istotnego ograniczenia realizacji poselskiego prawa do składania interpelacji. Nie można zaś pomijać tego, iż - w warunkach zasad demokracji pluralistycznej i podziału władzy - interpelacja jest środkiem kontroli w rękach parlamentarnej mniejszości nad egzekutywą wyłonioną przez parlamentarną większość. Nie wydaje się, by taki sens należało wyinterpretowywać z przepisów regulaminowych, który pozwalałby na tak dalekie ograniczanie konstytucyjnego prawa posła, stanowiącego urządzenie ustrojowe o fundamentalnym znaczeniu. Jak się wydaje, brak "intencji restrykcyjnych" widoczny jest także w tym, że Regulamin Sejmu w swej treści nie gwarantuje *expressis verbis* posłowi jakiejś procedury "odwoławczej", mimo iż instytucja interpelacji uregulowana jest stosunkowo dokładnie w jej wymiarze proceduralnym.

Jak się wydaje, właściwsza jest inna - niż wyrażona w decyzji Prezydium Sejmu w niniejszym kazusie - interpretacja relacji między ust. 1 i ust. 2 w związku z ust. 4 analizowanego art. 118. Należałoby raczej przyjąć, że Prezydium Sejmu władne jest - na mocy ust. 4 i zgodnie z jego dosłownym brzmieniem - nie przyjąć interpelacji tylko i wyłącznie wtedy, gdy nie odpowiada ona warunkom określonym w ust. 2, a treści tegoż ust. 2 nie można utożsamiać z treścią ust. 1. Innymi słowy, Prezydium Sejmu władne jest oceniać interpelację - w kategoriach przesłanek odmowy przyjęcia interpelacji - wyłącznie z punktu naruszenia warunków określonych w ust. 2. Oceną odrębną jest, czy sprawa, której dotyczy interpelacja, ma - zdaniem Prezydium Sejmu - zasadniczy charakter, ale z wynikiem takiej oceny nie może wiązać się skutek w postaci odmowy przyjęcia interpelacji. Rolą wymogów przewidzianych w ust. 2 jest sprawić, by zaistniały elementarne warunki - określmy je umownie jako "informacyjne" - dla udzielenia odpowiedzi przez interpelowanego. Zwróćmy tu uwagę na fakt, że nawet naruszenie tych wymogów z ust. 2 nie musi automatycznie oznaczać konieczności odmowy przyjęcia interpelacji; zgodnie z ust. 4 bowiem Prezydium Sejmu "może" nie przyjąć interpelacji, ale - co bezspornie wynika z treści przepisu - może przyjąć i taką interpelację, która warunki określone w ust. 2 narusza. Restrykcyjne ostrze przepisu jest wyraźnie stępione, świadcząc o jego intencji. Taki charakter

rozwiązania regulaminowego tłumaczy także brak specjalnej procedury dla ochrony prawa posła do złożenia interpelacji.

Regulaminowe kryterium, by składana interpelacja dotyczyła sprawy o "zasadniczym charakterze", stanowi normatywny wprowadzicie miernik, jednakże ocenny, zaś oceny dokonuje - analizując wstępnie zasadność potrzeby złożenia interpelacji - poseł chcący skorzystać ze swego konstytucyjnego prawa. Jak się wydaje, ustrojodawca i Sejm jako twórca swego regulaminu wyraźnie założył, iż ocena, czy poruszane sprawy mają "zasadniczy charakter", jest oceną subiektywną, dokonywaną indywidualnie przez posła. Określenie warunków, o których mówi się w art. 118 ust. 2 Regulaminu, może jedynie sprzyjać wykazaniu w interpelacji, że sprawa ma "zasadniczy charakter". Jedynie do oceny ze strony posła - a nie Prezydium Sejmu - pozostawione jest, czy taki charakter przypisuje on sprawie "jednostkowej", czy sprawie innego rodzaju. Istotą regulacji jest bowiem sens instytucji jako instrumentu kontroli w rękach indywidualnego posła.

Nie znaczy to, że Prezydium Sejmu nie ma prawa oceniać, czy interpelacje składane są - jego zdaniem - w sprawach o zasadniczym charakterze; jednakże ocena ze strony Prezydium Sejmu dokonywana być może nie dla stwierdzenia dopuszczalności interpelacji, a w konsekwencji ewentualnego prawa odmowy jej przyjęcia. Dokonana ocena służyć może natomiast innym celom. Stosownie do wyników tak dokonanej oceny zapasć może np. decyzja o tym, czy tekst interpelacji odczytywać na posiedzeniu Sejmu (por. art. 119 zdanie 2 Regulaminu), jaki czas na posiedzeniu Sejmu przeznaczyć na interpelacje (por. art. 117 ust. 2), które interpelacje włączyć do porządku obrad (art. 117 ust. 6), czy zwoływać specjalne posiedzenie dla rozpatrzenia spraw interpelacji (art. 117 ust. 7).

Jak wspomnieliśmy, regulaminowe unormowanie instytucji interpelacji nie przewiduje jakiegś specjalnej - dla tych tylko celów - procedury "odwoławczej". W konsekwencji należałoby uznać, iż zastosowanie mogą mieć jedynie ogólnie przyjęte - ustawowo i regulaminowo - procedury, rządzące wewnątrzsejmowymi stosunkami. Z pewnością Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich nie jest organem "odwoławczym" od decyzji Prezydium Sejmu, w tym zwłaszcza sensie, by zwrócić się do niej przez posła o rozpatrzenie sprawy rodzilo dla Komisji obowiązek jej rozpatrzenia lub by Komisja mo-

gła "uchylić" negatywną dla posła decyzję Prezydium Sejmu o odmowie przyjęcia interpelacji. Należałoby tu wskazać na niektóre przepisy Regulaminu Sejmu, ukazujące relacje w układzie poseł-komisja-Prezydium Sejmu. Zgodnie z art. 13 Regulaminu to Prezydium Sejmu jest organem kierowniczym Sejmu, który w szczególności dokonuje wykładni regulaminu, po osiągnięciu - w miarę potrzeby - opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich (ust. 1 pkt 5). Komisja jako organ powołana jest do wyrażania opinii w sprawach przekazanych jej pod obrady przez Sejm lub Prezydium Sejmu (art. 18 ust. 1 pkt 2). Przedmiot posiedzeń Sejmu stanowią w szczególności także interpelacje i zapytania poselskie (art. 95 ust. 2 pkt 13), jednak porządek dzienny posiedzeń Sejmu ustala Prezydium Sejmu i przedstawia go Sejmowi do zatwierdzenia, biorąc pod uwagę także i opinie posłów (art. 99 ust. 2), przy czym wnioski nie uwzględnione przez Prezydium Sejmu są przedmiotem rozstrzygnięcia Sejmu (art. 99 ust. 4). W trakcie posiedzenia izby, Marszałek Sejmu może udzielić głosu posłowi poza porządkiem obrad dla wygłoszenia "oświadczenia poselskiego"; wprawdzie przedmiotem takiego oświadczenia "nie może być sprawa, której merytoryczna treść jest interpelacją lub zapytaniem poselskim" (art. 110 ust. 1), jednakże - jak się wydaje - jego treść mogłaby stanowić materia będąca istotą omawianego przypadku.

*24 kwietnia 1997 r.*

## REORGANIZACJA STRUKTUR RZĄDOWYCH W POLSCE

*JACEK LANG*

1. Reorganizację struktur rządowych zapoczątkowały ustawy z czerwca 1996 r., opublikowane w Dzienniku Ustaw z 30 sierpnia 1996 r. Nr 106, jedn. tekst:

- ustawa konstytucyjna z 21 czerwca 1996 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym,
- ustawa z 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Finansów oraz o urządach i izbach skarbowych,
- ustawa z 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Gospodarki,
- ustawa z 21 czerwca 1996 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów,
- ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu,
- ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej,
- ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych,
- ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej,
- ustawa z 8 sierpnia 1996 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej,
- ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej.

2. Ustawa Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej określiła zasady i tryb wprowadzenia w życie:

- ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów,
- ustawy o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji,
- ustawy o urzędzie Ministra Gospodarki,

- ustawy o urzędzie Ministra Skarbu Państwa,
- ustawy o urzędzie Ministra Finansów oraz o urzędach i izbach skarbowych,
- ustaw o Komitecie Integracji Europejskiej oraz o Rządowym Centrum Studiów Strategicznych.

Równocześnie zniósła ona Centralny Urząd Planowania i Urząd Rady Ministrów oraz następujące urzędy ministrów: Przemysłu i Handlu, Przekształceń Własnościowych, Współpracy Gospodarczej z Zagranicą, Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Szefa Urzędu Rady Ministrów, Centralnego Urzędu Planowania, Spraw Wewnętrznych i utworzyła trzy nowe urzędy ministrów: Spraw Wewnętrznych i Administracji, Gospodarki, Skarbu Państwa, dwa urzędy centralne (Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Głównego Geodety Kraju), Komitet Integracji Europejskiej, Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i Kolegium do Spraw Służb Specjalnych.

Do zakresu działania nowoutworzonych urzędów ministrów należą zadania i kompetencje określone w wyżej wymienionych ustawach o ich utworzeniu oraz zadania i kompetencje należące do zniesionych urzędów ministrów. I tak na przykład do zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji przeszły zadania i kompetencje, które dotychczas należały do Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra właściwego do spraw administracji, Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów oraz Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Z kolei do zakresu działania Ministra Gospodarki przechodzą zadania i kompetencje należące dotychczas do Ministra Przemysłu i Handlu, Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą oraz Centralnego Urzędu Planowania i jego Kierownika.

3. Ustawa konstytucyjna z 21 czerwca 1996 r. oraz ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania Ministrów zmieniły pozycję ministra oraz określiły wewnętrzny tok urzędowania Rządu, dotąd nie normowany przepisami wewnętrznymi.

W świetle przytoczonych przepisów minister jest powoływany dla kierowania określonym działem administracji rządowej lub dla wypełniania zadań wyznaczonych przez Prezesa Rady Ministrów. Owego działu administracji nie określa już ustawa, lecz wynika on z nazwy jego urzędu, którą określa

konstytucja lub akt powołania do składu Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów ustala w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania ministra oraz ministerstwo lub inny urząd administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej - również organy i jednostki organizacyjne jemu podległe lub przez niego nadzorowane.

Obecnie ministerstwo tworzy, znosi lub przekształca rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Ustawa określa też strukturę organizacyjną ministerstwa oraz zasady jego funkcjonowania. Przewiduje, iż w każdym ministerstwie tworzy się gabinet polityczny ministra oraz komórki organizacyjne do realizacji merytorycznych zadań ministra, obsługi ministerstwa oraz komitetów, komisji, rad i zespołów działających przy ministrze.

Przepisy regulujące organizację i tryb pracy Rady Ministrów mają na celu usprawnienie kierownictwa i nadanie tej regulacji charakteru ustawowego. W ustawie znalazły się zatem przepisy regulujące prawa i powinności członków Rady Ministrów, określające zasady powoływania pełnomocników Rządu, tworzenia komitetów Rady Ministrów, rad i zespołów właściwych w sprawach należących do zakresu działania Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, komisji wspólnych składających się z przedstawicieli Rządu oraz zainteresowanych instytucji lub środowisk społecznych, przepisy regulujące odbywanie posiedzeń i procedurę podejmowania rozstrzygnięć itp.

4. Ustawa o zmianie ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz ustawa o zmianie ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej oraz Przepisy wprowadzające ww. ustawy dokonały wzmocnienia pozycji wojewody jako organu administracji rządowej, wyposażając go w dodatkowe zadania i kompetencje oraz podporządkowując mu niektóre organy administracji rządowej specjalnej oraz ich jednostki organizacyjne, a także przedsiębiorstwa państwowe, dla których organem założycielskim był naczelny lub centralny organ administracji państwowej.

Obecnie wojewoda nie tylko kieruje pracą i zapewnia warunki działania rządowej administracji ogólnej w województwie, służb i inspekcji wojewódzkich oraz innych wojewódzkich jednostek, koordynuje ich pracę i wykonuje nadzór nad działalnością organów samorządu terytorialnego lecz tak-

że reprezentuje Skarb Państwa oraz wykonuje uprawnienia i obowiązki organu założycielskiego wobec przedsiębiorstw państwowych, określa szczegółowe cele polityki Rządu na obszarze województwa, organizuje kontrolę wykonywania zadań administracji rządowej i koordynuje współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działającej na obszarze województwa w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia ludzi, zagrożeń środowiska, utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa państwa, ochrony praw obywatelskich oraz zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków, wykonuje i koordynuje zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, współpracuje z organami innych państw w zakresie współpracy transgranicznej i międzynarodowej współpracy regionalnej.

Z dniem 1 października 1996 roku wojewodowie przejęli terenowe jednostki Państwowej Inspekcji Handlowej (okręgowe inspektoraty i oddziały), wojewódzkie oddziały Państwowej Służby Ochrony Zabytków oraz kuratoria oświaty. Z tym dniem nieruchomości pozostające dotychczas w zarządzie tych jednostek przeszły z mocy prawa, nieodpłatnie w zarząd właściwych urzędów wojewódzkich.

5. W urzędach administracji rządowej mają być zatrudnieni "urzędnicy służby cywilnej", gwarantujący zawodowe, rzetelne, bezstronne i politycznie neutralne wykonywanie zadań państwowych.

Organizację służby cywilnej, nawiązanie, zmiany i ustanie stosunku pracy w służbie cywilnej, prawa i obowiązki urzędników służby cywilnej, zasady odpowiedzialności za naruszenie obowiązków urzędnika służby cywilnej określa ustawa z 5 lipca 1996 roku o służbie cywilnej.

Ustawa otwiera dostęp do służby cywilnej każdemu, kto spełnia następujące warunki:

- jest obywatelem polskim,
- korzysta z pełni praw publicznych,
- nie był karany za przestępstwo popełnione z winy umyślnej,
- posiada kwalifikacje i predyspozycje wymagane do mianowania do służby cywilnej,
- jest nieskazitelnego charakteru,

- ma stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie w służbie cywilnej,
- może być zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy.

Urzeczywistnienie tego prawa zapewniają różne zadania nałożone ustawą na organy państwowe właściwe w sprawach służby cywilnej. Na przykład obowiązek określenia corocznie w ustawie budżetowej limitów zatrudnienia, środków finansowych na wynagrodzenia i szkolenie, obowiązek ustalenia i podania do wiadomości wymagań kwalifikacyjnych od kandydatów oraz przedmiotu postępowania kwalifikacyjnego, liczby wolnych miejsc w służbie cywilnej, terminu składania wniosków o dopuszczenie do postępowania kwalifikacyjnego, terminy postępowania kwalifikacyjnego itd.

Nad należyтым funkcjonowaniem służby cywilnej czuwa Rada Służby Cywilnej, składająca się z osób mających odpowiednią wiedzę, doświadczenie i autorytet oraz trzy komisje - Kwalifikacyjna, Odwoławcza i Wyższa Komisja Dyscyplinarna. Organem administracji rządowej właściwym w sprawach służby cywilnej w zakresie określonym w ustawie jest Szef Służby Cywilnej, wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów i jemu podległy. Do jego zadań m.in. należy realizacja polityki Państwa wobec służby cywilnej oraz koordynacja działań w zakresie planowania i wykorzystywania środków finansowych, gromadzenie danych o korpusie służby cywilnej oraz przekazywanie informacji i wniosków w tym zakresie organom uprawnionym do mianowania, przygotowanie projektów aktów normatywnych, współdziałanie z ogólnokrajowymi organizacjami związków zawodowych, organizowanie współpracy z zagranicą.

*22 maja 1997 r.*



## SYSTEM KOMISJI SEJMOWYCH W KONTEKŚCIE REFORMY CENTRUM

*ANDRZEJ SZMYT*

Art. 19 Regulaminu Sejmu w obowiązującym brzmieniu ustanawia 25 komisji stałych Sejmu. Przedmiotowy zakres działania komisji określa załącznik do Regulaminu Sejmu. Wskazana liczba komisji stałych, jak i relacje ich przedmiotowego zakresu działania - względem siebie - sprawiają, iż tworzą one system organów. Przedmiotowy zakres działania każdej z komisji to - innymi słowy - problemowe rozdzielanie pracy pomiędzy poszczególne komisje. Oczywistym jest założenie, iż łączny (zsumowany) zakres działania poszczególnych komisji winien objąć całokształt problematyki społeczno-gospodarczej, administrowanej bezpośrednio przez naczelne i centralne organy, jak również wszystkie istotne problemy społeczne. Zsumowana właściwość komisji (systemu komisji) jest określeniem dość stabilnego obrazu spraw, będących przedmiotem aktywności wspomnianych organów, w zasadzie wolno ulegającego zmianom (zawężeniu, poszerzeniu), choć okres transformacji ustrojowych może to tempo przyspieszać.

Znacznie bardziej dostrzegalne są przemiany wewnątrz systemu komisji, ich dynamika bowiem może być sprzęgnięta z przekształceniami organizacyjnymi aparatu państwowego, koncepcjami politycznymi czy nawet techniczno-organizacyjnymi. Wyraźne są zwłaszcza dwie przeciwstawne tendencje. Jedna z nich opiera się na założeniu, iż komisji winno być mniej (np. kilka czy kilkanaście), za to winny one zajmować się dość szerokim, kompleksowo wykreślonym obrazem spraw, co ułatwiałoby realizację ogólniejszych punktów widzenia i sprzyjało realizacji skoordynowanej (spójnej) polityki w takim obszarze. Druga tendencja opiera się na założeniu, iż komisja winna być fachowo wyspecjalizowanym organem, co pociąga za sobą istotne zawężenie właściwości każdej z nich, tym samym także wzrost ich liczby (rozcłonkowanie systemu) oraz zakłócenia w merytorycznym skorelowaniu poszczególnych "polityk", z dominacją partykularnych punktów widzenia. Istniejące w praktyce systemy są wielokrotnie hybrydalnym wynikiem praktyki

politycznej, odległym od jasnych założeń modelowych. Aktualne rozwiązanie polskie (25 komisji) postrzegam jako system zbyt rozbudowany.

Zakres właściwości każdej z komisji, jak i zsumowany obszar właściwości całego ich systemu odzwierciedlają regulaminowe nazwy poszczególnych komisji. Umysławiają one charakterystyczny dualizm - podział całego systemu komisji stałych na dwie zasadnicze grupy komisji, o których - w pewnym uproszczeniu - mówimy, że mają bądź "resortowy", bądź "funkcjonalny" charakter. Geneza pierwszego określenia tkwi w fakcie, że często podział zadań między komisje sejmowe pokrywa się z podziałem "resortowym" w łonie rządu, aczkolwiek i tu mamy do czynienia czasem ze strukturami dość prostymi, gdy komisja swą nazwą obejmuje problematykę realizowaną przez jeden resort, a czasem ze strukturami szerszymi, gdy komisja swą właściwością obejmuje sprawy realizowane przez dwa resorty lub nawet - choćby częściowo - mieszczące się w zakresie działania różnych resortów. Określenie komisji "funkcjonalnych" przyjęło się rezerwować dla tych komisji sejmowych, z których nazw wyraźnie wynika, że u podłoża zakreslenia ich obszaru właściwości leżał brak związku z resortowym podziałem zadań egzekutywy. W pewnym przybliżeniu można przyjąć, iż około 2/3 liczby komisji ma obecnie charakter "resortowy", zaś około 1/3 liczby komisji składa się na komisje "funkcjonalne".

Uwagi powyższe mają ścisły związek z kontekstem, w jakim postrzegamy tu system komisji, a więc z reformą tzw. centrum administracyjnego. Mowa o systemie komisji w tym kontekście sprawia, iż w zasadzie poza sferą zainteresowania pozostanie ta część systemu komisji, która ma charakter funkcjonalny. Z jednej strony - przekształcenia centrum administracyjnego nie muszą mieć odzwierciedlenia (konsekwencji) dla wewnętrznej struktury tej części systemu komisji, z drugiej zaś - można także zakładać celowość zmian systemowych wśród komisji funkcjonalnych, które byłyby niezależne od reformy "centrum". W pewnym zakresie byłoby też możliwe rozważenie łączenia zakresów właściwości komisji resortowych i funkcjonalnych. Mówimy tu wprost o łączeniu zakresów właściwości, wychodząc z założenia o potrzebie raczej zmniejszania liczby komisji i poszerzania obszaru właściwości; "system" komisji winien więc ulec uproszczeniu. Mowa o komisjach stałych (regulaminowych) w kontekście reformy centrum administracyjnego

pozostawia na drugim planie inne komisje, ale dla dokładności podkreślić należy, iż przekształcenia "centrum" nie rzutują także wprost na problematykę komisji nadzwyczajnych i śledczych. Również dla ścisłości należy zwrócić uwagę, iż ewentualne zmiany przepisów Regulaminu Sejmu w odniesieniu do komisji winny mieć na uwadze fakt ustawowego zakotwiczenia (por. np. Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej) bytu komisji; inna rzecz, że należy tu mieć na względzie właściwość obu form (uchwały, ustawy) dla regulacji problematyki systemu komisji, zwłaszcza z uwzględnieniem orzecznictwa konstytucyjnego.

Odniesienie rekonstrukcji systemu komisji sejmowych do reformy "centrum" czyni zasadnym porównanie zakresów problematyki, odzwierciedlonych w nazwach tak istniejących komisji, jak i ministerstw. I tu pamiętać jednak należy, że precyzyjne rozdzielenie zakresu działania niektórych komisji jest bardzo trudne i - jak pokazuje praktyka - nie jest możliwe wykluczenie w pełni zazębienia się (nakładania się) fragmentów tych zakresów. Także obowiązujący załącznik do regulaminu, określający przedmiotowy zakres działania komisji, potwierdza to w wymiarze normatywnym. Nie zawsze więc możliwe jest w pełni rozłączne przyporządkowanie określonych spraw (problemów) wyłącznie jednej nazwie (komisji). Zauważyć także trzeba, że nie zawsze - i z różnych powodów - następuje czasowa synchronizacja przemian w systemie resortowym i systemie komisji sejmowych. Utrzymanie równego tempa przemian nie zawsze musi być wartością szczególnie istotną, ale nabiera racjonalności zwłaszcza w związku z rekonstrukcjami systemu o istotniejszym znaczeniu, jak np. w związku z reformą "centrum". Tu zwrócić można uwagę na fakt, iż od 1 stycznia 1997 r. zlikwidowane zostały: Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. W dotychczasowym systemie komisji sejmowych mamy natomiast nadal Komisję Stosunków Gospodarczych z Zagranicą, Komisję Systemu Gospodarczego i Przemysłu czy też Komisję Transportu, Łączności, Handlu i Usług; wskazane komisje bądź w całości, bądź w części swymi zakresami właściwości nie odpowiadają tym założeniom, które legły u podstaw reformy "centrum".

Na system tak resortów, jak i komisji sejmowych należy jednak spojrzeć nie tylko przez pryzmat ich liczby, choć liczby te są prawie zbieżne, jeśli

brać pod uwagę tylko komisje typu resortowego, z pominięciem komisji typu funkcjonalnego. Odrębną częściowo problematyką są bowiem tzw. działy administracji rządowej, rozumiane jako podstawowe i jednorodne kompleksy zadań i kompetencji wynikających ze specyfiki dziedzin działania administracji i przepisów prawa materialnego. Tych wyróżnia się na ogół dużo więcej, niż istniejąca obecnie liczba resortów, co oznacza, iż wprowadzenie niektórych "resortów" pokrywają się z jednym "działem" (klasycznym przykładem są tu sprawy zagraniczne), ale też szereg resortów już w swej nazwie odzwierciedla skupienie w ramach swej właściwości więcej niż jednego działu ("rozbudowanym" przykładem może być Ministerstwo Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa). Analogiczna uwaga dotyczy zakresów właściwości - odzwierciedlonych w nazwach organów - także w odniesieniu do komisji sejmowych. Dodać jednak należy, że także i w odniesieniu do liczby działów i ich nazw trwają dyskusje, które swój wiążący finał znajdą - jak pokazuje praktyka - jedynie w wymiarze rozstrzygnięć normatywnych. To sprawia, iż poza wymiarem merytorycznym ostateczny kształt systemu resortów a także - w pewnej mierze - systemu komisji sejmowych zależy musi od koncepcji ustrojowych tych sił politycznych, które są w stanie nadać im normatywny kształt. Dobrym odzwierciedleniem zasygnalizowanych zjawisk jest projekt ustawy o działach administracji rządowej (Druk Sejmowy nr 2197) i dotycząca go dyskusja sejmowa w I czytaniu (Diariusz Sejmowy ze 105 posiedzenia Sejmu 25 kwietnia 1997 r., s. 60 i nast.). Prawie dwukrotnie większa jest liczba proponowanych działów, niż dotychczasowych resortów, co przesądza o konieczności ich łączenia w ramach poszczególnych - choć nie wszystkich - resortów. Ustalony katalog działów administracji rządowej może być, co jest celowe, punktem odniesienia nie tylko do budowy systemu resortów, ale i komisji sejmowych w takim zakresie, w jakim chodzić będzie o komisje typu resortowego. Byłoby celowe, gdyby określony dział w całości wchodził w zakres działania komisji, jak też, by jego nazwa była elementem nazwy komisji. Przykładowo biorąc, następujące działy administracji rządowej nie znajdują odzwierciedlenia w nazwach komisji składających się na aktualny system tych organów: gospodarka morska, gospodarka wodna, sprawy penitencjarne, turystyka, warunki życia na wsi.

*10 czerwca 1997 r.*

## UWAGI NA TLE ANALIZY TWORZENIA KOMISJI NADZWYCZAJNYCH W SEJMIE

*JANUSZ MORDWIŁKO*

Utrwalona w standardach demokratycznego państwa prawnej pozycja ustrojowa parlamentu w systemie najwyższych organów z istoty rzeczy nasuwa potrzebę takiego kształtowania struktur wewnętrznych, aby parlament jako organ zbiorowy był zdolny do wykonywania powierzonych mu funkcji i przypadających na niego zadań oraz podejmowania wynikających z tych funkcji i zadań decyzji w sposób najbardziej skuteczny i sprawny. Sprawność i skuteczność działania to problem właściwej organizacji pracy. Szczególna rola przypada tu parlamentarnym komisjom, których pozycja, liczba i zakres kompetencji są tak różne jak różne są odmiany systemu parlamentarnych rządów.

Mała Konstytucja nakłada na Sejm obowiązek wyboru ze swego grona komisji, przewiduje nadto możliwość powołania komisji szczególnego rodzaju "dla zbadania określonej sprawy" (art. 11 MK).

Regulamin Sejmu przesądza podział komisji na stałe - określone imiennie (art. 19) i nadzwyczajne (art. 20). Przepisy Regulaminu dotyczące komisji nadzwyczajnych odnoszą się także do komisji śledczych, powoływanych przez Sejm na podstawie art. 11 MK.

W Sejmie podział stałych komisji ma charakter problemowy, funkcjonalny, resortowy (pokrywający się z zakresem działania jednego z naczelnych bądź centralnych organów państwowych) lub specjalny, z wyraźnie określonym (w załączniku do Regulaminu) zakresem ich działania. Ogólnie ujmując komisje wykonują klasyczne funkcje parlamentarne - legislacyjne, kontrolne, opiniotwórcze itp.

Aktualnie działa 25 komisji stałych. Komisje stałe zasadniczo są równorzędne, jednakże z istoty ich działania wynikać może zarówno ich szczególna (uprzywilejowana w niektórych kategoriach spraw) pozycja jak i specyficzne formy działania. System komisji stałych jest wspomagany przez możliwość tworzenia komisji nadzwyczajnych.

W myśl art. 20 Regulaminu Sejmu może powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne; powołując takie komisje Sejm określa cel, zasady i tryb ich działania. Instytucję komisji nadzwyczajnej przewiduje Regulamin dla prac nad projektem kodeksu, projektami zmian kodeksów oraz projektami przepisów wprowadzających kodeks, a więc ustawami noszącymi miano "kodeksu" (art. 56n RS).

Nowa Konstytucja wpisując komisje nadzwyczajne do swojego tekstu nadała im rangę instytucji konstytucyjnej. Artykuł 110 ust. 2 Konstytucji stanowi, że "Sejm powołuje komisje stałe oraz może powołać komisje nadzwyczajne". W świetle zatem Konstytucji Sejm ma obowiązek powołania komisji stałych, ustrojodawca użył w tym przypadku liczby mnogiej oraz może (a więc ma prawo) "powoływać komisje nadzwyczajne".

Istniejąca zatem konstrukcja rodzajów komisji nie ulega, po wejściu w życie Konstytucji zmianie, jedynie prawo powoływania komisji nadzwyczajnych podniesione zostało do godności konstytucyjnej.

Ponieważ regulacja prawa odnosząca się do komisji nadzwyczajnych jest bardzo skąpa należy sięgnąć do praktyki powoływania tego rodzaju komisji. Sejm I kadencji Rzeczypospolitej Polskiej przy systemie 22 komisji stałych powołał 8 komisji nadzwyczajnych oraz 3 komisje ankietowo-śledcze. Siedem komisji nadzwyczajnych utworzonych zostało dla rozpatrzenia projektów ustaw;

- 1) ustawy konstytucyjnej o powołaniu i odwołaniu rządu oraz innych zmianach dotyczących najwyższych organów państwa,
- 2) ustawy Prawo spółdzielcze,
- 3) ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP,
- 4) ordynacji wyborczej do Sejmu RP,
- 5) projektu ustawy o ochronie prawnej dziecka poczętego,
- 6) ustawy konstytucyjnej - Karta Praw i Wolności,
- 7) kompleksu ustaw o przedsiębiorstwie państwowym.

Jedyną komisją nadzwyczajną nie utworzoną w celu rozpatrzenia projektu ustawy, a mającą cel kontrolny była Komisja Nadzwyczajna dla zbadania skutków stanu wojennego.

Dodajmy, że trzy komisje ankietowo śledcze, utworzone z mocy przepisu konstytucyjnego (wówczas art. 23 ust. 5 Konstytucji RP) miały typowo kontrolny zakres zadań, co więcej były one utworzone dla zbadania doniosłych zagadnień społeczno-politycznych.

Komisje nadzwyczajne utworzone u progu 1992 r. (I kadencja Sejmu rozpoczęła się 25 listopada 1991 r.) funkcjonowały przez różny okres czasu, niektóre do końca krótkiej bo niespełna dwuletniej kadencji (I kadencja wygasła 31 maja 1993 r.).

W podobny sposób z instytucji komisji nadzwyczajnych korzysta Sejm bieżącej kadencji, od jej rozpoczęcia (14 X 1993 r.) do 31 grudnia 1996 r. Sejm ten przy nieco wyższej liczbie komisji stałych niż w I kadencji, powołał do życia 18 komisji nadzwyczajnych,. Także i w tej kadencji tworzone komisje nadzwyczajne przede wszystkim dla rozpatrzenia wybranych projektów ustaw, w tym celu powołano 15 komisji, nadto trzy komisje utworzono dla analizy i kontroli określonych spraw.

Przedmiotem prac komisji nadzwyczajnych były takie projekty ustaw jak:

- 1) kompleks projektów (pochodzących od różnych inicjatorów) ustaw o spółdzielczości,
- 2) projektów ustaw konstytucyjnych o zmianie Małej Konstytucji,
- 3) ustawy o ustroju samorządowym Warszawy,
- 4) ordynacji wyborczej do rad gmin,
- 5) rządowego i poselskiego - projektów ustaw o zamówieniach publicznych,
- 6) Kodeksu pracy,
- 7) ustawy o samorządzie powiatowym i projektu ustawy o zakresie działania dużych miast,
- 8) ustawy o ratyfikacji konkordatu między Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską,
- 9) ustawy o państwowej służbie cywilnej,
- 10) kompleksu ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych,
- 11) kompleksu ustaw o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym,
- 12) kodyfikacji karnych,



13) kompleksu ustaw dotyczących reformy centrum administracyjnego i gospodarczego rządu,

14) ustaw lustracyjnych,

15) paktu o przedsiębiorstwie państwowym w trakcie przekształceń.

Tworzone komisje nadzwyczajne w trwającej kadencji działały (bądź działają nadal) przez różny okres czasu, zazwyczaj do złożenia sprawozdania o projekcie (projektach) ustawy na plenum Sejmu. Analiza okresu działalności komisji wskazuje, że komisje nadzwyczajne w krótszym czasie, niż komisje stałe rozpatrywały zlecony im do analizy projekt bądź projekty, w niektórych przypadkach był to okres dwóch - trzech miesięcy, w przypadku zaś np. projektów ustaw o ustroju samorządowym Warszawy, komisja nadzwyczajna pracowała nad projektem nieco ponad miesiąc.

Niekiedy stosunkowo krótki czas pracy komisji nad projektami ustaw wynikał z tego, że Sejm II kadencji podjął "od nowa" zaawansowane prace nad projektami Sejmu poprzedniej kadencji.

Komisje nadzwyczajne składem liczbowym i przekrojem politycznym nie odbiegały od oblicza komisji stałych. Przegląd sposobu ich prac wskazuje, że był to tryb właściwy komisjom stałym, niektóre z komisji nadzwyczajnych, podobnie jak komisje stałe, powoływały węższe wewnętrznie ciała; podkomisje stałe, nadzwyczajne bądź zespoły robocze. Posługiwały się komisje nadzwyczajne instrumentarium prawnym przewidzianym w Regulaminie Sejmu dla komisji stałych.

Dwie z nich rozpatrujące projekty kodeksów pracowały od czasu nowelizacji regulaminu (22 XII 1995 r.), stosownie do określonego w regulaminie specjalnego "kodeksowego" trybu legislacyjnego.

Analiza praktyki Sejmu I i II kadencji wskazuje, że Sejm powściągliwie korzystał z regulaminowego przepisu, stwarzającego możliwość powoływania komisji nadzwyczajnych. Kreował komisje nadzwyczajne w sytuacjach - w moim przekonaniu - uzasadnionych, wtedy kiedy projekt ustawy przekraczał zakresem regulowanej materii zakres działalności dwóch lub kilku stałych komisji. Szczególnie w bieżącej kadencji tworzenie komisji nadzwyczajnej wiązało się często z rozpatrzeniem całego kompleksu ustaw regulujących obszerną dziedzinę stosunków społeczno-gospodarczych.

Przesłanką tworzenia komisji nadzwyczajnej był nie tylko zresztą zasięg materii regulowanej aktem ustrojowym, ale również to, że rozpatrzeniu poddawano wiele projektów pochodzących od różnych inicjatorów i to nie tylko różnych podmiotów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej, ale także projektów pochodzących od różnych grup poselskich.

Tradycyjnie już dla praktyki parlamentarnej kierowano do komisji nadzwyczajnych projekty ordynacji wyborczych. Przegląd funkcjonowania komisji nadzwyczajnych w bieżącej kadencji wskazuje także, iż prace nad całym kompleksem ustaw były bardziej zwarte, można nawet zaryzykować stwierdzenie - bardziej skuteczne.

Nie dostrzegam zachwiania proporcji pomiędzy zakresem prac komisji stałych a komisji nadzwyczajnych (łącznie w II kadencji 18 w tym 15 dla celów legislacyjnych); ani liczba posiedzeń (4753 posiedzenia komisji stałych wobec 391 posiedzeń komisji nadzwyczajnych) nie wskazuje na nadmierną częstotliwość czy pochopność w powoływaniu komisji nadzwyczajnych.

Można nawet stwierdzić, że stosunkowo mocno rozbudowany system komisji stałych (25 w bieżącej kadencji) a więc nie rozbudowany zakres działania komisji stałych mógł skłaniać Sejm do bardziej częstych decyzji o powołaniu komisji nadzwyczajnych, tak się jednak w praktyce nie stało.

Trend tworzenia komisji nadzwyczajnych powinien być jednak obserwowany, bowiem zwiększenie przypadków kreowania komisji nadzwyczajnych dla potrzeb legislacyjnych świadczyłby o wadliwościach tkwiących w systemie stałych komisji - zwłaszcza komisji problemowych i resortowych.

Skromna liczba komisji nadzwyczajnych powołanych w związku z realizacją kontrolnych uprawnień izby (w obydwu kadencjach) zdaje się świadczyć, że funkcja ustawodawcza zdecydowanie zdominowała funkcję kontrolną zarówno w I, jak i II kadencji Sejmu RP, to zjawisko wyraźnie uchwytnie jest także w pracach komisji stałych.

Czy w świetle praktyki uzasadnione są zmiany w przepisach Regulaminu w zakresie odnoszącym się do komisji nadzwyczajnych?

Wobec istoty komisji nadzwyczajnej a więc tego, że jest ona tworzona gdy zachodzi uzasadniona potrzeba podyktowana pracami izby, niezbędne jest zachowanie pewnej ogólności przepisu regulaminowego stanowiącego podstawę kreowania komisji nadzwyczajnej, w przeciwnym razie ograniczy się

niezbędna elastyczność w podejmowaniu decyzji o utworzeniu tego rodzaju komisji.

W przypadku tworzenia komisji nadzwyczajnej dla potrzeb legislacyjnych można rozważyć zawarcie w przepisie regulaminowym wskazówki - kryterium uzasadniającego powołanie komisji nadzwyczajnej np. to, że projekt ustawy przekracza swoją regulacją zakres działania dwóch stałych komisji.

Wydaje się, że brakuje również w przepisach regulaminowych rozstrzygnięcia co do terminu, w którym następuje zakończenie działalności komisji nadzwyczajnej, a więc określenia kiedy następuje jej rozwiązanie.

W wyniku zmiany w 1995 r. Regulaminu Sejmu wyodrębniono szczególną procedurę legislacyjną służącą rozpatrywaniu projektów kodeksów i ustaw zmieniających kodeksy. Temu uzasadnionemu przedsięwzięciu nie towarzyszyła jednak próba określenia jakiego rodzaju projekty ustaw mogą być określane mianem kodeksów. Ponieważ nowa Konstytucja zachowała pojęcie "kodeksu" (art. 123 ust. 1), wprowadzając jednocześnie prawo społecznej inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 2), uzasadnione wydaje się podjęcie próby określenia pojęcia kodeksu w Regulaminie Sejmu.

*30 maja 1997 r.*

**INTERPRETACJA TERMINÓW ZAWARTYCH W ART. 35 UST. 3  
USTAWY O WYKONYWANIU MANDATU POSŁA I SENATORA  
W ZWIĄZKU Z ZAKRESEM DZIAŁANIA  
KOMISJI OŚWIADCZEŃ O STANIE MAJĄTKOWYM**

*JANUSZ MORDWIŁKO*

Ekspertyzy odnoszące się do interpretacji art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora powinny przybliżyć istotę konstrukcji i pojęć zawartych w tym artykule ustawy. Trzeba mieć jednak świadomość, iż możliwe jest jedynie pewne przybliżenie tych instytucji, a nie pełne i wyraźne rozwiązanie problemów nasuwających się na tle interpretacji tego przepisu ustawy. Złożoność tej problematyki ukazywała już praktyka stosowania ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 56, poz. 274). Zresztą w chwili uchwalania ustawy z 5 czerwca 1992 r. posłowie mieli świadomość kontrowersyjności i niedoskonałości jej postanowień. "Ta ustawa to dopiero punkt wyjściowy, to jest załączek tego co nas czeka w państwie demokratycznym" - mówił jeden z dyskutantów w toku debaty plenarnej, poświęconej projektowi ustawy. Kłopotów związanych ze stosowaniem ustawy z 5 czerwca 1992 r. nie rozwiązywały wykładnie Trybunału Konstytucyjnego niektórych jej przepisów. Ustawa - pomimo swoich ułomności - miała jednak duży walor psychologiczny i polityczny, była pierwszym ważnym krokiem w tworzeniu prawa "antykorupcyjnego", jej znaczenie nie zmniejszyło się z chwilą przeniesienia postanowień dotyczących posłów i senatorów do ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Komisje sejmowe, pracujące nad ustawą o wykonywaniu mandatu poselsko-senatorskiego, miały świadomość słabości tkwiących w postanowieniach ustawy z 1992 r. i czyniły starania w kierunku ich usunięcia bądź osłabienia. Wyrazem takich wysiłków, w zakresie sprawy oświadczeń o stanie majątkowym, były dwa wielogodzinne posiedzenia dwóch komisji: Regulaminowej i Spraw Poselskich oraz Komisji Ustawodawczej. W ciągu dwóch posiedzeń, łącznie blisko sześciogodzinnych (zob. Biuletyn z posiedzeń obydwu komisji z dnia 13 grudnia 1995 r. oraz dnia 9 stycznia 1996 r.), posłowie starali się

sprecyzować przepisy tylko jednego artykułu - właśnie art. 35 - ustawy o wykonywaniu mandatu. Lektura obydwu Biuletynów Komisji Regulaminowej oraz Komisji Ustawodawczej ukazuje bogactwo myśli, zderzenie się różnych punktów widzenia wynikających z oczekiwań oraz dylematy posłów i ekspertów formułujących brzmienie przepisów art. 35 ustawy. Złożoność zagadnienia trafnie ujął towarzyszący komisjom ekspert mówiąc: "To są nowe problemy, bardzo różnie, jeszcze po omacku rozwiązywane. Wszędzie poszukuje się takich czy innych rozwiązań. Nie ma tutaj jakichś klasycznych reguł" (Biuletyn Komisji Regulaminowej i Komisji Ustawodawczej z dnia 9 stycznia 1996 r. s. 12).

Przytoczona charakterystyka prac nad art. 35 ustawy skłania mnie do stwierdzenia, iż wykładnia doktrynalna art. 35 może jedynie być pomocna w odnalezieniu "właściwego" kierunku postępowania, nie może natomiast prowadzić do stworzenia jakiegoś sztywnego modelu czy schematu postępowania z poselskimi oświadczeniami majątkowymi. To rozwijająca się praktyka postępowania Komisji Oświadczeń o Stanie Majątkowym będzie kreowała pewną rzeczywistość i żywą wykładnię art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu. Ze względu na złożoność materii i jej wielowątkowość nie powinno się chyba budować ścisłego gorsetu, w ramach którego pracowałyby Komisja Oświadczeń Majątkowych.

Dla analizy art. 35 ustawy, oraz poszukiwania właściwego kierunku postępowania Komisji Oświadczeń Majątkowych, celowe wydaje się przypomnienie charakterystyki oświadczeń majątkowych, zapisanych w ustawie dnia 5 czerwca 1992 r. W publikowanej na łamach "Przeglądu Sejmowego" opinii, na ten temat, pisałem m.in.; "Przyjęte w ustawie rozwiązania prawne, ograniczające prowadzenie działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, wskazują na zindywidualizowanie całej "konstrukcji" ustrojowej. [...] Stworzono pewien zespół powinności, które, jeżeli są przestrzegane, to pożądanym przez ustawodawcę stan zostaje zrealizowany. Jest to zatem mechanizm bardziej prewencyjny - nie ma w nim bowiem konstrukcji, która by czyniła go żywo działającym. Nie przyjęto w ustawie rozwiązań, które prowadziłyby do uruchomienia mechanizmów kontroli i polegały na sprawdzaniu, np. co pewien czas, czy nałożone na posłów powinności są w praktyce realizowane. Ustawa zakłada raczej pewien stan "bierności" - opisuje wzorce

zachowań, które "samoistnie" powinny być przestrzegane. Nie jest to zatem konstrukcja, która prowadzić miałyby do jakiegoś rozliczania funkcjonariuszy publicznych bądź posłów i senatorów w wypełniania przez nich obowiązków nałożonych przez ustawę - z urzędu i w sposób całościowy. Ustawodawca nie utworzył ani też nie upoważnił organu państwowego czy instytucji, która by "z urzędu" miała kontrolować, czy nakazany ustawą stan prawny jest urzeczywistniany w praktyce. Ustawodawca przyjął założenie, że określone ustawą powinności są przez adresatów norm spełniane, natomiast jeśliby powstawały sytuacje konfliktogenne oraz dochodziło do oskarżeń i zarzutów w konkretno-indywidualnych przypadkach, to istnieje możliwość kontroli sprawdzającej, podstawą takiej kontroli byłyby dokumenty organizacji gospodarczych (np. rejestry handlowe) oraz składane oświadczenia majątkowe" (zob. J. Mordwiłko: *W sprawie niektórych aspektów prawnych ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*, "Przegląd Sejmowy" nr 1/13/96, s. 81).

Tak więc w ustawie z dnia 5 czerwca 1992 r. instytucja oświadczeń majątkowych, będąca jedną z gwarancji ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez posłów i senatorów, była instytucją "bierną" nie podlegającą kontroli. W tej postaci instytucja oświadczeń majątkowych miała typowo psychologiczny i prewencyjny charakter, nie podlegając weryfikacji była ograniczona w swojej skuteczności.

Komisje sejmowe, pracujące nad ustawą o wykonywaniu mandatu, inkorporując przepisy antykorupcyjne, odnoszące się do posłów i senatorów z ustawy z 5 czerwca 1992 r., starały się uczynić tę instytucję bardziej skuteczną, dlatego stworzono mechanizm kontroli w postaci Komisji Oświadczeń Majątkowych oraz sprecyzowano odpowiedzialność karną za złożenie nieprawdziwych danych w oświadczeniu majątkowym.

Lektura Biuletynów Komisji Regulaminowej i Komisji Ustawodawczej, pracujących nad treścią art. 35 ustawy oraz powściągliwość w tworzeniu mechanizmu i środków kontrolnych wskazują, iż intencją Komisji i Sejmu nie było zrewolucjonizowanie instytucji oświadczeń majątkowych. Ustawodawca poczynił raczej dalszy krok w udoskonaleniu tej instytucji nie kreując mechanizmów radykalnie ją zmieniających. Wydaje mi się, iż w świetle in-

tencji posłów obydwóch komisji oraz przyjętych rozwiązań ustawowych i regulaminowych instytucja oświadczeń majątkowych nadal ma pełnić rolę powściągającą posłów w sferze ich aktywności materialnej oraz sprzyjającą zaufaniu wyborców do posłów.

Kontrola oświadczeń majątkowych, w świetle art. 35 ustawy i Regulaminu Sejmu, nie jest kontrolą aktywną i głęboko wnikającą w treść oświadczeń oraz prawdziwość danych zawartych w oświadczeniach majątkowych. Przyjęte rozwiązanie prawne skłania do refleksji, iż komisja analizująca dane zawarte w oświadczeniach" powinna działać powściągliwie, kierując się przewodnią ideą zaufania do posłów oraz domniemania prawdziwości danych pomieszczonych w poselskim oświadczeniu majątkowym.

Za taką rolą i generalną wizją aktywności Komisji Oświadczeń o Stanie Majątkowym zdaje się przemawiać kilka okoliczności wynikających z analizy obowiązujących przepisów prawnych ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz Regulaminu Sejmu.

Po pierwsze, oświadczenie majątkowe różni się od np. zeznania podatkowego nie tylko nazwą, ale także istotą. Zeznanie jest wyjawieniem tego co się wie w danej sprawie zainteresowanym władzom. Oświadczenie jest wypowiedzią będącą wyrazem czyichś przekonań, poglądów, stwierdzeniem czegoś, oznajmieniem coś komuś (zob. *Słownik języka polskiego*, wyd. PWN, 1981, t. II, s. 565 i t. III, s. 1006).

Zeznanie np. podatkowe jest swoistym sprawozdaniem i rozliczeniem się z prowadzonej aktywności ekonomicznej, oświadczenie majątkowe obejmuje jedynie wyjawienie posiadanego majątku, jest konstatacją stanu posiadania. Nieujawnienie danych bądź podanie danych nieprawdziwych w zeznaniu skutkuje uszczupleniem dochodów państwa, a w konsekwencji innych obywateli, zatajenie zaś składników własnego majątku w oświadczeniu w istocie tych ujemnych konsekwencji dla ogółu nie wywiera.

Podobnie aktywny charakter ma zeznanie np. strony czy świadka w sądzie, gdzie uczestnik postępowania sądowego, zeznając odtwarza pewne zdarzenie bądź okoliczności, które mają wpływ na ocenę w sprawie i sądowy werdykt. Zeznanie jest działaniem niejako bardziej "aktywnym" zeznającego, oświadczenie jest raczej bierną konstatacją istniejącego stanu rzeczy.

Konstruując instytucję poselskiego oświadczenia majątkowego jeden z posłów mówił na forum komisji; "Jeszcze raz podkreślam - nie powinniśmy rozumować w ten sposób, że wprowadzenie instytucji składania oświadczeń o własnym statusie majątkowym [...] nie ma służyć temu, aby inny jakiś organ stwierdzał, że zachodzi prawdopodobieństwo, iż przy wykonywaniu swojej funkcji czy stanowiska dana osoba nabyła majątek sprzecznie z prawem. Ma to służyć zupełnie czemu innemu - pewnej jawności statusu osoby, która podejmuje się tych urzędów". (wypowiedź posła K. Budnika - Biuletyn komisji jw.). Dlatego część posłów wniosowała, aby oświadczenia miały charakter jawny, aby nie było postanowienia, że są objęte tajemnicą służbową.

Po drugie, o umiarkowanych możliwościach ingerencji w poselskie oświadczenia majątkowe zdaje się świadczyć rola i uprawnienia Komisji Oświadczeń o Stanie Majątkowym. Komisja ta jest nadzwyczajną zwykłą komisją (powołuje ją Sejm w składzie Prezydium Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich), nie dysponującą jakimiś uprawnieniami szczególnymi. Jej uprawnienia są zdecydowanie węższe aniżeli np. nadzwyczajnej komisji śledczej powoływanej z mocy art. 11 Małej Konstytucji, są to także uprawnienia węższe aniżeli Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z ustawy o Trybunale Stanu. Także węższe są jej uprawnienia w porównaniu z Komisją do Spraw Służb Specjalnych, chociaż z mocy art. 74 h ust. 1 Regulaminu Sejmu, Komisja Oświadczeń Majątkowych ma działać w sposób (ale sposób) podobny jak Komisja do Spraw Służb Specjalnych. Przede wszystkim wyłączona bądź ograniczona jest jawność obrad oraz jawność materiałów wynikających z prac Komisji Oświadczeń Majątkowych. Z mocy art. 74 h ust. 2 RS. wiadomości uzyskane w toku prac komisji są tajemnicą służbową. Jedyne szczególne uprawnienie Komisji Oświadczeń o Stanie Majątkowym zawarte jest w art. 74 l Regulaminu Sejmu, sprowadza się ono do tego, iż "Komisja może wezwać posła do wyjaśnienia wątpliwości co do poprawności wypełnienia oświadczenia". Nie ma jednak ta komisja takich uprawnień regulaminowych jak "prawo zapraszania innych osób niż określone w art. 79 ust. 1" (art. 74 c ust. 3 RS.), w które wyposażono Komisję do Spraw Służb Specjalnych.



Tak więc spośród komisji sejmowych, takich jak komisja śledcza z mocy art. 11 MK, Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej czy Komisja do Spraw Służb Specjalnych, Komisja Oświadczeń o Stanie Majątkowym ma najwęższy zakres uprawnień kontrolnych.

Po trzecie, art. 35 ust. 5 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora formułuje możliwość poniesienia przez posła konsekwencji za podanie nieprawdy w oświadczeniu. Zawarcie tego przepisu w ustawie, przy zresztą dużych wahaniach posłów czy jest on niezbędny, zdawałoby się świadczyć o konieczności aktywnej "analizy danych" zawartych w oświadczeniu. W debacie komisyjnej mówił poseł: "W jaki sposób osiągnie się wiedzę o podaniu nieprawdy na podstawie analizy? Podanie nieprawdy może być stwierdzone w następstwie postępowania wyjaśniającego, na przykład badania sprawy. Nie wiem czy norma opisana w ust. 3 upoważnia do podjęcia takich działań. Jeżeli zależy nam na tym, żeby wpisać odpowiedzialność karną powinny być opisane instrumenty, umożliwiające stwierdzenie popełnienia wykroczenia. [...] Rozumiem o chęci zachowania pewnej czystości, ale tak zapisana norma (ust. 5 - przypis J.M.) nakłada zbyt daleko idące zobowiązania na komisje, prezydium komisji bądź inne organy Sejmu" (zob. wypowiedź Posła W. Nieporęta w Biuletyn komisji z 9.01.1996 r., s. 5 i nast.).

Trafnie i właściwie rolę odpowiedzialności karnej, zapisanej w ust. 5 art. 35 ustawy, określił ekspert komisji prof. Z. Jarosz mówiąc: "Na pytanie, czy chodzi tutaj o ustanowienie odpowiedzialności karnej, albo czy chodzi o kontrolę społeczną tych oświadczeń - odpowiedź wydaje się trzecia. Mianowicie celem tych oświadczeń i procedury przewidzianej w ust. 3 jest skontrolowanie tego, czy osoby, których to dotyczy - posłowie i senatorowie przestrzegają zasad o ograniczeniu działalności gospodarczej. [...] Czy z tego ma wynikać odpowiedzialność karna za ewentualne podanie nieprawdy? Owszem - tak, dlatego że jest to warunek zapewnienia, czy - jak się to mówi brzydziej - zabezpieczenia tego, aby kontrola była możliwa. To znaczy, aby mieć gwarancję, że oświadczenia będą prawdziwe i w związku z tym pozwolą stwierdzić, czy rzeczywiście przestrzega się tych ograniczeń. Wcale to nie znaczy, że jedynym celem tych oświadczeń jest ewentualna odpowiedzialność karna - nie, to jest tylko środek zapewniający warunki dla skontrolowania i przestrzegania tych ograniczeń. Jeżeli stwierdzi się, iż te ograniczenia

nie są przestrzegane, to wcale nie musi oznaczać, że poseł popełnił przestępstwo. Jeżeli będzie miał pakiet akcji przekraczający dopuszczalną pulę akcji, to wcale nie znaczy, że to jest już przestępstwo" (zob. Z. Jarosz, Biuletyn komisji, jw. z 9.01.1996 r., ss. 11-12).

Tak więc zawarcie przez Komisje (co podkreśliłem po wahaniach) treści ustępu 5 w art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu nie oznacza, iż Komisja Oświadczeń Majątkowych ma prowadzić "analizę danych" w celu, czy kierunku stwierdzenia, czy poseł składający oświadczenie majątkowe popełnił czy też nie popełnił przestępstwa. Ustęp 5 art. 35 jest jedynie zabezpieczeniem, iż składający oświadczenie będzie miał świadomość, że za złożenie nieprawdziwych danych może ponieść odpowiedzialność karną. Oczywiście taka odpowiedzialność (z mocy art. 247 § 1 Kodeksu karnego) może teoretycznie zostać uruchomiona - inicjatorem może być Prezydium Sejmu (czy nawet sama komisja) jeśliby doszły - po analizie danych - do przekonania, iż istnieje konieczność powiadomienia organów ścigania (prokuratora o podaniu nieprawdy, bądź kogokolwiek innego, ale śledztwo w takiej sytuacji (sprawie) byłoby prowadzone nie przez Komisję Oświadczeń Majątkowych w trybie postępowania sejmowego, ale przez prokuratora, w trybie postępowania karnego. Można więc skonstatować, iż ust. 5 art. 35 ("podanie nieprawdy w oświadczeniu o stanie majątkowym, powoduje odpowiedzialność na podstawie art. 247 § KK") jest przede wszystkim adresowany do składającego oświadczenie, a nie Komisji Oświadczeń Majątkowych. Przepis ten zobowiązuje przede wszystkim posła do złożenia prawdziwych danych w oświadczeniu, uświadamia mu bowiem, że za podanie nieprawdziwych danych może ponieść odpowiedzialność karną z mocy art. 247 § 1 KK, przepis ten nie zobowiązuje natomiast Komisji Oświadczeń Majątkowych do takiej analizy danych, która miałaby na celu ustalenie, czy poseł podając dane w oświadczeniu nie popełnił przestępstwa z mocy art. 247 § 1 KK.

W świetle powyższych ustaleń należy przyjąć, iż nałożony na Komisję Oświadczeń o Stanie Majątkowym obowiązek "analizy danych zawartych w oświadczeniach" (ust. 3 art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu) oznacza ograniczoną kontrolę oświadczeń majątkowych złożonych przez posłów. W ramach tej kontroli komisja bada czy oświadczenia zostały złożone w przewidzianych ustawą terminach. Niedotrzymanie terminów stwierdza komisja

w odniesieniu do przypadków konkretno-indywidualnych jak również w ramach ogólnego zestawienia i oceny - w przekazywanych Prezydium Sejmu "wynikach analizy". Na podstawie takich wyników analizy Prezydium Sejmu władne jest podjąć decyzje w zakresie zastosowania sankcji przewidzianych w ust. 4 art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu.

Komisja bada, czy przedstawione w oświadczeniu majątkowym dane są pełne, a więc czy stosowna ankieta wypełniona została zgodnie z wymogami sprecyzowanymi w ustawie. O tej "poprawności" wypełnienia oświadczenia traktuje art. 74 I Regulaminu Sejmu.

W miarę składania kolejnych oświadczeń majątkowych, komisja powinna dokonać porównania danych zawartych w oświadczeniach majątkowych posła. Ten aspekt analizy uwypuklił w komisyjnej debacie nad projektem posel R. Grodzicki - przewodniczący Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, mówiąc: "...cała procedura oświadczeń ma na celu nie tyle "wyłapanie" kogoś, kto podaje nieprawdę - ile polega na porównaniu oświadczenia z początku kadencji oraz z końca i stwierdzeniu czy ewentualne wzbogacenie się osoby pełniącej mandat posła lub senatora było uzasadnione dochodami, które w sposób legalny otrzymywał".

Zasadniczym celem dokonywanej przez komisję analizy danych jest stwierdzenie czy posłowie (senatorowie) nie prowadzą działalności nie dającej się pogodzić ze sprawowaniem mandatu (art. 2 ust. 1 MK) oraz przestrzegają przepisów ustawowych (art. 34 ustawy o wykonywaniu mandatu) będących rozwinięciem i konkretyzacją konstytucyjnej zasady ustrojowej.

Komisja dążąc do tak określonego celu dokonuje analizy danych w ograniczonym zakresie, tak bowiem określona kontrola nie może przeradzać się w jakieś śledztwo zwłaszcza co do ustalania źródeł czy legalności dochodów posła bądź legalności jego stanu posiadania. Komisja nie ma prawa w ramach "analizy danych w oświadczeniach majątkowych" badać i analizować działalności ekonomicznej posła. Zgodzić się trzeba z tymi posłami, którzy w komisyjnej debacie nad projektem art. 35 ustawy wypowiedzieli refleksje, iż uzasadnione wątpliwości, co do prawdziwości danych zawartych w oświadczeniach komisja może sygnalizować w swoich "wynikach analizy" Prezydium Sejmu. Wątpliwości komisji mogą się zrodzić na tle analizy danych, a także w wyniku różnych posiadanych przez nią materiałów takich, np. jak

listy obywateli czy publikacje prasowe. Muszą to jednak być wątpliwości, które nie zostały zniesione w wyniku przeprowadzonej analizy danych, a możliwości ich wyjaśnienia przez komisję są ograniczone. Komisja dysponuje bowiem tylko prawem "wezwania posła do wyjaśnienia wątpliwości co do poprawności wypełnienia oświadczenia" (art. 74 I RS). Komisja Oświadczeń Majątkowych jest komisją nadzwyczajną i wyodrębnione w rozdziale 5 b Regulaminu Sejmu przepisy regulaminowe są przepisami szczególnymi, stąd nie można uznać, iż komisji tej przysługują inne uprawnienia komisji stałych np. z mocy art. 79, 80 RS. Komisja Oświadczeń o Stanie Majątkowym nie ma więc środków i instrumentów prawnych, umożliwiających jej przeprowadzenie jakichś pogłębionych badań kontrolnych, a więc żądania dostarczenia przez organy państwa czy inne instytucje dokumentów, złożenia informacji czy wyjaśnień. Dodajmy, iż tego rodzaju uprawnienia i środki musiałyby zostać przyznane komisji ustawą, tak np. jak zostało to uczynione w przypadku Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

Komisja analizując dane zawarte w oświadczeniu majątkowym może zatem wezwać tylko posła, którego analizowane oświadczenie dotyczy (autora oświadczenia) i domagać się od niego (poseł ma obowiązek stawienia się na posiedzenie - jest to bowiem "wezwanie") "wyjaśnienia wątpliwości co do poprawności wypełnienia oświadczenia". Zakreślając powyżej zakres pola "analizy danych" zakreśliliśmy jednocześnie sferę, która może być przedmiotem wyjaśnienia z posłem wątpliwości. Użyty zresztą w art. 74 I RS zwrot "wątpliwości co do poprawności wypełnienia oświadczenia" ukierunkowuje kontrolne działania komisji, zawężając je przede wszystkim do badania zgodności oświadczenia z wymogami art. 35 ust. 1, 2 i 3 ustawy o wykonywaniu mandatu. Trudno przypuszczać, aby rola i cel instytucji oświadczeń majątkowych oraz autorytet Komisji Oświadczeń o Stanie Majątkowym nie był wystarczającym gwarantem, iż wezwany, w trybie art. 74 I RS poseł nie złoży komisji (jej członkom) niezbędnych wyjaśnień rozwiewających jej wątpliwości co do poprawności wypełnienia oświadczenia oraz wyjaśnień koniecznych dla dokonywanej przez Komisję analizy danych zawartych w oświadczeniu, ale trzeba uznać, iż w świetle przepisów prawnych, poseł mógłby chyba uchylić się od odpowiedzi na jakieś pytania komisji.

W konkluzji uznaję, iż rozwiązanie wprowadzone przez ustawę o wykonywaniu mandatu (w tym wynikające z ust. 3 art. 35) jest wyrazem rozwoju ewolucyjnego instytucji oświadczeń majątkowych i skłania do uznania ograniczonej kontroli danych, zawartych w oświadczeniach, przez Komisję Oświadczeń o Stanie Majątkowym.

Ustawodawca wprowadzając umiarkowane rozwiązania prawne poczynił krok w rozwoju tej instytucji, czyniąc ją nie tylko instytucją prewencyjną jaką była na gruncie ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r., ale instytucją bardziej "aktywną" i skuteczną. Wprowadził bowiem mechanizm weryfikujący oświadczenia majątkowe, przy czym jest to mechanizm weryfikujący - działający w oparciu o zasadę zaufania do posła i domniemania prawdziwości podawanych przez niego informacji w oświadczeniu majątkowym.

*7 kwietnia 1997 r.*

**W SPRAWIE WNIOSKU DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
ZASKARŻAJĄCEGO KONSTYTUCYJNOŚĆ ART. 5  
ORDYNACJI WYBORCZEJ DO SEJMU**

*PAWEŁ SARNECKI*

Wnioskodawcy zarzucają niezgodność z konstytucją normy zwalniającej, przy podziale mandatów, komitety wyborcze organizacji mniejszości narodowych z wymogu uzyskania co najmniej 5% głosów w skali całego państwa (jeśli są to komitety jednej organizacji) albo z wymogu uzyskania 8% głosów w teżej skali (jeśli są to komitety koalicji wyborczych). Wymóg ten natomiast dotyczy wszystkich pozostałych komitetów wyborczych. Zdaniem Wnioskodawców rozwiązanie takie sprzeczne jest z art. 67 ust. 2 oraz art. 81 ust. 1 Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy (zasada równości praw).

Jak się jednak wydaje, Wnioskodawcy błędnie rozumieją zasadę równości praw obywateli w jej konstytucyjnym - poprzez wskazane wyżej przepisy - ujęciu. To zaś ujęcie jest decydujące, gdyż idzie tu o odtworzenie zasady równości jako zasady prawno-normatywnej, nie zaś o jej ujęcie filozoficzne, czy etyczne. Nie możemy, ze znanych przyczyn, sięgać ani do wykładni historycznej, ani też doktrynalnej artykułu 67 ust. 2 (tj. do roku 1976), czy art. 81 ust. 1 (tj. do roku 1952). Dlatego też najbardziej istotnego znaczenia nabiera wykładnia sądowa, w tym przede wszystkim Trybunału Konstytucyjnego. Jest to w analizowanej sytuacji tym bardziej doniosłe, że wykładnia ta mogła być i zapewne była znana ustawodawcy konstytucyjnemu, gdy w dniu 17 października 1992 r. pozostawiał w mocy m.in. dwa powyższe artykuły konstytucyjne, przez przedostatni artykuł Małej Konstytucji. Może więc być potraktowana jako co najmniej współwywierająca wpływ na ich rozumienie. To wyjaśnia również dlaczego w swej poprzedniej opinii w tej sprawie oparłem się głównie na orzecznictwie tej instancji. Od przełomu konstytucyjnego, trwającego właściwie przez cały rok 1989, aż do uchwalenia Małej Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny miał niejednokrotnie okazję wypowiedzieć się co do treści art. 67 ust. 2 (art. 81 ust. 1 jako wcześniejszy i o wyraźnie uboższej i dość prymitywnej treści przywoływany jest przed Trybunał Konstytu-

cyjny znacznie rzadziej i zawsze łącznie z art. 67 ust. 2). Trybunał Konstytucyjny rozumiał go wówczas bardzo podobnie, jeśli nie wręcz jednolicie - jako obowiązek równego traktowania podmiotów, znajdujących się w jednokowej sytuacji. Ale "równość oznacza także akceptację różnego traktowania przez prawo różnych podmiotów (adresatów norm prawnych), bo równe traktowanie przez prawo tych podmiotów pod pewnym względem oznacza z reguły różne traktowanie tych podmiotów pod innym względem. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego różne traktowanie przez prawo określonych grup (klas) podmiotów powinno być uzasadnione w tym sensie, że musi być oparte na uznanych kryteriach oceny klasyfikacji różnicującej podmioty prawa. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania tego, a nie innego kryterium zróżnicowania podmiotów (adresatów) prawa. Oznacza ona uznanie tej a nie innej cechy, za istotną, a tym samym uzasadnioną w regulowanej dziedzinie (materii)" - por. OTK 1989 s. 109.

Takie rozumienie zasady równości, będącej zasadą normatywną o randze konstytucyjnej, trwa po dzień dzisiejszy, czego dowodem może być jedno z ostatnio publikowanych orzeczeń: K.29/95 (OTK - Zb. Urz. nr 2/1996, poz. 10), gdzie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, między innymi, "nie sprzeciwia się to (sc. zróżnicowanie praw radnych i innych obywateli co do piastowania stanowisk administracyjnych w ramach gminy) zasadzie równości obywateli wobec prawa (art. 67 ust. 2), bo zasada ta nie sprzeciwia się różnemu traktowaniu przez prawo różnych podmiotów. Fakt piastowania mandatu radnego ma - w kontekście omawianych tu zagadnień - dostatecznie relewantny charakter, by uzasadniać odrębne traktowanie radnych" (loc. cit. s. 109). Jak widać orzeczenie to nie dotyczy praw socjalnych a politycznych, na co zwracam uwagę dlatego, że w dodatkowej opinii Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu z 11 grudnia 1996 r. podnoszono tego rodzaju zastrzeżenie przeciwko mej wcześniejszej opinii z 6 grudnia 1996 r. Tamto orzeczenie podane było tylko w charakterze przykładu, powoływałem się zresztą nie tylko na nie (wbrew sugestiom cyt. opinii dodatkowej). Dalsze przykłady orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego - z różnych dziedzin, ale o tej samej wymowie co i powołane przeze mnie - zawiera "stanowisko" Prokuratora Generalnego, złożone w niniejszej sprawie. Zresztą i sama "opinia dodatkowa", wypowiadając się przeciwko zastosowaniu w przedmiotowej sprawie

zasady ochrony praw nabytych, powołuje się na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wydane co do prawa celnego, a więc również nie w kwestiach praw politycznych.

Sądzę także, że nie bez znaczenia w tej sprawie jest okoliczność, że mimo podnoszenia identycznego zarzutu niekonstytucyjności jako uzasadnienia projektu ustawy o skreślenie art. 5 ordynacji wyborczej do Sejmu, izba ta nie podzieliła stanowiska projektodawców i projekt takiej ustawy nie został uchwalony. Jego treść przetransponowali oni wobec tego na wniosek do Trybunału Konstytucyjnego.

W ogólności pragnę stwierdzić, że nie zmieniłem swego stanowiska od czasu wydania opinii o wspomnianym projekcie ustawy w dniu 6 grudnia 1996 r., która winna być traktowana łącznie z opinią niniejszą. Sądzę w dalszym ciągu, że ustawodawca miał prawo (choć nie musiał) potraktować w sposób zróżnicowany komitety wyborcze organizacji mniejszości narodowych oraz pozostałe. Wynikające stąd pewne przywileje tych pierwszych zostały nabyte w dobrej wierze, niesprzecznie z Konstytucją i stanowią aktualnie prawa słusznie nabyte. Bardzo trafnie powołuje się przy tym Prokurator Generalny na podobne rozwiązania przyjęte w poprzedniej ordynacji wyborczej do Sejmu (s. 3). Zasada zaufania do państwa i tworzonego przezeń prawa nie pozwala aktualnie, moim zdaniem, na kasację tych uprawnień.

Rację miał w swej opinii doc. Z. Jarosz, kwalifikując opiniowane zagadnienie jako "trudne". Od eksperta oczekuje się jednak, jak mniemam, zajęcia stanowiska jednoznacznego.

*23 kwietnia 1997 r.*



**W SPRAWIE WNIOSKÓW DO TRYBUNAŁU  
KONSTYTUCYJNEGO  
KWESTIONUJĄCYCH KONSTYTUCYJNOŚĆ ART. 6 USTAWY  
Z DNIA 10 MAJA 1996 R. O ZMIANIE USTAWY O ZWROCIE  
MAJĄTKU UTRACONEGO PRZEZ ZWIĄZKI ZAWODOWE  
I ZMIANIE USTAWY O ZWIĄZKACH ZAWODOWYCH**

*PAWEŁ SARNECKI*

Art. 6 ustawy z dnia 10 maja 1996 r. o zmianie ustawy z 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe (Dz. U. Nr 75, poz. 355) dokonał zmiany art. 45 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych w ten sposób, że przewidzianą w nim pierwotnie zasadę o porozumieniu się dwu "obozów związkowych" (praktycznie: NSZZ "Solidarność" i OPZZ) co do korzystania i podziału majątku byłego Zrzeszenia Związków Zawodowych zastąpił zasadą, że majątek ten "podlega podziałowi w równych częściach pomiędzy NSZZ Solidarność i OPZZ".

Zmiana ta została zakwestionowana pod zarzutem naruszenia następujących zasad konstytucyjnych:

- 1) ochrony praw słuszenie nabytych (art. 1 Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy),
- 2) pewności i stabilności prawa (art. 1 jw.),
- 3) zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 1 jw.),
- 4) sprawiedliwości społecznej (art. 1 jw.),
- 5) państwa demokratycznego (art. 1 jw.),
- 6) ochrony własności (art. 7 jw.),
- 7) bezpieczeństwa prawnego (art. 1 jw.) oraz
- 8) wolności działania związków zawodowych (art. 85 jw. oraz Konwencja 87 MOP o wolnościach związkowych).

Ad 1. W wyniku wejścia w życie ustawy o związkach zawodowych (w jej tekście pierwotnym) prawem, które nabyły OPZZ i NSZZ Solidarność, było prawo do rokowań i zawarcia porozumień dotyczących majątku byłych związków zawodowych. Nie uzyskały one natomiast, w wyniku tego przepi-

su, prawa własności jakiegokolwiek dobra, wchodzącego w skład tej masy majątkowej. Uzyskiwanie takiego prawa własności mogło ewentualnie następować w innym trybie. W istocie więc pierwotny tekst art. 45 ust 1 ustawy o związkach zawodowych zawierał przepisy organizacyjno-proceduralne, funkcjonujące we wzajemnych relacjach międzyzwiązkowych a nie typowe, obywatelskie prawa podmiotowe. Zasada ochrony praw słusznie nabytych odnosi się do tych ostatnich, a więc sytuacji, gdy "obywatel (grupa obywateli) może, opierając się na normach Konstytucji lub ustawy, chroniących jego interesy prawne, żądać skutecznie od państwa - w szczególności na drodze sądowej - spełnienia przysługujących mu uprawnień lub powstrzymania się od wkraczania w sferę prawnie zabezpieczonych wolności". Tak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu, dotyczącym nader podobnej sytuacji, gdy rozważał mianowicie dopuszczalność "nabycia" przez posłów prawa do tworzenia klubów poselskich oraz ochrony tego prawa - i nie uznał takiej możliwości (por. OTK 1993, cz. I, s. 36). Regulacje o charakterze organizacyjnym nie podlegają więc, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ochronie z punktu widzenia rozważanej tu zasady.

Ad 2. Trudno byłoby zająć stanowisko, że zmiana art. 45 po pięciu latach jego obowiązywania, gdy ponadto adresaci zawartej tam normy nie byli w stanie jej zrealizować i do zawarcia zapowiadanego tam porozumienia nie doszło - stanowiła naruszenie zasady stabilności i pewności prawa. Cecha stabilności (nie ulegania częstym zmianom) i pewności (jednoznacznego sformułowania) winny charakteryzować prawo realnie działające w życiu społecznym. Jeżeli analizowany przepis okazał się nieskuteczny, trzeba było go chyba zmienić. To ostatnie stwierdzenie nie oznacza oczywiście jakiegokolwiek oceny kierunku zmian, który nastąpił. Jak każde inne zasady, objęte ogólną regułą państwa prawnego, również zasada stabilności i pewności prawa nie może mieć charakteru absolutnego i w rozpatrywanej sytuacji odstępstwo od niej wydaje się dopuszczalne.

Ad 3. Zasada zaufania obywateli do państwa i tworzonego przezeń prawa oznacza, jak wyjaśniał to wielokrotnie Trybunał Konstytucyjny, "obowiązek kształtowania prawa w taki sposób, by nie ograniczać wolności obywateli jeśli nie wymaga tego ważny interes społeczny lub indywidualny, obowiązek przyznawania obywatelom praw z jednoczesnym ustanowieniem gwarancji

realizacji tych praw, obowiązek stanowienia prawa spójnego, jasnego i zrozumiałego, nie nadawania przepisom mocy wstecznej, konieczność określania w przypadku nakładania obowiązków na obywateli - również odpowiednich procedur, służących ochronie ich praw, rzetelnego komunikowania w tekstach prawnych z jakim działaniem administracji obywatel ma do czynienia aby mógł dochodzić ochrony swych praw" i in. (por. OTK 1988 s. 102 oraz 1992, cz. II, s. 86). Moim zdaniem, trudno dostrzec naruszenie któregośkolwiek z tych elementów przez nowelizację art. 45 ust. 1 ustawy o związkach zawodowych.

Ad 4. Zmiana art. 45 może służyć jako klasyczny przykład do rozważań nad zachowaniem zasady sprawiedliwości społecznej. Oto nowe sformułowanie przydziela majątek b. związków zawodowych obu obozom związkowym "w równych częściach", a więc po połowie - czy więc istnieją jeszcze podstawy do kwestionowania takiego rozstrzygnięcia z punktu widzenia zasady sprawiedliwości społecznej?

Trybunał Konstytucyjny, w ślad zresztą za doktryną prawa w tym zakresie, łączył zawsze zasadę sprawiedliwości z zasadą równości. W jednym ze swych wielu orzeczeń w tej kwestii wyraził ów związek następująco: "sprawiedliwość wymaga, aby zróżnicowanie prawne poszczególnych podmiotów pozostawało w odpowiedniej relacji do różnic w sytuacji tych podmiotów. Wyrażona w ten sposób sprawiedliwość rozdzielcza oznacza, że równych należy traktować równo, a podobnych należy traktować podobnie z tym, że w tym drugim wypadku powinno się uwzględniać w jakim stopniu u poszczególnych podmiotów występują pewne cechy, które powinny być brane pod uwagę w procesie rozdziału pewnych dóbr (praw)" (OTK 1994, cz. I, ss. 65-66).

Do tego więc, aby ocenić czy przyznanie "w równych częściach" dla NSZZ Solidarność i OPZZ majątku b. związków było zgodne z konstytucyjną zasadą sprawiedliwości społecznej - należy ustalić, na ile oba te podmioty są wobec siebie "równe", a na ile "podobne". Wydaje się, że wchodzi tu w grę dwa podstawowe kryteria, które, jak się wydaje, winny być stosowane łącznie. Po pierwsze, wkład dzisiejszych członków jednej lub drugiej formacji związkowej w powstanie majątku, który ulec ma podziałowi. Podmiot, który albo wcale, albo w nieistotnym tylko stopniu przyczynił się do powsta-

nia majątku, nie powinien być równo potraktowany z podmiotem, który głównie stworzył ów majątek. Drugim kryterium winien być ich aktualny stan liczebny lub, co można wyrazić innymi słowy, zakres świadczonych przez nie "usług związkowych". Chodzi tu bowiem o majątek, który w każdym razie przeznaczony być winien na potrzeby działalności związkowej. Osoby tworzące w swoim czasie przedmiotowy majątek, zwłaszcza zaś płacący składki członkowie związków zawodowych byli świadomi, że pieniądze te spożytkowane zostaną niekoniecznie dla zaspokojenia ich własnych potrzeb, a całego ruchu związkowego. W zależności od tego, czy na podstawie tych kryteriów obie formacje okażą się wobec siebie równe - wprowadzony przez nowy kształt art. 45 podział "w równych częściach" będzie zgodny lub nie z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Podział ten byłby również niezgodny z zasadą sprawiedliwości społecznej, gdyby także działające poza tymi dwiema formacjami związki zawodowe świadczyły w liczącym się zakresie "usługi związkowe" a ich aktualnie członkowie wnieśli także (w swoim czasie) liczący się wkład w powstanie majątku b. związków.

Ad 5. Pierwotny tekst art. 45 stwarzał bardziej demokratyczną procedurę podziału majątku, mianowicie porozumienie samych zainteresowanych. Niemniej nowe rozstrzygnięcie, polegające na wyłączeniu zawierania porozumienia i rozstrzygnięcia decyzją ustawową, nie jest mało demokratyczne. Nastąpiło w drodze parlamentarnej, po zaznajomieniu się ze stanowiskami samych zainteresowanych, po trzykrotnych debatach poselskich i Senatu itd. Nie jest to droga jakiegoś prawa powielaczowego czy aktu normatywnego niskiej rangi. Również wykonawcze rozporządzenia do nowych przepisów ustawowych wydane być mają po zasięgnięciu opinii związków zawodowych (nowy art. 45 ust. 7 ustawy o związkach zawodowych). Trudno byłoby to wszystko uznać za naruszenie zasady państwa demokratycznego, choć można powtórzyć, że pewien krok wstecz został tu dokonany. Jak wszystkie jednak zasady konstytucyjne, tak również i zasada państwa demokratycznego nie ma charakteru absolutnego i można uważać, że szczególnie ważne względy społeczne uzasadniają pewne od niej odstępstwa.

Ad 6. Decyzja o podziale majątku nie narusza konstytucyjnej zasady pełnej ochrony własności, gdyż dotyczy mienia "bezpodmiotowego" (jak to określił

trybunał Konstytucyjny, a co podtrzymuje Prokurator Generalny) i - wręcz odwrotnie - oznacza formalnie przekazanie własności. Po ukazaniu się wykonawczego rozporządzenia (por. art. 45 ust. 3-4) mienie stanowić będzie wyłączną własność jednej lub drugiej formacji, co potwierdzą odpowiednie wpisy w księgach wieczystych.

Własność konkretnych związków zawodowych została zniesiona ustawą o związkach zawodowych z 8 października 1982 r. przez sam fakt zniesienia mocą tej ustawy wszystkich istniejących formalnie wówczas związków zawodowych. Wszystkie związki funkcjonujące aktualnie są więc związkami nowymi, a nie reaktywowanymi formalnie dawnymi. Nie przejęły więc żadnych praw własnościowych mocą sukcesji prawnej. Ich własność jest "nową" własnością. Natomiast mienie, przekazywane im w trybie ustawy o związkach zawodowych z 8 października 1982 r., nie stało się ich własnością (por. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, przywołane w stanowisku Prokuratora Generalnego). Dlatego też ustawa z 25 października 1990 r. o zwrocie majątku utraconego przez związki zawodowe i organizacje społeczne w wyniku wprowadzenia stanu wojennego postanowiła o przekazaniu go na własność związkom zawodowym, a nowa ustawa o związkach zawodowych ustaliła tryb jego podziału między różne związki zawodowe (porozumienie). Omawiana nowelizacja zmieniła tryb podziału, ale nie stosunki własności.

A 7. Bezpieczeństwo prawne wyraża się w omawianych już wyżej zasadach takich jak ochrona praw słusznie nabytych, stabilności i pewności prawa, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa a także, dodatkowo, poprzez zasadę zakazu nadawania prawa mocy wstecznej.

Nowelizacja, zawarta w analizowanym tu art. 6 ustawy z 10 maja 1996 r. nie ma, moim zdaniem, mocy wstecznej. Rozstrzygnięcie sprawy podziału majątku b. związków działa jedynie *pro futuro*, pierwszym krokiem ją realizującym będzie zapowiadane przez ust. 3 i 4 (nowego) art. 45 ustawy o związkach zawodowych wydanie wykonawczego rozporządzenia MPiSS, następnie powołanie komisji dla inwentaryzacji (ust. 3 i 5) itd. Nowelizacja nie wymaga również dokonania ponownego podziału takich składników majątkowych, które ewentualnie już zostałyby przyznane na własność.

Ad 8. W przyjęciu nowej decyzji co do sposobu podziału majątku b. związków nie dostrzegam osobiście żadnych formalno-prawnych zagrożeń

dla swobody działania związków zawodowych. Takie czy inne z nich mogą być jedynie niezadowolone z faktu, że w wyniku zapowiedzianego podziału dostaną mniejszy majątek niż oczekiwały, albo nawet nie dostaną żadnego. Jest to jednak pewne ograniczenie faktycznych a nie prawnych możliwości działania, w porównaniu do możliwości przez nie faktycznie oczekiwanych (ekspektatyw) - i rozwiązane być winno na innej płaszczyźnie niż płaszczyzna konstytucyjnej zasady wolności działania związków zawodowych, mianowicie na płaszczyźnie wcześniej rozpatrywanych zarzutów. Zasadę wolności związkowej naruszyła w sposób oczywisty ustawa o związkach zawodowych z 8 października 1982 r., skoro rozwiązała wszystkie istniejące wówczas związki zawodowe. Rozpatrywany przepis nie ma takiego charakteru.

Dodatkowo można wskazać, że w zakresie uprawnień Trybunału Konstytucyjnego nie leży możliwość orzekania o zgodności ustaw z wiążącymi Polskę umowami międzynarodowymi, w tym i konwencjami MOP.

*16 kwietnia 1997 r.*

**W SPRAWIE ZASADNOŚCI WNIOSKU OGÓLNOKRAJOWEGO  
ZRZESZENIA ZWIĄZKÓW ZAWODOWYCH PRACOWNIKÓW  
RUCHU CIĄGŁEGO Z DNIA 19 LISTOPADA 1996 R.  
SKIEROWANEGO DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO  
(SYGN. K. 2/97)**

*WITOLD PAWEŁKO*

Tematem ekspertyzy jest sprawa zasadności wniosku skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego przez Ogólnokrajowe Zrzeszenie Związków Zawodowych Pracowników Ruchu Ciągłego w dniu 19 listopada 1996 r. o stwierdzenie niezgodności końcowej części (po średniku) art. 17 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 24, poz. 110) z art. 67 ust. 2, art. 68 i art. 69 ust. 2 Przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426 z późn.zm.).

1. Zdaniem Wnioskodawcy, zaskarżony fragment art. 17 ustawy z dnia 2 lutego 1996 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy (...) spowoduje obniżenie - o ponad 10% - wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w systemie cztero-brygadowej organizacji pracy.

W związku z powyższym zarzutem wypada przypomnieć, że w myśl art. 17 wspomnianej ustawy przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 129 § 2 Kodeksu pracy przed dniem wejścia w życie znowelizowanych przepisów działu szóstego K.p. zachowują moc także po wejściu w życie przepisów tego działu do czasu wprowadzenia dla pracowników, których wspomniane przepisy wykonawcze dotyczą i w zakresie przedmiotu w nich normowanego - postanowień układu zbiorowego lub innych przepisów prawa pracy ustalających normy ich czasu pracy. W końcowej zaś części zaskarżony art. 17 stanowi, że dyspozycja zachowania w mocy po wejściu w życie znowelizowanych przepisów działu szóstego Kodeksu pracy nie dotyczy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1988 r. w sprawie czasu pracy w zakładach pracy (Dz. U. z 1991 r. Nr 117, poz. 511 z późn.zm.).

Wnioskodawca wyraża pogląd, że na skutek wyłączenia z owej dyspozycji przepisów cytowanego rozporządzenia Rady Ministrów pracownicy zatrudnieni w systemie czterobrygadowej organizacji pracy tracą uprawnienia określone w § 12 ust. 1 i 2 tegoż rozporządzenia. Zgodnie z wymienionymi przepisami pracownicy, o których mowa, otrzymywali:

1) dzień wolny od pracy za każdy miesiąc zatrudnienia w tym systemie pracy, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia za ten dzień według zasad jak za urlop wypoczynkowy,

2) dodatek w wysokości 100% wynagrodzenia wynikającego z osobistego zaszeregowania - za każdą godzinę pracy wykonywanej w dniu wyznaczonym dla zakładu pracy jako dodatkowy dzień wolny od pracy.

Wnioskodawca twierdzi, że na skutek utraty tych uprawnień wynagrodzenie omawianej grupy pracowników uległoby obniżeniu o co najmniej 10%. W ocenie Wnioskodawcy narusza to konstytucyjną zasadę równości obywateli wobec prawa, a także zasadę ochrony praw nabytych oraz zastrzeżone w Konstytucji prawo do wynagrodzenia za wykonaną pracę oraz prawo do wypoczynku.

2. Ocenę zasadności wniosku należy poprzedzić ogólniejszą uwagą, że dokonana w 1996 r. nowelizacja Kodeksu pracy polegała między innymi na tym, że wydane wcześniej przepisy wykonawcze, normujące niektóre kwestie na podstawie upoważnień zawartych w K.p. zostały "przeniesione" do ustawy. Wspomniana transpozycja tych przepisów, co wypada podkreślić, najczęściej nie polegała jednak na zamieszczeniu identycznie brzmiącego przepisu w Kodeksie pracy, lecz uwzględniała kierunkowe zmiany systemu prawa pracy, wprowadzane ostatnią nowelizacją tej ustawy. W taki właśnie sposób nastąpiło "wchłonięcie" przez Kodeks pracy przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 1988 r. w sprawie czasu pracy w zakładach pracy.

W tym stanie rzeczy, badając zasadność skargi Wnioskodawcy, należałoby przede wszystkim ustalić, czy i w jakim stopniu uprawnienia pracowników zatrudnionych w systemie czterobrygadowej organizacji pracy określone z § 12 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia, mogą być skutecznie realizowane przez zainteresowanych na podstawie odpowiednich przepisów znowelizowanego Kodeksu pracy. Punktem wyjścia do rozważań w tym kierunku może i powi-



nien być przepis art. 132 § 4 K.p., który stanowi, że "W ruchu ciągłym, jak również w innych uzasadnionych przypadkach, może być stosowana cztero-brygadowa organizacja pracy, w której czas pracy nie przekracza 8 godzin na dobę i przeciętnie 40 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym, nie dłuższym niż 4 miesiące". Kolejny zaś § 5 przewiduje, że w przypadku wymienionym w § 4 stosuje się odpowiednio przepisy art. 129<sup>s</sup> § 2 i 3". Dla dalszych ustaleń istotna jest treść art. 129<sup>1</sup> §. 2 K.p., który nie pozostawia wątpliwości, że "Praca w granicach nie przekraczających 8 godzin na dobę i przeciętnie 42 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym nie stanowi pracy w godzinach nadliczbowych".

Stosując odpowiednio powyższy przepis do sytuacji, w której pracownik zatrudniony w systemie czterobrygadowej organizacji pracy pracował - w przyjętym okresie rozliczeniowym - w wymiarze przekraczającym 8 godzin na dobę lub przeciętnie 40 godzin na tydzień, należałoby zakwalifikować to przekroczenie jako pracę w godzinach nadliczbowych, wynagradzaną w sposób określony w art. 134 K.p. Treść art. 129<sup>1</sup> §. 2 (w związku z art. 133 § 1 K.p.) uzasadnia twierdzenie, że za pracę w godzinach nadliczbowych należy uznać także godziny pracy "wykonywanej w dniu wyznaczonym dla zakładu pracy jako dodatkowy dzień wolny od pracy...", a więc godziny wynagradzane dodatkowo, w wysokości 100% wynagrodzenia zasadniczego, wynikającego z osobistego zaszerogowania pracownika, o których mowa w §. 12 ust. 2 rozporządzenia RM z dnia 23 grudnia 1988 r. Należy jednak mieć na względzie ograniczenie w tym zakresie, wynikające z przepisów art. 129<sup>3</sup> §. 2 i 3 Kodeksu pracy. Mianowicie, pracownikowi, który na polecenie pracodawcy wykonał pracę w dniu dla niego dodatkowo wolnym od pracy, przysługuje w zamian dzień wolny w innym terminie. W przypadku niewykorzystania dnia wolnego w określonym terminie, pracownikowi przysługuje dzień wolny w innym wyznaczonym w tym celu terminie. Natomiast wynagrodzenie za nie wykorzystany dodatkowy dzień wolny od pracy przysługuje dopiero wówczas gdy pracodawca nie udzielił mu w zamian dnia wolnego. Wynagrodzenie wypłaca się z dodatkiem określonym w art. 134 przewidzianym za pracę w święto (dodatek w wysokości 100% wynagrodzenia). Trzeba dodać, że jeśli pracownik nie wykorzysta dodatkowego dnia wolnego od pracy z

innego powodu niż polecenie pracodawcy, to nie przysługuje mu w zamian inny dzień wolny od pracy ani dodatkowe wynagrodzenie.

Reasumując dotychczasowe wywody wypada stwierdzić, że przepisy nowelizowanego Kodeksu pracy stanowią całkowicie wystarczającą podstawę prawną egzekwowania ewentualnych roszczeń pracowników zatrudnionych w systemie czterobrygadowej organizacji pracy z tytułu przepracowanych godzin w dniach wolnych od pracy. Dotyczy to oczywiście sytuacji, w których pracodawca ostatecznie odmówił udzielenia w zamian dnia wolnego. Wypada przy tym dodać, że ewentualna bezpośrednia recepcja do Kodeksu pracy przepisu § 12 ust. 2 omawianego rozporządzenia RM nie byłaby możliwa ani celowa. Dział szósty K.p. został bowiem poddany radykalnej przebudowie, na ogół korzystnej z punktu widzenia interesów pracowników.

W tym stanie rzeczy obawa Wnioskodawcy, że pracownikom, o których mowa, grozi utrata uprawnień określonych w § 12 ust. 2 rozporządzenia RM z dnia 23 grudnia 1988 r., wydaje się bezzasadna. W związku z tym nietrafny jest także zarzut, jakoby niezachowanie w mocy tego przepisu na okres przejściowy, o którym mowa w pierwszej części zaskarżonego art. 17 ustawy, naruszało przepisy Konstytucji.

3. Bezzasadny wydaje się również zarzut Wnioskodawcy, że niezachowanie w mocy § 12 ust. 1 omawianego rozporządzenia RM pozostaje w kolizji z przepisami konstytucyjnymi. Trzeba tu przypomnieć, że według art. 132 § 4 Kodeksu pracy w brzmieniu poprzedzającym nowelizację dokonaną w lutym 1996 r. mogła być stosowana czterobrygadowa lub podobna organizacja pracy, w której czas pracy nie przekraczał 8 godzin na dobę i przeciętnie w przyjętym okresie rozliczeniowym był krótszy niż 46 godzin na tydzień. Od 1 stycznia 1989 r. powszechnie obowiązywały jednak zmienione normy: czas pracy nie mógł przekroczyć 8 godzin na dobę i średnio 42 godzin na tydzień, z uwzględnieniem w roku kalendarzowym 38 dodatkowych dni wolnych od pracy (§ 1 ust. 1 rozporządzenia RM z dnia 23 grudnia 1988 r.). Praca w granicach tych norm nie była uznawana za pracę w godzinach nadliczbowych. Obecnie, zmieniony art. 132 § 4 K.p. skracia tygodniową normę czasu pracy w systemie czterobrygadowym do przeciętnie 40 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym. Należy przyjąć, że skrócenie tej normy, z "kodeksowego" punktu widzenia, jest ekwiwalentne względem dni wolnych od pracy, po-

przednio przysługujących - na podstawie § 12 ust. 1 rozporządzenia RM - za każdy miesiąc zatrudnienia w systemie czterobrygadowej organizacji pracy.

W znowelizowanym kodeksie pracy pracownik zatrudniony w systemie czterobrygadowej organizacji pracy uzyskał gwarancję ustawową, że jego praca przekraczająca niższą niż poprzednio przeciętną tygodniową normę czasu pracy (przeciętnie 40 godzin) w przyjętym okresie rozliczeniowym zostanie dodatkowo opłacona. Przekroczenie bowiem każdej normy czasu pracy kwalifikuje się, w myśl art. 133 § 1 Kodeksu pracy, jako praca w godzinach nadliczbowych

W tej sytuacji brak byłoby podstaw do twierdzenia, że zniesienie uprawnień określonych w § 12 ust. 1 rozporządzenia R. M. z dnia 23 grudnia 1988 r., a ściślej niezachowanie w mocy tego przepisu, spowoduje obniżkę wynagrodzeń pracownika zatrudnionego w tym systemie, gdyby nie okoliczność, na którą powołuje się Wnioskodawca, że norma czasu pracy w liczbie nie przekraczającej przeciętnie 40 godzin na tydzień (w przyjętym okresie rozliczeniowym) jest tam stosowana już od 1981 r. a jej źródłem są odpowiednie, obecnie już nie obowiązujące, przepisy wykonawcze z tego okresu. Oznaczałoby to, że kodeksowa zmiana normy tygodniowej, polegająca na zmniejszeniu liczby godzin z 42 do 40 (wg nowego brzmienia art. 132 § 4 K.p.) stanowi jedynie ustawową akceptację stanu faktycznego w tym zakresie. Można by zatem przyjąć, że derogacja wielokrotnie już cytowanego rozporządzenia RM spowodowała utratę prawa nabytego do dodatkowych dni wolnych, przysługującego, przed wejściem w życie przepisów działu szóstego K.p., pracownikom zatrudnionym w systemie czterobrygadowej organizacji pracy. Argumentem przeciwko takiemu rozumowaniu jest jednak fakt, że zarówno przeciętna tygodniowa norma czasu pracy, obowiązująca także w systemie czterobrygadowej organizacji pracy, jak i prawo do jednego dnia wolnego od pracy za każdy miesiąc pracy w tym systemie, zostały ustanowione przepisami tego samego aktu normatywnego, to jest rozporządzenia RM z dnia 23 grudnia 1988 r. Nie można więc zakładać, że w okresie obowiązywania tych przepisów stosowanie 40 godzinnego przeciętnie tygodnia pracy w omawianym systemie, na co powołuje się Wnioskodawca, było zgodne z prawem.

Trzeba podkreślić, że dokonana w wyniku ostatniej nowelizacji gruntowa, wielokierunkowa rekonstrukcja przepisów działu szóstego oraz wielu innych

działów Kodeksu pracy nie mogła stanowić gwarancji, że wszelkie szczególne prawa pracowników i pracodawców, określone dotychczas w przepisach wykonawczych, zostaną zachowane bez uszczerbku w ich formie i treści w zmienionych przepisach tej ustawy. Znowelizowany bowiem Kodeks zakłada przesunięcie części uprawnień stron stosunku pracy także do układów zbiorowych pracy. Dotyczy to w szczególności kwestii normowanych dotychczas za pomocą aktów prawnych niższej rangi. Może się jednak zdarzyć, że niektóre uprawnienia pracowników, określone wcześniej w rozporządzeniu naczelnego organu administracji państwowej "przepadną" całkowicie, a więc nastąpi utrata praw nabytych. Niekiedy mogłaby ona pozostawać w sprzeczności z zasadą ochrony praw nabytych, wywodzoną z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych. W analizowanym przypadku, moim zdaniem, taka sprzeczność jednak nie występuje.

Na zakończenie uwaga ogólna. Według utrwalonego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego poglądu, w okresie transformacji ustrojowej prawa wcześniej nabyte nie w każdym przypadku podlegają konstytucyjnej ochronie w pełnym zakresie. Ochrona taka jest dyskusyjna zwłaszcza w sytuacji, gdy występuje konkurencyjność podmiotów (dóbr) chronionych bądź gdy podmiot "poszkodowany" uzyskał w zamian inne prawa.

*9 kwietnia 1997 r.*

**W SPRAWIE WNIOSKU GRUPY POSŁÓW NA SEJM RP  
Z DNIA 28 LUTEGO 1997 R., SKIEROWANEGO DO  
TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO (SYGN. AKT K. 7/97)**

*WITOLD PAWEŁKO*

Prezentowana ekspertyza dotyczy sprawy zasadności wniosku grupy Posłów na Sejm RP, dotyczącego stwierdzenia niezgodności z Konstytucją niektórych przepisów ustawy o kontroli skarbowej, w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 7 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o kontroli skarbowej oraz niektórych innych ustawy (Dz. U. Nr 152, poz. 720).

1. Zdaniem Wnioskodawców, art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy o kontroli skarbowej, uprawniający dyrektora urzędu kontroli skarbowej do dokonywania, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, zmiany inspektora prowadzącego postępowanie kontrolne jest sprzeczny z zasadą państwa prawnego, wyrażoną w art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.

Zarzut nie wydaje się zasadny. Przepisy art. 11 ustawy określają, między innymi, kompetencje dyrektora urzędu kontroli skarbowej względem pracowników tego urzędu, w tym także inspektorów kontroli skarbowej. Użyte w art. 11 ust. 2 pkt 4 określenie "dokonuje w szczególnie uzasadnionych przypadkach zmiany inspektora prowadzącego postępowanie kontrolne", moim zdaniem, upoważnia dyrektora urzędu do podjęcia takiej decyzji na przykład w przypadku:

- długotrwałej niezdolności do pracy inspektora, orzeczonej przez lekarza w czasie trwania postępowania kontrolnego,
- szczególnej zawłości problematyki objętej kontrolą, wymagającej wyższych lub specyficznych kwalifikacji zawodowych bądź większego doświadczenia zawodowego od posiadanych przez wcześniej wyznaczonego inspektora,
- innych niż choroba zdarzeń losowych, uniemożliwiających kontynuację postępowania kontrolnego przez wyznaczonego inspektora.

Formuła "w szczególnie uzasadnionych przypadkach" zakłada uznaniowość decyzji dyrektora urzędu kontroli skarbowej, podejmowanej na pod-

stawie art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy. Natomiast wyłączenie inspektora z postępowania kontrolnego w przypadkach określonych w art. 24 § 1-3 Kodeksu postępowania administracyjnego dyrektor urzędu jest obowiązany dokonać na podstawie tego przepisu Kpa w związku z art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy. W tych przypadkach wyznacza on innego inspektora do prowadzenia postępowania kontrolnego, stosownie do dyspozycji art. 26 ust. 1 Kpa w związku z powołanym wyżej przepisem ustawy o kontroli skarbowej.

W konkluzji należy stwierdzić, że zaskarżony art. 11 ust. 2 pkt 4 ustawy nie stanowi samoistnej podstawy prawnej do wyłączenia inspektora kontroli skarbowej z postępowania kontrolnego w przypadkach określonych w Kpa. Podstawę taką stanowią, stosowane odpowiednio, przepisy art. 24-26 Kpa (zob. art. 38 ust. 2 ustawy). W związku z art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy, decyzje w tego rodzaju sprawach należą do właściwości dyrektora urzędu kontroli skarbowej.

Na zakończenie wypada zauważyć, że nietrafny jest zarzut Wnioskodawców jakoby dyrektor urzędu kontroli skarbowej nie był "organem". Jest on bowiem powoływany spośród inspektorów przez ministra finansów na wniosek Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej (art. 11 ust. 1 ustawy). Jak wiadomo, inny przepis stanowi, że inspektorzy kontroli skarbowej są organami kontroli skarbowej (art. 8 ust. 1 pkt. 3).

2. Według Wnioskodawców, art. 15 ust. 2 ustawy, nakładający na kontrolowanego obowiązek wskazania na piśmie, w dniu wszczęcia postępowania kontrolnego, osoby upoważnionej do działania w jego imieniu, zwłaszcza w czasie jego nieobecności, narusza art. 1 oraz art. 67 ust. 1 Przepisów Konstytucyjnych.

Zarzut niekonstytucyjności wymienionego przepisu również wydaje się chybiony. Wykonanie obowiązku, o którym mowa, nie ogranicza "wolności w zakresie zarządzania (...)" interesami podmiotu kontrolowanego, jak to utrzymują Wnioskodawcy. Kontrolowany może, ale nie musi, dopuścić do "działania" osoby upoważnionej w jego imieniu. Wymagane upoważnienie jest dokumentem uprawniającym inspektora do żądania stosownych oświadczeń i wyjaśnień lub innych działań od osoby upoważnionej przede wszystkim wtedy, gdy kontrolowany jest nieobecny. Mając tę okoliczność na względzie należałoby uznać, że wyraz "zwłaszcza", użyty w końcowym

fragmentcie przepisu, niepotrzebnie rozszerza dyspozycję działania w imieniu kontrolowanego. Trudno jednak byłoby zgodzić się z zarzutem, że upoważnienie do działania także podczas obecności kontrolowanego stanowi naruszenie przepisów Konstytucji.

Funkcją zaskarżonego przepisu, zasługującą na pozytywną ocenę, jest zapobieganie przewlekłości postępowania kontrolnego, wywołanej rzeczywistą bądź pozorowaną nieobecnością kontrolowanego. Chodzi tu w szczególności o zapobieżenie sytuacjom, w których osoba kontrolowana swoją dłuższą lub częstą absencją w zakładzie pracy stwarza trudności w prowadzeniu postępowania kontrolnego.

3. Kolejny zarzut dotyczy art. 16 ust. 3 ustawy, który przewiduje, że na żądanie inspektora kontrolowany będący osobą fizyczną jest obowiązany złożyć oświadczenie o stanie majątkowym na określony dzień, jeżeli z toczącego się postępowania wynika, że nie ujawnił on wszystkich obrotów lub przychodów mających istotne znaczenie dla ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego. Zdaniem Wnioskodawców, przepis ten jest niekonstytucyjny, ponieważ oświadczenie, o którym mowa, ma "charakter dolegliwości nakładanej przez organ kontroli, a nie charakter dowodu potrzebnego w sprawie" w sytuacji, gdy art. 18 ust. 1 pkt 9 ustawy dopuszcza przeprowadzenie dowodu z przesłuchania kontrolowanego w charakterze strony. W ocenie Wnioskodawców art. 16 ust. 3 nie jest zgodny z art. 1, art. 7 i art. 67 ust. 1 Przepisów konstytucyjnych, zaś art. 18 ust. 1 pkt 9 pozostaje w opozycji do art. 67 ust. 1 Przepisów konstytucyjnych. Zaskarżone przepisy, wbrew artykułowi 67 ust. 1 Przepisów konstytucyjnych, bezzasadnie umniejszają prawa obywateli, a ponadto art. 16 ust. 3 narusza zasadę praworządności oraz nadmiernie ingeruje w prawo własności, obejmujące także ochronę informacji o przedmiocie tego prawa.

Trudno zgodzić się z powyższą oceną zaskarżonych przepisów z następujących względów:

a) stosownie do art. 31 ustawy, w zakresie nie uregulowanym w ustawie do postępowania kontrolnego mają zastosowanie przepisy Kpa i przepisy o zobowiązaniach podatkowych. Dotyczy to więc i art. 7 Kpa, wymagającego od organu administracji państwowej podejmowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia

sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (zasada prawdy obiektywnej);

b) środkami służącymi realizacji zasady prawdy obiektywnej są dowody w sprawie. W myśl art. 75 § 1 Kpa, jako dowód należy dopuścić wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem. Jednym z dowodów może być oświadczenie strony złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznanie (art. 75 § 2 Kpa). Dotyczy to również oświadczenia o stanie majątkowym, wymaganego od osoby kontrolowanej, będącej osobą fizyczną (art. 16 ust. 3 ustawy). Złożenia takiego oświadczenia może zażądać inspektor kontroli skarbowej tylko wtedy, gdy kontrolowany nie ujawnił wszystkich obrotów lub przychodów mających znaczenie dla ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego. W tym stanie rzeczy należy uznać, że oświadczenie żądane od osoby, która nie wypełniła sumiennie konstytucyjnych obowiązków wobec Państwa (zob. art. 90 Przepisów Konstytucyjnych) nie może być traktowane jako bezzasadna dolegliwość nakładana przez ustawę. Jest ono przede wszystkim środkiem dowodowym służącym prawidłowemu ustaleniu zobowiązania podatkowego;

c) zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 9 ustawy przesłuchanie kontrolowanego może nastąpić dopiero wówczas, gdy po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały nie wyjaśnione okoliczności mające znaczenie dla postępowania kontrolnego. Jest to rozwiązanie całkowicie spójne z przepisami Kpa. Wbrew twierdzeniu Wnioskodawców, w takim przypadku w stosunku do kontrolowanego nie mogą być stosowane środki przymusu w celu uzyskania dowodu z jego przesłuchania (art. 86 Kpa w związku z art. 31 ustawy);

d) ani przepis art. 16 ust. 3 ani art. 18 ust. 1 pkt. 9 ustawy nie naruszają postanowienia art. 67 ust. 1 Przepisów Konstytucyjnych, które ma charakter kierunkowy. Wskazany przepis PK nie stanowi przeszkody w kształtowaniu ustawowych procedur mających na celu dochodzenie do prawdy obiektywnej. Procedury te nie mogą, rzecz jasna, bezzasadnie lub nadmiernie ograniczać praw i wolności obywatelskich. W analizowanym przypadku zarówno oświadczenie składane przez kontrolowanego, jak i jego przesłuchanie przez inspektora, moim zdaniem, mieszczą się w granicach konstytucyjnie dopuszczalnych;



e) zarzut naruszenia art. 7 Przepisów konstytucyjnych jest również bezzasadny. Interes Państwa wymaga, aby nieuczciwy podatnik mógł być wezwany do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Wbrew twierdzeniu Wnioskodawców, w takim przypadku będzie to ingerencja organu kontroli w pełni uzasadniona, będąca reakcją na zachowanie kontrolowanego względem obowiązku podatkowego. Informacja o stanie majątkowym kontrolowanego, który nie ujawnił wszystkich obrotów lub dochodów wobec organów podatkowych nie może być traktowana jako dobro, któremu przysługuje priorytet ochrony konstytucyjnej kosztem interesu Skarbu Państwa.

4. Wnioskodawcy kwestionują niektóre przepisy art. 17 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy. Dotyczy to obowiązku:

a) sporządzania nieodpłatnie przez kontrolowanego kopii dokumentów określonych przez kontrolującego (ust. 1 pkt 3) oraz

b) udostępniania kontrolującemu, także nieodpłatnie, środków łączności, a w przypadku gdy kontrolowanym jest podmiot gospodarczy - również innych środków technicznych jakimi on dysponuje, w zakresie niezbędnym do wykonywania czynności kontrolnych (ust. 1 pkt 6).

c) przedstawienia, na żądanie inspektora, tłumaczenia na język polski dokumentacji finansowej, sporządzonej w języku obcym (ust. 1 pkt. 7).

Zarzut niekonstytucyjności należałoby uznać za zasadny w odniesieniu do art. 17 ust. 2 w zakresie objętym ust. 1 pkt 3 i 6. Obowiązek nieodpłatnego wykonania określonych w tych przepisach czynności oznacza bowiem dodatkowe obciążenie finansowe kontrolowanego (nie przewidziane w ustawach podatkowych) na rzecz organów administracji państwowej. Zaskarżone przepisy pozwalają przerzucić część kosztów postępowania kontrolnego na kontrolowanego, co jest dla niego oczywistą dolegliwością o charakterze ekonomicznym. Dolegliwość ta nie znajduje żadnego uzasadnienia zwłaszcza w stosunku do tych kontrolowanych, którzy nie popełnili żadnego przestępstwa lub wykroczenia skarbowego, ujawnionego w wyniku postępowania kontrolnego.

Uzasadniony jest zatem zarzut, że art. 17 ust. 2 w związku z ust. 1 pkt 3 i 6 ustawy jest niezgodny z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 1 Przepisów Konstytucyjnych). Wymienio-

ne przepisy nie pozostają natomiast w sprzeczności z art. 7 PK, ponieważ nie naruszają one praw własnościowych kontrolowanego.

W sprawie zasadności zarzutu dotyczącego art. 17 ust. 2 w zakresie objętym ust. 1 pkt 7 podzielałam pogląd wyrażony w "Stanowisku ..." Prokuratora Generalnego z dnia 30 kwietnia 1997 r.

5. Kolejny zarzut niekonstytucyjności Wnioskodawcy zgłaszają pod adresem art. 24 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 ustawy, których stanowi, że:

a) inspektorowi kontroli skarbowej przysługuje prawo wydawania decyzji administracyjnych dotyczących podatków i innych należności podatkowych, objętych właściwością urzędów skarbowych (art. 24 ust. 2 pkt 1),

b) przy ustalaniu zobowiązań podatkowych organowi kontroli skarbowej przysługują uprawnienia organu podatkowego, w zakresie obliczania podatku w drodze szacunkowej, określone w przepisach podatkowych oraz uprawnienia przewidziane w art. 168 § 2 i 169 § 2 Kpa (art. 24 ust. 3).

Zdaniem Wnioskodawców, wskazane przepisy rażąco naruszają proporcje uprawnień organu państwowego i podmiotu kontrolowanego. Z tego względu są one sprzeczne z zasadą państwa prawnego.

Zarzut niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów jest dyskusyjny. Nie budzi wątpliwości teza, że z punktu widzenia zasady państwa prawnego kumulacja kompetencji organu kontroli skarbowej i organu podatkowego nie jest rozwiązaniem pożądanym. Łatwo wykazać, że w takim przypadku ulega pewnemu osłabieniu ochrona praw podmiotów kontrolowanych przez inspektora kontroli skarbowej. Inspektor, który w wyniku postępowania kontrolnego ujawnił nie zgłoszone do opodatkowania dochody kontrolowanego, będzie z reguły zainteresowany w podtrzymywaniu swoich ustaleń w formie decyzji administracyjnej.

Należy jednak mieć na uwadze, że jego decyzja może być zaskarżona w trybie instancyjnym (art./ 26 ust. 1 ustawy), a nadto do naczelnego Sądu Administracyjnego na zasadach określonych w Kpa. Kontrolowany ma więc zapewnioną ochronę prawną swoich interesów w przypadku, gdy uzna treść decyzji inspektora za niezgodną ze stanem faktycznym lub prawnym.

Wydaje się wszakże, iż w analizowanym przypadku przesłanką rozstrzygającą o zasadności bądź braku zasadności przyznania inspektorom kontroli skarbowej szerokich kompetencji powinna być ochrona budżetu Państwa

przed uszczerbkiem. W związku z tym należałoby odpowiedzieć na pytanie, czy budżet Państwa jest wartością, której powinien przysługiwać priorytet ochrony konstytucyjnej przed ochroną interesów podatnika legitymującego się nierzetelnością w spełnianiu obowiązków wobec Skarbu Państwa. Moja odpowiedź jest pozytywna. Kontrolowany podatnik, który nie ujawnił części swoich dochodów podlegających opodatkowaniu, a więc nie dopełnił przewidzianego prawem obowiązku, nie powinien korzystać z pierwszeństwa ochrony jego praw i wolności konstytucyjnych z ewentualnym uszczerbkiem dla interesu publicznego, reprezentowanego przez budżet Państwa. W przypadku ograniczenia kompetencji inspektora kontroli skarbowej wyłącznie do wykonywania funkcji kontrolnej ów uszczerbek polegałby na opóźnieniu wpływu należności podatkowych do budżetu, ustalonych w wyniku postępowania kontrolnego.

W konsekwencji powyższego wywodu wypada stwierdzić, że przepisy art. 24 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 nie są niezgodne z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych.

6. W pełni uzasadniony jest natomiast zarzut niekonstytucyjności art. 24 ust. 2 pkt 2 ustawy, który to przepis stanowi, że po rozpatrzeniu zastrzeżeń kontrolowanego inspektor wydaje wynik kontroli, gdy ustalenia dotyczą nie podatków lub innych należności budżetowych, lecz innych nieprawidłowości. Wnioskodawcy trafnie wskazują na władczy charakter "wyników kontroli", skoro przepis art. 27 ust. 1 pkt 7 wymaga, aby taki dokument zawierał termin usunięcia nieprawidłowości wskazanych przez inspektora, zaś ust. 3 tego artykułu zobowiązuje kontrolowanego do poinformowania organu kontroli skarbowej, w ciągu 30 dni po upływie terminu, o którym wyżej mowa, o sposobie usunięcia tych nieprawidłowości. W istocie rzeczy "wynik kontroli" wydany w trybie art., 24 ust. 2 pkt 2 ustawy jest decyzją administracyjną, od której nie przysługuje środek odwoławczy. Rozwiązanie to pozostaje w oczywistej, moim zdaniem, sprzeczności z zasadą demokratycznego państwa prawnego. Brak prawnej możliwości weryfikacji wydanego "wyniku kontroli" w trybie instancyjnym jest równoznaczny z ograniczeniem praw podmiotowych kontrolowanego, praw podlegających ochronie konstytucyjnej. Z tych względów zaskarżony przepis należy uznać za niezgodny z art. 1 Przepisów Konstytucyjnych.

7. Wnioskodawcy kwestionują również art. 33a ust. 1 uprawniający Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej i dyrektorów urzędów kontroli skarbowej do żądania od banków i innych instytucji finansowych informacji objętych tajemnicą bankową, a dotyczących podmiotu kontrolowanego. Organ uprawniony może wystąpić z takim żądaniem w związku z postępowaniem kontrolnym wszczętym przez inspektora kontroli skarbowej. Zaskarżony przepis, legalizujący "zbyt szeroką i nieuzasadnioną ingerencję władz finansowych w przedmiot objęty tajemnicą bankową, jest - zdaniem Wnioskodawców - sprzeczny z art. 1, art. 7 i art. 67 ust. 1 Przepisów Konstytucyjnych. Nadto narusza on "prawo do prywatności zagwarantowane Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności" oraz łamie prawo banków "do zachowania w tajemnicy informacji o swoich klientach...".

Ocenę zasadności powyższego zarzutu wypada poprzedzić uwagą, że pojęcie prywatności jako cechy obejmującej sferę życia prywatnego osoby fizycznej pozostaje w ścisłym związku ze sferą dóbr osobistych i odpowiadających im praw podmiotowych. Integralnym elementem prywatności jest prawo podmiotowe tej osoby do nieudzielania informacji dotyczących jej życia prywatnego. Prawo to jest przedmiotem szczególnej ochrony prawnej, znajdującej wyraz w ustawach zasadniczych, jak i w przepisach ustaw zwykłych, obowiązujących w większości współczesnych państw demokratycznych. W polskim systemie prawnym funkcję ochronną w stosunku do prawa podmiotowego obywatela do zachowania dyskrekcji o jego życiu prywatnym spełnia przede wszystkim art. 1 Przepisów Konstytucyjnych. Zasada demokratycznego państwa prawnego nie toleruje sytuacji, w której przepisy ustawy zwykłej ingerowałyby w sferę prywatności w stopniu nadmiernym.

Czynnikiem wywierającym istotny wpływ na sferę życia prywatnego, a więc i życia osobistego obywatela jest jego sytuacja materialna. Fragmentaryczny, a nierzadko nawet pełny obraz tej sytuacji i stanu majątkowego oraz poziomu życia danej osoby, a także wiedzę o jej życiu osobistym, można by uzyskać na podstawie analizy obrotów i sald jej rachunków bankowych oraz zapisów innych operacji finansowych. Wskazane źródła mogą pośrednio informować o stylu życia tejże osoby, w tym także o sposobie wydatkowania przez nią środków finansowych.

W tym stanie rzeczy należałoby uznać, że zaskarżone przepisy stanowią przejaw nadmiernej ingerencji organów administracji państwowej w sferę życia prywatnego podatników - osób fizycznych. Sam fakt wszczęcia postępowania kontrolnego przez inspektora kontroli skarbowej nie może stanowić przesłanki uzasadniającej prawną dopuszczalność takiej ingerencji.

Powyższe uwagi mają charakter raczej teoretyczny, ponieważ przepisy ustawy o kontroli skarbowej w praktyce mają zastosowanie do innych niż wymieniona grup podatników, w tym do podatników - osób fizycznych będących podmiotami gospodarczymi. Pozostając przy tej ostatniej grupie wypada zauważyć, że:

1) podmiot gospodarczy przez zarejestrowanie prowadzonej przez siebie działalności staje się, w szerokim tego słowa znaczeniu, podmiotem publicznym. Na skutek bowiem rejestracji tej działalności powstają określone więzi (zobowiązania) łączące go z organami państwowymi i samorządowymi oraz wielorakie powiązania z całym układem (systemem) gospodarczym kraju;

2) okoliczności o których wyżej mowa, sprawiają, że cecha prywatności, rozumiana jako znamię życia prywatnego nie "przysługuje" podmiotowi gospodarczemu w takim zakresie, jak osobie fizycznej nie prowadzącej działalności gospodarczej;

3) do podmiotu gospodarczego, jako podmiotu abstrakcyjnego, a nie jako osoby fizycznej, nie odnosi się kategoria praw i wolności człowieka, których ochrona konstytucyjna w systemie prawa polskiego zajmuje pozycję pierwszoplanową.

Analogiczny pogląd jest uprawniony także względem osób prawnych. Również ta grupa podmiotów nie legitymuje się "sferą życia prywatnego", podlegającą szczególnej ochronie konstytucyjnej. Podmioty należące do tej grupy nie są i nie mogą być podmiotami praw i wolności w zakresie właściwym tylko człowiekowi. Odrebną oczywiście kategorią są dobra "osobiste" osoby prawnej, takie jak nazwa, dobra opinia, tajemnica korespondencji, które korzystają z ochrony prawnej w takim samym zakresie, jak kategoria dóbr osobistych osoby fizycznej.

Reasumując wywody skłonny jestem twierdzić, że art. 33a ust. 1 ustawy o kontroli skarbowej w zakresie dotyczącym;

1) osób fizycznych występujących w roli podmiotów gospodarczych oraz

2) osób prawnych - nie jest niezgodny z art. 1 ani tym bardziej z art. 67 ust. 1 Przepisów Konstytucyjnych. Prawna ochrona "prywatności" w odniesieniu do tych kategorii podmiotów" nie może skutecznie konkurować z konstytucyjną ochroną interesów Skarbu państwa, które mogą być narażone na uszczerbek w wyniku nienależytego egzekwowania zobowiązań podatkowych.

Być może, zaskarżony przepis jest niedoskonały w tym sensie, że nie uzależnia żądania przekazania organowi kontroli skarbowej określonej informacji od uprzedniego ujawnienia określonego rodzaju nieprawidłowości w działalności kontrolowanego. Brak takiej przesłanki nie wy

*30 maja 1997 r.*

## **DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA GMINY W SFERZE UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ I POZA NIĄ ORAZ FORMY TEJ DZIAŁALNOŚCI**

*MALGORZATA SZCZYPIŃSKA-GRABARCZYK*

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43) określa zasady i formy gospodarki komunalnej.

Zgodnie z art 1 ust. 1 ustawy gospodarka ta polega na wykonywaniu przez gminę zadań własnych, określonych w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jedn. tekst Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm.), w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Gospodarka ta obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej. Użycie sformułowania "w szczególności" oznacza, że intencją ustawodawcy było dopuszczenie prowadzenia przez gminę również zadań nie mających takiego charakteru a więc wykraczających poza sferę użyteczności publicznej. Wynika to zresztą wprost z art. 24 ustawy o gospodarce komunalnej, który nadał nowe brzmienie art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym. Zgodnie z powołanym przepisem gmina oraz inna komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie. Chodzi oczywiście o ustawę o gospodarce komunalnej a przypadki, o których mowa będą omówione niżej w dalszym ciągu opinii.

Zwrot "w szczególności" użyty w art. 1 ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej miał - moim zdaniem - zaakcentować także ważność zadań o charakterze użyteczności publicznej i podkreślić, że to one właśnie mają być główną sferą działalności gminy.

Bliższe określenie "użyteczności publicznej" zawarte w powołanym ostatnio przepisie sprowadza się do stwierdzenia, że celem zadań o takim charakterze jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Takie ujęcie wskazuje na niektóre tylko cechy użyteczności publicznej i zapewne nie jest wystar-

czające dla rozstrzygnięcia czy w konkretnym przypadku mamy do czynienia z zadaniem o takim charakterze czy nie. Nie istnieje wyczerpujące ani nawet przykładowe wyliczenie zadań o charakterze użyteczności publicznej. Możemy z całą pewnością stwierdzić, że pewne zadania należą do sfery użyteczności publicznej, o innych z dużą dozą pewności możemy powiedzieć, że nie należą. Pozostaje jednak pewna część zadań co do których uprawnione są różne kwalifikacje i można uznać, że mają charakter użyteczności publicznej bądź, iż tego charakteru nie posiadają.

Dla wyjaśnienia tych i innych wątpliwości pomocne będzie odwołanie się do najnowszej publikacji, która na pewno spełnia zawarte w zleceniu określenie "wyczerpującej ekspertyzy". Chodzi o *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, autorstwa Prof. Cezarego Kosikowskiego, pozycji uwzględniającej stan prawny na dzień 10 kwietnia 1997 r. (Wyd. Zachodnie Centrum Organizacji Łódź - Zielona Góra, 1997 r.).

Można w tym miejscu za powołanym Komentatorem (*op. cit.*, s. 23) zacytować przyjmowane w literaturze przedmiotu cechy jakimi ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia charakteryzuje się działalność użyteczności publicznej (por. także S. Piątek, *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej*, "Państwo i Prawo" 1981, nr 8, ss. 92 i 100). Będą one następujące:

1) realizowanie potrzeb o charakterze zbiorowym, które nie tylko ze względu na swą niepodzielność techniczną, lecz także ze względu na niecelowość wymiany w warunkach organizacji życia w większych skupiskach wymagają odrębnej organizacji ich zaspokajania;

2) oparcie na bazie majątku publicznego (państwa lub gminy);

3) brak ekwiwalentności (odbiorcy nie ponoszą pełnej odpowiedzialności za korzystanie z efektów działalności użyteczności publicznej);

4) brak nastawienia na osiąganie zysku, co nie przeczy możliwości ich osiągania, a przede wszystkim nie zwalnia od prowadzenia działalności w oparciu o zasady racjonalności gospodarczej;

5) konieczność zasilenia finansowego ze środków publicznych (budżetowych, funduszy celowych itp.)."

Należy podzielić słuszność poglądu prezentowanego w literaturze przedmiotu, że istnieje związek między prowadzeniem działalności o charakterze



użyteczności publicznej a interesem społecznym i ma on charakter trwały (por. S. Piątek, *op. cit.*).

Zważywszy przedstawione wyżej cechy omawianej działalności trafne jest twierdzenie o niemożności utożsamiania pojęć "zadania własne gminy określone w art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym" z zadaniami o charakterze użyteczności publicznej. Za poglądem tym opowiada się także C. Kosikowski twierdząc, iż "nie wszystkie wymienione tam sfery działania i wynikające z nich sprawy odpowiadają cechom działalności użyteczności publicznej" (por. C. Kosikowski, *op. cit.*, ss. 23 i 24). Za słusznością przedstawionej interpretacji przemawia przede wszystkim treść art. 9 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym, zgodnie z którym "zadaniami użyteczności publicznej w rozumieniu ustawy są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych." Należy więc stwierdzić *a contrario*, że nie są zadaniami użyteczności publicznej zadania własne wymienione w art. 7 ust. 1, mające inne cele.

Jak wspomniano wyżej ustawodawca dopuścił także prowadzenie przez gminę działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej (por. art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym). Może to mieć miejsce w trzech przypadkach określonych w art. 10 ust. 1-3 ustawy.

1) W pierwszej sytuacji gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- istnieją nie zaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,

- występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

2) Drugi przypadek dotyczy tworzenia przez gminę spółek prawa handlowego i przystępowania do nich, jeżeli zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje dla gminy poważną stratę majątkową.

3) Trzecia sytuacja nie nakłada w zasadzie żadnych ograniczeń. Pozwala gminie posiadać akcje lub udziały w spółkach już istniejących i zajmujących się działalnością wymienioną w ustawie (czynności bankowe lub ubezpieczeniowe, działalność doradcza, promocyjna, edukacyjna i wydawnicza na rzecz samorządu terytorialnego) bądź zajmujących się dowolną działalnością, lecz ważnych dla rozwoju gminy.

Interpretacja przedstawionych regulacji nasuwa cały szereg trudności. Przesłanki określone w punktach 1 i 2 ust. 1, które muszą zaistnieć łącznie nie są określone precyzyjnie. Zawsze można twierdzić, że istnieją jakieś niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym, o których mowa w ust. 1 pkt 1). Wydaje się także, że niemal zawsze można twierdzić, że istniejące w gminie bezrobocie wpływa ujemnie na poziom życia jej mieszkańców, a dotychczas stosowane środki nie zmieniły tego stanu (pkt 2).

Równie trudno jest jednoznacznie określić czy na dane dobro jest zapotrzebowanie zaspokojone czy nie na określonym terenie. Tak więc co do tej regulacji uprawniony jest wniosek, iż sformułowania ustawy są niejasne i nieprecyzyjne. W zasadzie w każdym lub niemal w każdym przypadku władze gminy będą mogły skutecznie twierdzić, że działalność danej spółki jest ważna dla rozwoju gminy i tym samym uzasadnia udział gminy w tej spółce.

Przechodząc do ostatniego problemu wskazanego w zleceniu a dotyczącego form działalności gospodarczej należy podnieść co następuje:

- jeżeli chodzi o działalność gminy poza sferą użyteczności publicznej to kwestię powyższą reguluje przedstawiony wyżej art 10 ustawy. Należy przywołać także jej art. 7, zgodnie z którym działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego. Zdaniem cytowanego już C. Kosikowskiego nie należy jednak z tego przepisu wywodzić, że komunalne zakłady budżetowe można tworzyć tylko w sferze użyteczności publicznej. "Mogą one być tworzone również poza tą sferą, jednakże nie dla prowadzenia działalności zarobkowej (np. przedszkola). Przepis art. 7 jest jednak sformułowany o tyle niefortunnie, iż nie zakazuje stosowania dla działalności w sferze wykraczającej poza użyteczność publiczną także innych form, które podobnie jak zakłady budżetowe są dla niej nieodpowiednie np. jednostki budżetowe, gospodarstwa pomocnicze" (por. C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 50).

- co do działalności gminy w sferze użyteczności publicznej to podstawowy dla tej regulacji jest art. 2 ustawy, który dopuszcza prowadzenie przez gminę działalności w szczególności w formach: zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Ustawa poświęca wymienionym formom osobne rozdziały: Rozdział 2 pt. "Komunalne zakłady budżetowe" (odsyła w tym względzie do Prawa budżetowego z 5 stycznia 1991 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344 z późn.zm.) oraz Rozdział 3 "Spółki z udziałem gminy".

Zwrot "w szczególności" oznacza oczywiście przykładowe podanie form, mogących mieć zastosowanie. Żaden przepis nie wyłącza bowiem możliwości zastosowania: jednostek budżetowych, gospodarstw pomocniczych lub środków specjalnych. Oczywiście jest także ewentualność założenia z innymi podmiotami spółdzielni czy przystąpienia do spółdzielni, bądź utworzenia fundacji.

Na koniec dla porządku należy przywołać art. 3 ustawy pozwalający gminie na powierzenie wykonywania zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych.

*23 maja 1997 r.*

# INFORMACJE

KILKA WYJAŚNIEŃ ZWIĄZANYCH Z ART. 11 USTAWY  
Z DNIA 20 GRUDNIA 1996 R. O GOSPODARCE KOMUNALNEJ

*PIOTR KRAWCZYK*

Przepisy antykorupcyjne dotyczące radnych następczą pewnych trudności interpretacyjnych. Ich przyczyną jest, w znacznym stopniu, zamieszczenie zakazów w dwóch różnych ustawach oraz używanie przez ustawodawcę różnych i w dodatku niezdefiniowanych pojęć.

Ustawy te to: ustawa z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 1992 r. Nr 56, poz. 274 z późn.zm.) oraz ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43).

Natomiast podstawowe pojęcia w nich używane to:

- 1) spółka prawa handlowego z udziałem gminy,
- 2) komunalna osoba prawna,
- 3) spółka prawa handlowego z udziałem komunalnej osoby prawnej,
- 4) spółka prawa handlowego z udziałem podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą komunalne osoby prawne.

Zanim w kolejnych punktach objaśnię te cztery różne pojęcia przypomnę, że Kodeks handlowy zna cztery rodzaje spółek, tj. spółkę jawną, spółkę komandytową, spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością i spółkę akcyjną. Spółki te nazywane są spółkami prawa handlowego. Działalność gospodarczą mogą prowadzić także spółki cywilne, tworzone na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego - nie są one spółkami prawa handlowego.

**1. Określenie "spółka prawa handlowego z udziałem gminy"** użyte jest w ustawie z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Oznacza ono każdą spółkę prawa handlowego, a więc spółkę jawną, spółkę komandytową, spół-

kę z ograniczoną odpowiedzialnością i spółkę akcyjną, w której gmina ma chociażby jeden udział albo jedną akcję.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy osoby wchodzące w skład organów gminy nie mogą być w tych spółkach członkami zarządów, rad nadzorczych ani komisji rewizyjnych.

Trzy następne wymienione powyżej określenia użyto w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (dalej nazywał ją będę ustawą lub omawianą ustawą).

**2. Pojęcia "komunalnej osoby prawnej"** użyto w art. 11 ust. 1 omawianej ustawy oraz w art. 49 ustawy o samorządzie terytorialnym.

W żadnej z wymienionych ustaw, ani w innych przepisach prawa, nie zdefiniowano jednak tego pojęcia i dlatego mogą powstać rozbieżności w ocenie, czy dany podmiot jest komunalną osobą prawną, czy też nią nie jest. Sądzę, że za komunalną osobę prawną należy uznać tylko taką spółkę, w której gmina posiada 100% udziałów lub akcji. Komunalną osobą prawną jest także należące do gminy przedsiębiorstwo wpisane do rejestru przedsiębiorstw państwowych (zgodnie z art. 15 ustawy przedsiębiorstwa takie powinny do dnia 1 lipca 1997 roku zostać przekształcone w jednoosobowe spółki gminy). Komunalną osobą prawną może być także spółdzielnia lub fundacja, sądzą jednak, że w dalszych rozważaniach można ten wątek pominąć. Spółki, w których udział gminy jest mniejszy niż 100 % udziałów lub akcji nie są komunalnymi osobami prawnymi. Są one jednak spółkami z udziałem gminy, o których pisałem w punkcie 1. niniejszej opinii, i o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. z 1992 r. Nr 56, poz. 274 z późn.zm.).

**3. Pojęcia spółki prawa handlowego z udziałem komunalnej osoby prawnej** użyto w art. 11 ust. 1 omawianej ustawy. Znaczenie tego pojęcia wyjaśnię posługując się przykładem.

Komunalne osoby prawne mogą zawierać spółki z innymi podmiotami. Np. spółka zajmująca się eksploatacją kanalizacji, w której gmina ma 100% akcji, a więc będąca komunalną osobą prawną (nazwę ją spółką A), może wejść w spółkę z drugim podmiotem, pobliskim zakładem przemysłowym (spółką B) w celu wybudowania i eksploataowania wspólnej oczysz-

czalni ścieków. Obie spółki, tj. spółka A i spółka B postanowią utworzyć trzecią spółkę, spółkę C. Będzie to spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, a więc spółka prawa handlowego. Ta spółka C budująca i eksploatująca oczyszczalnię nie będzie komunalną osobą prawną ale będzie spółką (podmiotem gospodarczym) z udziałem komunalnej osoby prawnej. Oczywiście spółka ta będzie także podmiotem gospodarczym.

**4.** Ostatnie z wymienionych wyżej pojęć, **pojęcie spółki prawa handlowego z udziałem podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą komunalne osoby prawne** objaśnię rozwijając przykład.

Dla budowy oczyszczalni potrzeba będzie dużych ilości żwiru i piasku, które najtaniej będzie pozyskać z pobliskiego gruntu należącego do Jana Kowalskiego. Jednakże Jan Kowalski z jakichś powodów nie chce sam eksploatować złoża piasku i żwiru i sprzedawać go spółce C, ale jako warunek zrobienia interesu stawia utworzenie kolejnej spółki; spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, do której wejdzie on sam i spółka C. Tę kolejną spółkę oznaczę literą D. Spółka D nie będzie komunalną osobą prawną, nie będzie też spółką z udziałem komunalnej osoby prawnej, będzie natomiast spółką prawa handlowego z udziałem podmiotu gospodarczego, tj. spółki C, w którym uczestniczy komunalna osoba prawna, tj. spółka A.

**5.** Jak już wyżej wspomniałem ustawodawca uchwalił dwa niezależne od siebie przepisy antykorupcyjne ograniczające prawo radnego do pełnienia funkcji w spółkach. Pierwszy przepis został zamieszczony w powołanej już wyżej ustawie z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Drugi, nowy przepis antykorupcyjny został zamieszczony w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej.

**6.** Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy radny gminy nie będzie mógł zostać członkiem zarządu, rady nadzorczej ani komisji rewizyjnej spółek, które w wyżej podanym przykładzie oznaczyłem literami C i D. Nie będzie też mógł być pełnomocnikiem handlowym tych spółek. Do pełnienia tych funkcji nie może być przez radę gminy wyznaczony ani upoważniony.

Z mocy ust. 3 tego samego artykułu radny będzie miał też ograniczoną możliwość nabywania i posiadania akcji lub udziałów w takich spółkach - nie więcej niż 10%.

7. Radny nie może także być członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej spółki A, ponieważ jest to spółka z udziałem gminy (spółka ta jest także komunalną osobą prawną) - nie pozwala mu na to 4 ust. 2 wyżej powołanej ustawy z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne. Radny będzie jednak mógł być pełnomocnikiem handlowym takiej spółki bo w przepisie nie ma odpowiedniego zakazu.

8. Gminy chcą mieć jednak kontrolę nad działalnością powoływanych przez siebie spółek. Tę kontrolę wykonywać można wykorzystując pracowników gminy. Mogą być oni wyznaczeni do władz tych spółek jako przedstawiciele gmin.

Powołana w zapytaniu uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 2 czerwca 1993 r. ustala uprawnienia pracowników gmin, a nie radnych. Są sytuacje, że osoba wchodząca w skład organu gminy jest jednocześnie pracownikiem gminy, pracownikiem samorządowym. Osobami takimi są członkowie zarządu gminy. Osoby te mogą być przez gminę wyznaczone do pełnienia funkcji w spółce. Na gruncie przepisów ustawy o samorządzie terytorialnym możliwe jest wybranie do zarządu gminy radnego. Z takim radnym, zgodnie z art. 24a ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, gmina może nawiązać stosunek pracy, a więc taki radny może być pracownikiem samorządowym. Radny będący członkiem zarządu gminy i jednocześnie pracownikiem samorządowym może być przez gminę wyznaczony do pełnienia funkcji w spółce z udziałem gminy (w przykładzie jest to spółka A).

Powstaje pytanie, czy radny będący pracownikiem samorządowym może być członkiem władz spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub z udziałem podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby, a więc spółek, o których mowa w art. 11 ust. 1 ustawy? (w przykładzie są to spółki C i D) Moim zdaniem nie może. W powołanym przepisie użyto sformułowania "radni gminy" co oznacza wszystkich radnych, także radnych będących pracownikami samorządowymi. Powołana wyżej uchwała Trybunału Konstytucyjnego zapadła na gruncie przepisów innej, dawniejszej ustawy i nie można jej odnosić do przepisów ustawy nowej, tj. ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej. W efekcie stan prawny jest niejasny.

9. Szczególnym przedmiotem zainteresowania jest przypadek, w którym radny został wybrany lub powołany do władz spółki, o której mowa w art. 11 ust. 1, po rozpoczęciu wykonywania mandatu ale przed dniem wejścia w życie art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej, tj. przed dniem 6 maja 1997 r.

Moim zdaniem użyte przez ustawodawcę określenie "wybór lub powołanie radnego do tych władz jest z mocy prawa nieważny" ma dwa znaczenia:

1) wybór lub powołanie dokonane po dniu wejścia w życie tego przepisu ustawy jest nieważne,

2) wybór lub powołanie dokonane przed dniem wejścia w życie przepisu traci ważność z dniem jego wejścia w życie.

Za takim rozumieniem przepisu przemawia redakcja art. 28 ustawy. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od jej ogłoszenia, a art. 11 po upływie 3 miesięcy. Ustawodawca opóźnił dzień wejścia w życie omawianego przepisu po to, aby dać gminom czas na dostosowanie się do przepisów ustawy, na odwołanie radnych z władz spółek lub cofnięcie im pełnomocnictw. W konkluzji należy stwierdzić, że wybór lub powołanie dokonane przed 6 maja 1997 r. jest ważne ale traci ono ważność z tym dniem. Konkluzja ta dotyczy także pełnomocnictwa.

*6 maja 1997 r.*



ZAKRES ŚWIADCZEŃ Z UBEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO DLA  
OSÓB PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ  
GOSPODARCZĄ NA WŁASNY RACHUNEK

*ZOFIA NIZIŃSKA*

Ubezpieczenie osób prowadzących działalność gospodarczą reguluje 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.).

Obowiązkowemu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej, według art. 1 ust. 1 tej ustawy, podlegają osoby fizyczne, mające obywatelstwo polskie, prowadzące działalność gospodarczą na podstawie:

a) wpisu do ewidencji działalności gospodarczej lub koncesji, określonych w przepisach o działalności gospodarczej,

b) uprawnień określonych w przepisach szczególnych.

W tym miejscu podkreślić należy, że na gruncie obowiązującego obecnie prawa, bezpłatna opieka zdrowotna dla ubezpieczonych jest częścią ubezpieczenia "chorobowego". Stan ten ulegnie zmianie w chwili wejścia w życie ustawy z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153), która odrywa opiekę zdrowotną od ubezpieczenia chorobowego, czyniąc ją przedmiotem odrębnego rodzaju ubezpieczenia społecznego. Tradycyjne ubezpieczenie chorobowe ograniczać się będzie tylko do świadczeń pieniężnych z tytułu (czasowej) niezdolności do pracy z powodu choroby.

Ubezpieczenie osób prowadzących działalność gospodarczą obejmuje świadczenia w naturze w zakresie i na warunkach takich samych, jakie obowiązują w ubezpieczeniu pracowniczym.

Świadczeniami w naturze, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o świadczeniach pieniężnych (jedn. tekst Dz. U. z 1983 r. Nr 30, poz. 143, z późn.zm.) oraz ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 51, poz. 396, z późn.zm.) są:

1) bezpłatne świadczenia lecznicze, położnicze i rehabilitacyjne,

2) zaopatrzenie w leki i artykuły sanitarne bezpłatnie lub z częściową odpłatnością,

3) zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne, protezy, środki pomocnicze.

Natomiast świadczenia pieniężne przysługują osobom prowadzącym działalność gospodarczą w nieco ograniczonym zakresie.

**Z tytułu choroby i macierzyństwa należą się im:**

- zasiłek chorobowy,
- świadczenie rehabilitacyjne,
- zasiłek macierzyński i porodowy,
- zasiłek pogrzebowy.

*Nie występują tu zasiłki: opiekuńczy, wyrównawczy i wychowawczy.*

**Zasiłek chorobowy** przysługuje za każdy dzień niezdolności do pracy z powodu choroby trwającej nieprzerwanie co najmniej 30 kolejnych dni.

**Zasiłek porodowy i macierzyński** przysługuje z tytułu:

a) urodzenia dziecka w okresie pobierania zasiłku chorobowego po ustaniu ubezpieczenia,

b) przyjęcia, w takim samym czasie, na wychowanie dziecka w wieku do jednego roku, jeżeli został wniesiony do sądu wniosek o jego przysposobienie.

Zasiłek porodowy przysługuje również nie pracującej żonie ubezpieczonego, pozostającej z nim we wspólności małżeńskiej.

Zasiłek macierzyński przysługuje przez okres ustalony przepisami kodeksu pracy jako urlop macierzyński lub urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego.

Osoba współpracująca nabywa prawo do świadczeń pieniężnych w razie choroby i macierzyństwa po upływie 3 miesięcy nieprzerwanego ubezpieczenia, chyba że niezdolność do pracy została spowodowana wypadkiem.

Podstawą wymiaru zasiłków jest kwota odpowiadająca przeciętnej miesięcznej podstawie wymiaru składek z okresu ostatnich 12 miesięcy ubezpieczenia (a gdy trwało ono krócej - z całego okresu ubezpieczenia), nie niższej jednak od najniższej podstawy wymiaru składki ubezpieczeniowej za miesiąc kalendarzowy, w którym powstało prawo do zasiłku (tj. 60% aktualnej kwoty przeciętnego wynagrodzenia).

W okresie pierwszych 12 miesięcy ubezpieczenia podstawa wymiaru zasiłku nie może być wyższa od kwoty 250% przeciętnego wynagrodzenia.

**Zasiłek pogrzebowy przysługuje:**

1) w razie śmierci ubezpieczonego lub członka jego rodziny - na zasadach i w wysokości określonych przepisami o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa,

2) w razie śmierci osoby uprawnionej do emerytury lub renty albo członka jej rodziny - na zasadach i w wysokości określonych przepisami o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

**Świadczenia emerytalne** przysługują osobom objętym omawianym ubezpieczeniem na zasadach i w wysokości określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, ze zmianami o których niżej.

Wiek wymagany do uzyskania emerytury wynosi zawsze 60 lat dla kobiet, 65 lat dla mężczyzn (nie występuje tu wiek obniżony).

Z okresu ubezpieczenia koniecznego do jej nabycia (odpowiednio 20 i 25 lat) co najmniej 5 lat powinien stanowić okres opłacania składek na podstawie ustawy o ubezpieczeniu osób prowadzących działalność gospodarczą.

**Renta inwalidzka** przysługuje w razie zaliczenia do I lub II grupy inwalidzkiej (nie ma renty dla inwalidy III grupy).

Zaznaczyć w tym miejscu należy, że poczynając od 1 września 1997 r., przesłankę nabycia prawa do renty inwalidzkiej z ubezpieczenia stanowi orzeczenie całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy. Zgodnie bowiem z postanowieniami ustawy z dnia 28 czerwca 1996 roku o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym (Dz. U. Nr 100, poz. 461), artykułem 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, zmieniono rozdział 5, dotyczący niezdolności do pracy. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 23 powołanej ustawy, niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu.

Całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiegokolwiek pracy, zaś częściowo niezdolną do pracy jest oso-

ba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji.

W związku z powyższym, osobie, która spełnia warunki określone wwołanym art. 32, przysługuje:

- 1) renta stała - jeżeli niezdolność do pracy jest trwała,
- 2) renta okresowa - jeżeli niezdolność do pracy jest okresowa.

Powołana wyżej ustawa o zmianie niektórych ustaw o zaopatrzeniu emerytalnym i o ubezpieczeniu społecznym, wprowadza nowy rodzaj renty, tzw. rentę szkoleniową, która od momentu wejścia w życie tych zmian (wrzesień 1997 r.) dotyczyć będzie również osób prowadzących działalność gospodarczą.

W omawianym ubezpieczeniu występuje również **renta z tytułu wypadku przy prowadzeniu działalności gospodarczej oraz w razie choroby zawodowej**, na zasadach i w wysokości określonych w przepisach o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 2 ustawy o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą, za wypadek przy prowadzeniu działalności gospodarczej uważa się nagłe zdarzenie spowodowane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło:

- 1) podczas wykonywania zwykłych czynności wynikających z prowadzenia działalności lub w związku z wykonywaniem takich czynności,
- 2) w drodze do miejsca prowadzenia działalności lub z tego miejsca,
- 3) podczas wykonywania zadań zleconych przez organizacje społeczno-zawodowe zrzeszające osoby prowadzące działalność albo w związku z wykonywaniem takich zadań.

Zasady i tryb ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy prowadzeniu działalności reguluje rozporządzenie Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z dnia 11 lutego 1977 r. w sprawie wykonania ustawy o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników i niektórych innych osób prowadzących działalność zarobkową na własny rachunek oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 6, poz. 25, z późn.zm.).

Reasumując, stwierdzić należy, że w świetle omawianej ustawy, osobom prowadzącym działalność gospodarczą nie przysługują zasiłki: opiekuńczy, wyrównawczy i wychowawczy.

W chwili obecnej trudno będzie wskazać jakimi przesłankami kierował się ustawodawca, nie przyznając tej grupie osób tych właśnie zasiłków. Można jedynie wnioskować, iż przyczyną wyeliminowania tych zasiłków było uznanie przez ustawodawcę, że osoby prowadzące samodzielnie działalność gospodarczą nie są pracownikami w rozumieniu prawa pracy.

O niepracowniczym charakterze prowadzenia działalności gospodarczej świadczy objęcie osób prowadzących taką działalność pozapracowniczym systemem ubezpieczeń społecznych. Ustawa a dnia 18 grudnia 1976 r. o ubezpieczeniu społecznym osób prowadzących działalność gospodarczą oraz ich rodzin wchodzi w skład niepracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych (I. Jędrasik - Jankowska. *Prawo do emerytury i rent z ubezpieczenia społecznego*, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1992).

Wyraźnego rozróżnienia między prowadzeniem działalności gospodarczej, a pozostawaniem 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).

*1 lipca 1997 r.*

## NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ GMINY

*ANNA JANICKA*

Pojęcie nadzoru odnosi się do różnych typów zależności organizacyjnych i funkcjonalnych i występuje w różnych uregulowaniach prawnych. Nadzór nad samorządem terytorialnym jest jednym z rodzajów nadzoru o wyraźnie ukształtowanym obliczu instytucjonalnym. Ujmowany jest on jako podejmowanie władczej ingerencji, uzasadnionej potrzebą prawidłowego funkcjonowania samorządu.

Operowanie pojęciem "nadzór" zakłada pewien - większy lub mniejszy - stopień samodzielności nadzorowanego podmiotu. Samodzielność ta posiada pewne granice. Ustanowienie nadzoru ma umożliwić badanie prawidłowości działań jednostki nadzorowanej. Pozwala zarazem na wkraczanie w sferę prowadzonej przez nią działalności, jednakże tylko w przypadkach i formach określonych przez prawo. W nauce prawa przyjmuje się, że nadzór obejmuje zawsze kontrolę. Należy również dodać, że fakt wykonywania nadzoru wiąże się z odpowiedzialnością jednostki nadzorowanej w tym zakresie, w jakim podlega ona nadzorowi.

Sprawowanie nadzoru nad działalnością komunalną regulują przepisy ustawy z dn. 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym (jedn. tekst Dz. U. z 1996 Nr 13 poz. 74), zamieszczone głównie w rozdziale 10, a w określonym zakresie także przepisy ustawy z dn. 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn.zm.) oraz Kodeks postępowania administracyjnego. Należy tutaj dodać, że nadzór wykonywany przez regionalne izby obrachunkowe nad działalnością komunalną w sprawach budżetowych normują w pierwszej kolejności przepisy ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. W sprawach nie uregulowanych przez tę ustawę stosuje się przepisy rozdziału 10 ustawy o samorządzie terytorialnym i odpowiednio kodeks postępowania administracyjnego.

W odniesieniu do nadzoru wojewody nad działalnością komunalną w sprawach własnych gmin, znajdują zastosowanie przepisy ustawy o samorządzie terytorialnym i przepisy k.p.a. Na mocy odesłania zawartego w art. 91 ust. 5 ustawy o samorządzie terytorialnym, te ostatnie stosuje się odpo-

wiednio. W pozostałym zakresie, nadzór nad działalnością komunalną uregulowany jest wyłącznie przepisami ustawy o samorządzie terytorialnym.

Art. 85 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi, iż nadzór nad działalnością komunalną sprawowany jest na podstawie kryterium zgodności z prawem, w sprawach zleconych zaś - również na podstawie kryteriów celowości, rzetelności i gospodarności.

Nadzór nad działalnością komunalną wykonywany jest zgodnie z zasadą podziału kompetencji między różne organy. Przepis art. 86 ustawy o samorządzie terytorialnym do organów nadzoru zalicza: Prezesa Rady Ministrów, wojewodów oraz regionalne izby obrachunkowe. Nie jest to jednak pełne wyliczenie organów sprawujących nadzór. W wykonywaniu nadzoru nad działalnością komunalną mają swój udział także Sejm, sejmiki samorządowe i ministrowie. Sporna jest natomiast kwestia sprawowania nadzoru przez Naczelny Sąd Administracyjny. Niektórzy autorzy przyjmują, że organem nadzoru jest również NSA (pogląd taki reprezentuje np. B. Dolnicki: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993). Inni natomiast twierdzą, że kompetencji NSA nie można utożsamiać z prawną instytucją nadzoru, choć ich realizacja jest swoistym "przedłużeniem nadzoru" (zob. Wojciech Chróścielewski i Zbigniew Kmiecik, *Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną*, Municipium, 1995). Należy jednak wyraźnie powiedzieć, że zarówno piśmiennictwo, jak i orzecznictwo sądowe są zgodne, iż kontrola sprawowana przez NSA obejmuje badanie zgodności decyzji administracyjnych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.

Z art. 87 ustawy o samorządzie terytorialnym wynika, że "organy nadzoru mogą wkraczać w działalność komunalną tylko w przypadkach określonych ustawami". Oznacza to, że jakakolwiek ingerencja nadzorcza w działalność komunalną musi znajdować wyraźne umocowanie w przepisach ustawowych, które wyznaczają zarówno obszar działań organu nadzoru, jak i ich formę.

Organy nadzoru mają prawo żądania niezbędnych informacji i danych dotyczących organizacji i funkcjonowania gminy oraz mogą dokonywać wizytacji administracji komunalnej i uczestniczyć w posiedzeniach organów gminy (art. 88 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Uwzględniając kryterium przedmiotu i form nadzoru, można wyróżnić następujące warianty prawnej konstrukcji nadzoru:

1) nadzór bieżący, sprowadzający się do weryfikacji uchwał organów samorządu terytorialnego, sprawowany przez wojewodę i regionalną izbę obrachunkową,

2) nadzór zwierzchni, związany z uruchamianiem nadzwyczajnych środków nadzoru przez Sejm, Prezesa RM i sejmik samorządowy,

3) nadzór wykonywany w trybie współdziałania z organami samorządu terytorialnego.

Ad 1. W pierwszym z wyodrębnionych wariantów nadzoru, przedmiotem oceny dokonywanej przez wojewodę i izbę obrachunkową są akty (uchwały) organów gminy oraz sejmików samorządowych, związków i porozumień komunalnych. Regionalne izby obrachunkowe sprawują nadzór nad działalnością komunalną w sprawach budżetowych, wojewodowie zaś w pozostałych sprawach, których dotyczą uchwały organów samorządu terytorialnego.

W zakresie spraw budżetowych izba obrachunkowa:

1) bada uchwały budżetowe rady gminy,

2) bada uchwały rady gminy w sprawie udzielenia lub nieudzielenia zarządowi absolutorium,

3) w przypadku nieuchwalenia budżetu przez radę gminy do 31 marca roku budżetowego - ustala budżet gminy w terminie do końca kwietnia roku budżetowego w zakresie obowiązkowych zadań własnych oraz zadań zleconych (art. 11 ust. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych).

Zgodnie z art 12 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych izba obrachunkowa w wyniku postępowania w sprawie uznania uchwały budżetowej lub jej części za nieważną:

- wskazuje radzie gminy nieprawidłowości oraz sposób i termin ich usunięcia lub

- nakazuje w wyznaczonym terminie wprowadzenie do uchwały budżetowej wydatków niezbędnych w zakresie obligatoryjnych zadań własnych i zleconych gminom.

Jeżeli rada nie wprowadzi powyższych zmian izba orzeka o nieważności uchwały budżetowej w całości lub w części. Stwierdzenie nieważności powoduje ustalenie przez izbę budżetu lub jego części dotkniętej nieważnością.



W przypadku nieistotnego naruszenia prawa w uchwale budżetowej, izba nie stwierdza nieważności uchwały, lecz wskazuje sposób usunięcia uchybienia.

Nadzorowi wojewody poddane są akty organów samorządu terytorialnego, nie objęte zakresem właściwości nadzorczej regionalnych izb obrachunkowych. Charakterystyczną cechą nadzoru sprawowanego przez wojewodę jest zróżnicowanie trybu działania i stosowanych środków nadzoru w zależności od tego, czy przedmiotem danej uchwały są sprawy własne, czy też zlecone gminy. W pierwszym przypadku stosuje się art. 90 - 94, w drugim art. 95 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Przepis art. 90 ust 1 nakazuje wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi przedłożenie każdej uchwały rady gminy wojewodzie, w terminie 7 dni od daty jej podjęcia.

Wojewoda w przypadku sprzeczności uchwały z prawem, na podstawie art. 91 ust. 1 orzeka o nieważności uchwały w całości lub w części w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty doręczenia uchwały albo może wstrzymać wykonanie uchwały organu samorządu terytorialnego (ust. 2 art. 91).

Zgodnie z przepisem art. 93 ust 1 wojewoda nie może we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały organu gminy po upływie 30 dni od dnia doręczenia mu tej uchwały. W takim przypadku może jedynie zaskarżyć ją do NSA.

W przypadku nieistotnego naruszenia prawa wojewoda nie stwierdza nieważności uchwały. Ogranicza się jedynie do wskazania, iż uchwałę wydano z naruszeniem prawa.

Wojewoda, wobec uchwał dotyczących zadań zleconych, posiada w swojej dyspozycji dwa rodzaje rozstrzygnięć nadzorczych:

1) wstrzymanie wykonania uchwały i przekazanie jej organowi samorządu terytorialnego do ponownego rozpatrzenia, po wskazaniu uchybień (art. 95 ust. 1);

2) uchylenie uchwały i wydanie zarządzenia zastępczego (art. 95 ust. 2). Podkreślić trzeba, że zastosowanie drugiego z wyliczonych rozstrzygnięć uzależnione jest od uprzedniego zastosowania pierwszego.

Wstrzymanie wykonania uchwały i przekazanie jej organowi samorządu terytorialnego do ponownego rozpatrzenia może nastąpić, gdy wojewoda

dojdzie do przekonania, iż uchwała bądź narusza prawo, bądź też kryteria celowości, rzetelności gospodarności. W przypadku, gdy nowa uchwała nie uwzględnia wytycznych wojewody, może on zastosować rozstrzygnięcie nadzorcze z art. 95 ust. 2 (uchylenie uchwały i wydanie zarządzenia zastępczego).

Także inne przepisy przewidują pewne uprawnienia o charakterze nadzorczym przysługujące wojewodzie, chociaż nie prowadzą one do wydania przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego. Odnosi się to do środków nadzorczych stosowanych przez inne podmioty - sejmik samorządowy, i prezesa RM. Wojewoda pełni w tych sprawach funkcję organu inicjującego podjęcie takiego rozstrzygnięcia lub środka. Jako przykład można przytoczyć art. 96 ust. 2. Zgodnie z tym artykułem w przypadku, gdy zarząd gminy w sposób powtarzający się narusza Konstytucję lub ustawy zwykłe, wojewoda wzywa radę gminy do zastosowania niezbędnych środków. Jeżeli wezwanie to nie odnosi skutku występuje do sejmiku o rozwiązanie zarządu gminy.

Ad 2. Istotą drugiego z wyróżnionych wariantów nadzoru - zwierzchniego nadzoru Sejmu, prezesa Rady Ministrów i sejmików samorządowych jest ingerowanie w sferę działalności komunalnej w sytuacjach wyjątkowych, uzasadniających zastosowanie szczególnie drastycznych środków nadzoru. Środkami tymi są:

1) rozwiązanie rady gminy (równoznaczne z rozwiązaniem wszystkich jej organów) przez Sejm i wyznaczenie przez prezesa RM osoby, która do czasu wyboru nowych organów gminy będzie pełniła ich funkcje (art. 96 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym),

2) rozwiązanie, w wyniku bezskuteczności skierowanego przez wojewodę do rady gminy wezwania o zastosowanie niezbędnych środków, zarządu gminy przez sejmik samorządowy i wyznaczenie przez prezydium sejmiku osoby, mającej pełnić do czasu wyboru nowego zarządu funkcję tego organu oraz funkcję wójta i burmistrza (art. 96 ust. 2),

3) zawieszenie, po uprzednim przedstawieniu organom gminy zarzutów i wezwaniu do niezwłocznego przedłożenia programu poprawy sytuacji gminy oraz po wysłuchaniu opinii sejmiku samorządowego, organów gminy, a w konsekwencji ustanowienie zarządu komisarycznego na okres do dwóch lat, nie dłużej jednak niż do wyboru zarządu przez radę kolejnej kadencji oraz

powołanie przez prezesa RM na wniosek wojewody, zaopiniowany przez sejmik samorządowy, komisarza rządowego (art. 97).

Przesłankami uruchomienia wymienionych środków nadzoru są odpowiednio:

- powtarzające się naruszanie przez radę gminy przepisów Konstytucji lub ustaw,
- powtarzające się naruszanie przepisów Konstytucji lub ustaw przez zarząd gminy,
- nie rokujący nadziei na szybką poprawę i przedłużający się brak skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych przez organy gminy.

W każdej z tych sytuacji, przedmiotem oceny właściwych organów jest określony ciąg działań, względnie zaniechanie działań niezbędnych dla realizacji zadań publicznych. Dwie pierwsze przesłanki zakładają pewien stopień powtarzalności naruszeń prawa. Muszą to być naruszenia poważne, łączące się z faktem podejmowania działań pozostających w wyraźnej sprzeczności z przepisami Konstytucji lub innych ustaw. Trzecią przesłankę skonstruowano używając zwrotów nieostrych "nie rokujący nadziei", "szybka poprawa", co sprawia, że organ nadzoru - prezes RM - dysponuje określoną swobodą oceny konkretnej sytuacji.

Ad 3. Trzecia z wprowadzonych przepisami ustawy o samorządzie terytorialnym konstrukcja nadzoru dotyczy aktów współdziałania z organami samorządu terytorialnego. Przepis art. 89 ust. 1 stanowi ogólnie, iż w sytuacji, gdy prawo uzależnia ważność rozstrzygnięcia organu gminy od jego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania przez inny organ, zajęcie stanowiska przez ten organ powinno nastąpić nie później niż w ciągu 14 dni od daty doręczenia tego rozstrzygnięcia lub jego projektu. W razie nie zajęcia stanowiska w sprawie przez wspomniany organ, rozstrzygnięcie uważa się za przyjęte w brzmieniu przedłożonym przez gminę, z upływem wskazanego powyżej terminu. Oznacza to, iż mimo nie wyrażenia stanowiska przez właściwy podmiot, tryb współdziałania uznaje się za wyczerpany. Organ gminy musi jednak uprzednio wywiązać się z obowiązku przedłożenia rozstrzygnięcia temu podmiotowi.

Wymienione formy działania zalicza się do środków nadzoru uprzedniego. Ich stosowanie ma zapobiegać powstawaniu zjawisk uważanych za niepożą-

dane. Zwrócenie się do właściwego organu o zajęcie stanowiska w jednej ze wskazanych form jest warunkiem funkcjonowania rozstrzygnięcia organu gminy w obrocie prawnym. Podstawą owego współdziałania jest konkretny przepis prawa, określający zarówno organ właściwy do wyrażania stanowiska, jak i formę tego stanowiska.

Na zakończenie chciałabym jeszcze wspomnieć o sądowej kontroli administracji. Na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym i ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych można wyróżnić następujące kategorie skarg wnoszonych do NSA;

- skargę organu sprawującego nadzór na uchwałę organu gminy lub organu wskazanego w art. 99 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym,
- skargę na stanowisko innego organu od którego zatwierdzenia, uzgodnienia lub zaopiniowania rozstrzygnięcia organu gminy prawo uzależnia ważność tego rozstrzygnięcia,
- skargę gminy lub podmiotu określonego w art. 99 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym na rozstrzygnięcie nadzorcze organu sprawującego nadzór nad tymi podmiotami,
- skargę powszechną, składaną w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym na uchwałę organu gminy podjętą w sprawie z zakresu administracji publicznej, którą złożyć może każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały tą uchwałą naruszone.

Skarga do sądu administracyjnego musi spełnić określone wymagania formalne przewidziane przepisami k. p. a. Trzeba też wyraźnie podkreślić, że sąd administracyjny nie działa z urzędu. Warunkiem uruchomienia sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnej i uchwał organów gmin oraz rozstrzygnięć organów sprawujących nadzór nad nimi, jest złożenie skargi do NSA.

Nadzór nad działalnością gminy jest tematem bardzo obszernym. Omówienie, w niniejszej informacji prawnej, wszystkich kwestii z nim związanych byłoby niemożliwe. Dlatego też, gdyby zaistniała potrzeba ewentualnego uzupełnienia powyższej informacji, proponuję sięgnąć do literatury omawianego tematu. Oto kilka pozycji dotyczących nadzoru nad działalnością gminy.

- 1) A. Filipowicz: *Pojęcie i funkcjonowanie nadzoru w administracji*, Wrocław - Warszawa - Kraków - Gdańsk 1984,
- 2) T. Dębowska-Romanowska: *Prawne pojęcie nadzoru nad działalnością komunalną w zakresie spraw budżetowych*, "Samorząd Terytorialny" 1991, nr 11-12,
- 3) Z. Leoński: *Nadzór nad samorządem terytorialnym w świetle ustawy z 8 III 1990 r.*, "Państwo i Prawo" 1990, nr 2,
- 4) K. Podgórski: *Nadzór nad samorządem gminnym*, "Samorząd Terytorialny" 1990, nr 1-2,
- 5) T. Rabska: *Sądowa ochrona samodzielności gminy*, "Samorząd Terytorialny" 1991, nr 1-2.

*27 maja 1997 r.*

## ZASADY NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI POD AUTOSTRADY

*JOANNA KONECKA-DOBROWOLSKA*

Kwestie związane z uzyskiwaniem gruntów pod budowę autostrad uregulowane zostały w rozdziale 5 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz. U. Nr 127, poz. 627 z późn.zm). W kwestiach nie uregulowanych w tej ustawie a dotyczących nabywania nieruchomości pod autostrady stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jedn. tekst Dz. U. Nr 103, poz. 446 z 1991 r. z późn.zm). Przepisy rozdziału 5 ustawy o autostradach płatnych przewidują następujące rodzaje nabywania nieruchomości pod autostrady:

- a) nabycie w drodze umowy kupna-sprzedaży,
- b) nabycie w drodze umowy rozwiązującej użytkowanie wieczyste z dotychczasowym użytkownikiem wieczystym,
- c) nabycie w drodze wywłaszczenia, jeśli żadna z ww. dróg nie okaże się skuteczna,
- d) nabycie z mocy prawa przez Skarb Państwa gruntów należących do gminy a przeznaczonych pod budowę pasów autostrad.

Nieruchomości nabywane są od właścicieli przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad na własność Skarbu Państwa.

Jeśli pod budowę autostrady niezbędne są grunty stanowiące własność gminy, to wówczas z mocy prawa przechodzą one na własność Skarbu Państwa, z dniem w którym uprawomocniła się decyzja o lokalizacji autostrady dotycząca tych nieruchomości. Za grunty takie gmina otrzymuje odszkodowanie według zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Decyzje stwierdzające nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa oraz ustalające wysokość odszkodowania wydaje wojewoda, a samo odszkodowanie dla gminy wypłacane jest ze środków Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad (patrz - art. 26 i 27 ustawy o autostradach płatnych).

Gdyby okazało się, iż nieruchomości przeznaczone na pasy drogowe autostrad należące do Skarbu Państwa znajdowały się w użytkowaniu wieczystym, to wówczas Agencja, działając w imieniu Skarbu Państwa rozwiąże z

użytkownikiem wieczystym umowę użytkowania wieczystego - art. 28 ustawy.

W przypadku, gdy chodzi o uzyskanie pod budowę autostrady gruntów nie należących do gminy, lub też gruntów znajdujących się w użytkowaniu wieczystym, o których mowa w art. 28 ustawy o autostradach płatnych, pierwszym etapem jest powiadomienie o tym fakcie bezpośrednio zainteresowanych, a więc właściciela lub użytkownika wieczystego, na piśmie przez wojewodę. W piśmie tym wojewoda wyznacza ww. osobom termin do zawarcia umowy o przeniesienie własności nieruchomości lub umowy rozwiązującej użytkowanie wieczyste. Dopiero po bezskutecznym upływie tego terminu, który nie może być krótszy niż dwa miesiące od dnia otrzymania przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości pisemnej oferty zawarcia umowy pochodzącej od Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad można wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe.

Postępowanie wywłaszczeniowe wszczyna i decyzje w jego toku wydaje wojewoda (art. 30 ustawy). Wywłaszczenie następuje rzecz jasna za odszkodowaniem, które powinno odpowiadać wartości rynkowej nieruchomości ustalonej na dzień wydania decyzji ustaleniu o lokalizacji autostrady. Wartość tę ustalają biegli powołani i wpisani przez wojewodę na listę wojewódzką lub inne osoby posiadające uprawnienia z zakresu szacowania nieruchomości (art. 32 ustawy). Odszkodowanie to jest waloryzowane na dzień wypłaty i jest wypłacane ze środków finansowych wypłacanych wojewodzie przez Agencję.

W wyjątkowych przypadkach może się zdarzyć, iż wojewoda na wniosek Prezesa Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad wyda decyzję zezwalającą na niezwłoczne zajęcie nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe autostrad, a nawet nada takiej decyzji rygor natychmiastowej wykonalności, uwzględniając jednakże stan przygotowania inwestycji oraz możliwość zbioru ziemiopłodów. Decyzja taka może być jednak wydana dopiero po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego, a więc w sytuacji, gdy nie doszło do zawarcia umowy przenoszącej własność, lub umowy rozwiązującej użytkowanie wieczyste (art. 31).

Jeśli pod pasy drogowe autostrady przeznacza się nieruchomość stanowiącą własność Skarbu Państwa oddaną w zarząd, decyzja ustalająca lokalizację

autostrady jest podstawą do wydania decyzji o wygaśnięciu zarządu. W przypadku gdy nieruchomość Skarbu Państwa została wydzierżawiona czy też wynajęta, po wydaniu decyzji o lokalizacji autostrady wypowiada się dzierżawę lub najem ze skutkiem natychmiastowym, przy czym dzierżawcy oraz najemcy przysługuje od Agencji odszkodowanie za straty poniesione wskutek rozwiązania umowy (art. 33 ustawy).

Z chwilą nabycia przez Skarb Państwa własności nieruchomości przeznaczonych pod autostrady użytkownikiem tych nieruchomości staje się z mocy prawa Agencja. W przypadku nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste, zarząd, dzierżawę lub najem prawo użytkowania na rzecz Agencji powstaje z dniem rozwiązania użytkowania wieczystego, wygaśnięcia zarządu lub rozwiązania umów o najem i dzierżawę. Ustanowienie prawa użytkowania na rzecz Agencji stwierdza wojewoda w drodze decyzji. Agencja jest zwolniona z opłat za użytkowanie nieruchomości przeznaczonych pod pasy drogowe autostrad (art. 34 i 35 ustawy).

Może się zdarzyć, iż decyzja o ustaleniu lokalizacji autostrady obejmie grunty rolne i leśne. Wówczas przepisy dotyczące ochrony tych gruntów nie będą miały zastosowania. Jednakże określone w tych przepisach należności i opłaty roczne oraz jednorazowe odszkodowania w wypadku przedwczesnego wycięcia drzewostanu przeznaczone zostaną bądź na Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych z przeznaczeniem na budowę i modernizację dróg gminnych, lokalnych miejskich, lub wewnętrznych, bądź też na Fundusz Leśny w Dyrekcji Generalnej Lasów Państwowych. Środki te będzie na ww. fundusze przekazywać Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad.

*10 kwietnia 1997 r.*



## OPINIE

16 czerwca 1997 r.

**Posłowie w postępowaniu dyscyplinarnym przysługują prawo do obrony (argument z wykładni art. 74 Regulaminu Sejmu), które obejmuje prawo składania wyjaśnień, natomiast nie obejmuje możliwości składania wniosków dowodowych.**

Niniejsza opinia stanowi próbę odpowiedzi na pytanie: czy w świetle przepisów Regulaminu Sejmu w postępowaniu dyscyplinarnym posłowie przysługują prawo do obrony?

Regulamin Sejmu w swoim obecnym kształcie reguluje zasady postępowania dyscyplinarnego w dwóch "miejscach": "część materialna" zawarta jest w art. 22-24 (rozdział 3a - "Zasady odpowiedzialności regulaminowej posłów"), zaś "część proceduralna" w art. 71a, 72 i 74 (rozdział 5 - "Postępowanie w sprawach dyscyplinarnych posłów oraz w sprawach o pociągnięcie posłów do odpowiedzialności za przestępstwa lub wykroczenia albo o aresztowanie bądź zatrzymanie"). Podział na część proceduralną i materialną jest w tym przypadku nieostry i ma charakter raczej umowny, bowiem obie grupy zawierają zarówno normy proceduralne jak i materialne.

Regulamin Sejmu rozróżnia tryb postępowania w przypadku spraw o naruszenie lub niedopełnienie obowiązków określonych w art. 33 - 35 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (zasady postępowania określa w tym przypadku art. 71a) oraz procedurę "w sprawach posłów, w stosunku do których przedstawia się zarzut, że nie wykonują swoich obowiązków poselskich, jak również posłów, którzy zachowują się w sposób nie odpowiadający godności posła" (por. art. 72).

Stwierdzić należy, iż tylko w przypadku pierwszego z trybów Regulamin *expressis verbis* przewiduje udział posła w postępowaniu przed Komisją Regulaminową i Spraw Poselskich (por. art. 71a ust. 3: "w posiedzeniu Komisji, na którym następuje rozpatrzenie zarzutów, ma prawo brać udział poseł, którego zarzuty dotyczą; ma on też prawo do zabierania głosu poza kolejno-

ścią"). Powołana regulacja może być uznana za gwarancję prawa posła do obrony w tym postępowaniu.

W przypadku drugiej procedury - "w sprawach posłów, w stosunku do których przedstawia się zarzut, że nie wykonują swoich obowiązków poselskich, jak również posłów, którzy zachowują się w sposób nie odpowiadający godności posła" - Regulamin postanowień takich nie zawiera. Powstaje więc pytanie, czy w postępowaniu zgodnie z procedurą art. 72 poseł ma prawo do obrony?

W tym miejscu należy wskazać na regulację zawartą w art. 74 Regulaminu, który stwierdza, że "w sprawach, o których mowa w art. 72-73b, poseł może ustanowić swojego obrońcę spośród posłów". Przepis ten niedwuznacznie przyznaje posłowi "prawo do ustanowienia obrońcy" w postępowaniu toczącym się w trybie art. 72.

Analiza tego przepisu pozwala na sformułowanie dwóch konstatacji:

1) Regulacja zawarta w art. 72 jest niekompletna. Regulamin Sejmu nie normuje w sposób zupełny i wyczerpujący procedury postępowania przed komisją dyscyplinarną w sprawach, o których mówi art. 72. Wskazuje na to brak uregulowania zasad udziału w takim postępowaniu posła-obrońcy.

2) Prawo do ustanowienia obrońcy z natury rzeczy musi zakładać istnienie prawa do obrony.

W ocenie autora niniejszej opinii uznać należy, iż posłowi przysługuje prawo do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym zarówno tym, które toczy się w trybie art. 71a, jak również w procedurze określonej przez art. 72. Wydaje się, iż brak w art. 72 postanowienia będącego "odpowiednikiem" regulacji zawartej w art. 71a ust. 3 nie może być uznany za znaczący. Bardzo trudno byłoby zrekonstruować *ratio legis* dystynkcji, zgodnie z którą w przypadku postępowania w trybie art. 71a poseł ma prawo do obrony, zaś w przypadku postępowania w sprawach, o których mówi art. 72 uprawnienie takie mu nie przysługuje.

Dalszą kwestią jest zakres prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym. Wydaje się, iż zakres ten obejmować musi prawo posła do złożenia wyjaśnień w formie pisemnej lub ustnej. Można mieć jednak wątpliwości, czy zakres ten obejmuje możliwość składania własnych wniosków dowodowych. Wyznaczenie zakresu prawa do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym

nym musi uwzględniać możliwości proceduralne komisji. Komisji nie przysługuje prawo przeprowadzenia postępowania dowodowego. Nieokreślona jest również procedura rozpatrywania przez Komisję składanych przez posła wniosków. W kontekście braku pozytywnej regulacji normującej to zagadnienie, trudno interpretować prawo posła do obrony w postępowaniu dyscyplinarnym rozszerzająco (zauważyć w tym miejscu należy, iż w postępowaniu w sprawach o uchylenie immunitetu art. 73 ust. 3 Regulaminu *expressis verbis* stwierdza "poseł, którego wniosek dotyczy, przedstawia Komisji wyjaśnienia i własne wnioski w tej sprawie, w formie pisemnej lub ustnie").

Niniejsze rozważania konkluduje zatem poglądem, iż posłowi w postępowaniu dyscyplinarnym przysługuje prawo do obrony (argument z wykładni art. 74 Regulaminu Sejmu), które obejmuje prawo składania wyjaśnień, natomiast nie obejmuje możliwości składania wniosków dowodowych.

*Wojciech Odrowąż-Sypniewski*

*22 maja 1997 r.*

**Przy umiejscowianiu biur poselskich należy mieć na uwadze ustanowioną w przepisach konstytucyjnych zasadę, iż poseł reprezentuje Naród i winien unikać sytuacji, kiedy mógłby być uzależniony od jakiegokolwiek grupy wyborców.**

Zostało zadane pytanie: "Czy partie polityczne mogą mieć swoje lokale na terenie zakładów pracy? Jakie przepisy to regulują i czy mają one zastosowanie do biur poselskich?"

Bezpośrednią odpowiedzią na tak postawione pytanie jest art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 54, poz. 312).

W przepisie tym został ustanowiony jednoznaczny zakaz:

"Partia polityczna nie może posiadać jednostek organizacyjnych w zakładach pracy ani w Siłach Zbrojnych".

Biuro poselskie nie jest partią polityczną w rozumieniu powołanej ustawy o partiach politycznych (zgodnie z art. 1 ustawy o partiach politycznych:

"partia polityczna jest organizacją społeczną występującą pod określoną nazwą, stawiającą sobie za cel udział w życiu publicznym, a w szczególności przez wywieranie wpływu na kształtowanie polityki państwa i sprawowanie władzy". W związku z tym do biur poselskich nie ma zastosowania zacytowany wyżej przepis art. 2 ust. 2 ustawy o partiach.

Nowa konstrukcja mandatu poselskiego wyrażona w art. 6 Małej Konstytucji (ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym - Dz. U. Nr 84, poz. 426) oparta jest na wolnościowym ujęciu mandatu.

W myśl art. 6 Małej Konstytucji "Poseł jest reprezentantem całego Narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany". Głównym założeniem mandatu wolnego jest odstąpienie od możliwości odwołania posła przez wyborców, czyli rezygnacja z osobistej zależności i odpowiedzialności posła przed wyborcami.

Model mandatu wolnego zakłada reprezentowanie przez posła nie wyborców, lecz ogólnego szeroko pojmowanego interesu Narodu. Oznacza to, że poseł wyposażony w prawną niezależność od wyborców, nie może być związany ich dyrektywami, a tym samym nie musi działać pod ich wpływem. Artykuł 6 Małej Konstytucji ustanawia zasadę, że poseł niezależnie od tego z jakiego ugrupowania i przez kogo został wybrany, jest reprezentantem całego Narodu (co oznacza, że nie jest on nawet reprezentantem ogółu wyborców), a co za tym idzie nie może być przez nikogo (np. przez wyborców czy ugrupowanie polityczne, które go desygnowało) odwołany.

Posłowie, wyrażając wolę całego Narodu, nie mają obowiązku kierowania się wolą jakiegokolwiek grupy wyborców, ale mają prawny obowiązek kierowania się w swojej działalności dobrem i interesami wszystkich obywateli.

Poseł, mimo że nie ponosi bezpośredniej, osobistej odpowiedzialności przed wyborcami, jest zatem w jakiejś mierze od nich uzależniony np. poprzez własne ugrupowanie polityczne. Partie mogą bowiem, wymagać realizacji własnych założeń politycznych czy też wpływać na skuteczność działania swojego parlamentarzysty. Jednakże i ugrupowania polityczne nie mają możliwości prawnego egzekwowania swoich interesów, bowiem wyłamanie się posła z dyscypliny partyjnej czy prowadzenie przez niego polityki

sprzecznej z deklarowanym w czasie wyborów programem, nie może być skutecznie przez partię sankcjonowane. Poseł może być wykluczony ze składu danego ugrupowania parlamentarnego, ale nie będzie to miało wpływu na pełniony przez niego mandat poselski.

Oczywiście, mówimy tutaj o skutecznych (w sensie prawnym) sankcjach wobec nielojalnych posłów, bowiem poseł jako reprezentant Narodu jest związany z wyborcami i swoją partią polityczną więzami pozaprawnymi np. o charakterze politycznym czy moralnym. Na gruncie prawa konstytucyjnego posłowie nie ponoszą ze strony wyborców, partii politycznych czy organizacji społecznych żadnych konsekwencji, bowiem są oni przedstawicielami Narodu, a nie partii politycznej czy grupy wyborców.

Stosownie do przepisów art. 23 ustawy z dnia 9 maja 1997 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350) "do obsługi swej działalności w terenie posłowie i senatorowie mogą tworzyć biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie". Przepis ten wyraźnie wskazuje, iż biura poselskie tworzone są do obsługi działalności posła w terenie, nie zaś do obsługi jego działalności partyjnej.

W ustawie o wykonywaniu mandatu nie znajdujemy zakazu analogicznego, jak ustanowiony w art. 2 ust. 2 o partiach politycznych, co oznacza że ustawodawca dopuszcza możliwość tworzenia biur poselskich na terenie zakładów pracy (samo biuro poselskie zatrudniające pracowników jest miejscem pracy w rozumieniu przepisów Kodeksu pracy). Jednakże należy mieć na uwadze ustanowioną w przepisach konstytucyjnych zasadę, iż poseł reprezentuje Naród i winien unikać sytuacji, kiedy mógłby być uzależniony od jakiejś grupy wyborców.

*Irena Galińska-Raczy*

24 czerwca 1997 r.

**Art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 274) stanowi uzupełnienie albo raczej poszerzenie regulacji prawnej zawartej w ustawie 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.).**

Na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej radni gminy nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub z udziałem podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby.

Powołany art. 11 ustawy o gospodarce komunalnej wężej traktuje zakazy odnoszące się do radnych ale nie uchyla ani nie zmienia tych, które przewiduje tzw. ustawa antykorupcyjna (por. C. Kosikowski, *Komentarz do ustawy o gospodarce komunalnej oraz wzory aktów gminy dotyczące przekształceń przedsiębiorstw komunalnych*, Wyd. Zachodnie Centrum Organizacji, Łódź - Zielona Góra 1997, s. 60 i nast.).

Nadal więc jak wynika z art. 4 ust. 2 tej ustawy osoby wchodzące w skład organów gminy nie mogą być członkami 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.

Ponadto jak wynika z art. 3 ustawy antykorupcyjnej osoba wchodząca w skład organów gminy nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także nie może być zastępcą lub przedstawicielem w prowadzeniu takiej działalności.

Nadal również z mocy art. 2 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 1 tej ustawy pracownicy samorządowi, wymienieni w art. 2 pkt 1 lit. a) i b) oraz w pkt 2 i 3 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124, z późn.zm.) nie mogą być: 1) członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego ani też być zatrudnieni lub wykonywać innych zajęć w tych spółkach, 2) członkami zarządów

fundacji prowadzących działalność gospodarczą. Zakaz ten nie dotyczy pracowników samorządowych wyznaczonych do spółki prawa handlowego z udziałem gminy (art. 1 ust. 3).

Osoby te nie mogą również posiadać w spółkach prawa handlowego kontrolnych udziałów lub pakietów akcji oraz podejmować działalności gospodarczej, jeżeli pozostawałoby to w sprzeczności z obowiązkami tych osób albo mogło wywołać podejrzenie o ich stronnictwo lub interesowność (art. 1 ust. 2).

Przedstawione ostatnio zakazy dotyczące pracowników samorządowych musiały zostać powołane jako, że radny może mieć taki status. Zgodnie bowiem z art. 28 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (jedn. tekst Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm.) rada gminy może wybrać zarząd również spośród radnych i z takim radnym, wybranym do zarządu może być nawiązany stosunek pracy na podstawie wyboru (por. art. 24a ust. 1 i 3 ustawy o samorządzie terytorialnym).

Jak widać z powołanych wyżej regulacji na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 1 ustawy antykorupcyjnej istnieje możliwość wyznaczenia radnego do zajmowania stanowisk we władzach spółek, o których mowa w art. 1 ust. 1 pkt 1 tej ustawy jedynie jeżeli posiada status pracownika samorządowego.

Brak analogicznego przepisu w ustawie o gospodarce komunalnej, który znosiłby zakaz, o którym mowa w art. 11 i zezwalałby radnym na członkostwo we władzach zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych w spółkach prawa handlowego z udziałem osób prawnych lub z udziałem podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie radnego do tych władz jest z mocy prawa nieważne. Jeżeli wybór lub powołanie miały miejsce przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, radny jest obowiązany zrzec się stanowiska lub funkcji.

*Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk*

*16 czerwca 1997 r.*

**Uprawnienie do 10% zniżki przy zakupie od państwa lokalu mieszkalnego oraz domu rodzinnego na własność - określone w art. 20 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych**

**osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. Nr 17, poz. 75 z późn.zm.) może dotyczyć jedynie mieszkań oraz domów jednorodzinnych stanowiących własność państwa.**

Ustawa z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego przyznaje kombatantom szereg uprawnień, w tym specjalnych uprawnień emerytalnych, prawa do szczególnej pomocy medycznej oraz socjalnej. W ustawie tej w art. 20 ust. 1 pkt. 2 przewidziano również uprawnienie do 10% zniżki przy zakupie od państwa lokalu mieszkalnego oraz domu rodzinnego na własność. Zapis ten został sformułowany dosyć jednoznacznie i zgodnie z nim 10% zniżka może dotyczyć jedynie mieszkań oraz domów jednorodzinnych stanowiących własność państwa. Natomiast nie dotyczy on mieszkań oraz domów jednorodzinnych należących do państwa tylko w części, lub też należących do podmiotów gospodarczych, takich jak spółki akcyjne itp., w których Skarb Państwa ma udziały, a więc w stosunku do których jest współwłaścicielem.

Stwierdzić zatem należy, iż:

1) spółki akcyjne oraz inne podmioty gospodarcze, w których Skarb Państwa ma swoje udziały nie mają obowiązku udzielania 10% zniżki przy zakupie przez kombatanta należącego do nich lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego;

2) odmowa udzielenia zniżki w przypadku ww. podmiotów nie przybiera postaci decyzji administracyjnej i w związku z tym nie może być zaskarżana w trybie k.p.a. Jeżeli spółka akcyjna lub też inny podmiot gospodarczy w którym udziały swoje ma Skarb Państwa udzieli jednak zniżki kombatantowi, to jest to dobra wola tego podmiotu, a nie obowiązek wynikający z ustawy.

Ministerstwo Skarbu nie wypowiada się w tej kwestii jednoznacznie być może z tego powodu, aby nie zamykać kombatantom drogi do zakupu ze zniżką mieszkań i domów jednorodzinnych od podmiotów gospodarczych, w których Skarb Państwa ma udziały, o ile wola udzielenia zniżki istnieje po stronie władz danej spółki.

*Joanna Konecka-Dobrowolska*



*22 maja 1997 r.*

**Obowiązujące od dnia 1 lipca 1997 r rozporządzenie Rady Ministrów z 25 lutego 1997 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 107) w art. 7 ust. 1 określa:**

**"Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie pracowników stanowi dochód pracownika w gotówce i w naturze, łącznie z kosztami uzyskania i podatkiem dochodowym od osób fizycznych, z tytułu pracy w ramach stosunku pracy, obejmujący wszelkiego rodzaju należności pieniężne oraz wartość pieniężną świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalenty bez względu na źródło finansowania tych należności i świadczeń", z wyszczególnionymi dalej wyjątkami. Upoważnienie dla Rady Ministrów do unormowania w drodze rozporządzenia wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne zawarte jest w art. 33 ust 2 ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137, z późn.zm.).**

Ustawa z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych nie precyzuje nawet ogólnych zasad ustalania podstawy wymiaru i wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, w szczególności nie określa, co mogłoby stanowić podstawę wymiaru tych składek. W art. 33 ust. 1 stwierdza jedynie, że składki na ubezpieczenia społeczne pracowników opłacają zakłady pracy z własnych środków za okres trwania ubezpieczenia każdego pracownika. Ust. 2 tegoż artykułu zawiera upoważnienie dla Rady Ministrów do unormowania m.in. tych zagadnień w drodze rozporządzenia, po zasięgnięciu opinii właściwych komisji sejmowych.

Wydane na podstawie tego upoważnienia, rozporządzenie 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 i świadczeń z ubezpieczenia społecznego (Dz. U. z 1993 r. Nr 68, poz. 330, z późn.zm.), w obowiązującym do 1 lipca 1997 r. brzmieniu art. 7 ust. 1 stwierdza, że: "Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie pracowników stanowi dochód w gotówce lub naturze z tytułu wykonywania pracy w ramach stosunku pracy", z wyjątkami wymienionymi enumeratywnie w dalszej treści tego przepisu. Przepisy rozporządzenia nie zawierają

jednak definicji pojęcia dochodu (m.in. ze stosunku pracy), dla celów ustalania podstawy i wysokości składek na ubezpieczenie społeczne, ani też nie odsyłają w tej kwestii do znaczenia tego pojęcia określonego w innych przepisach należących do systemu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych.

Jak stwierdzono w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 4 października 1996 r. III ZP 3/96 (publ. OSN IAPiUS Nr 7/97), z cytowanego przepisu wynika jedynie, że podstawę wymiaru stanowi dochód z tytułu wykonywania pracy w ramach stosunku pracy, a zatem wynagrodzenie za pracę.

Takie założenie nie stanowi jeszcze dostatecznego sprecyzowania podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie pracowników, gdyż pojęcie wynagrodzenia za pracę również nie jest w sposób jednolity i konsekwentny określone w przepisach prawa pracy, a Kodeks pracy nie zawiera definicji tego pojęcia. W zależności od przedmiotu regulacji prawnych, mających różne cele społeczne i ekonomiczne, nadaje mu się węższe i szersze znaczenie (z uzasadnienia uchwały 7 sędziów SN III PZP 42/86, publ. OSNC 8/1987).

Według prof. Z. Salwy (*Prawo Pracy*, wyd. Ethos, Olsztyn 1994, s. 203) "Wynagrodzenie za pracę jest koniecznym świadczeniem, które zakład pracy obowiązany jest wypłacać pracownikom za ich pracę, odpowiednio do jej rodzaju, ilości i jakości, według z góry ustalonych stawek. Występuje ono wszędzie tam, gdzie ma miejsce praca podporządkowana, wykonywana w prawnym stosunku pracy i jest świadczeniem za pracę faktycznie wykonaną (art. 80 k.p.). [...] Od wynagrodzenia za pracę należy odróżnić [...] inne świadczenia pieniężne otrzymywane od podmiotu zatrudniającego z tytułu pozostawania w stosunku pracy, które nie będąc świadczeniem za pracę faktycznie wykonaną, nie są również wynagrodzeniem za pracę". Jako przykłady świadczeń nie będących wynagrodzeniem, autor przytacza: 1) wypłaty za czas niewykonywania pracy, b) wypłaty kompensacyjne (wyrównawcze) np. diety, zwrot kosztów podróży itp., c) świadczenia odszkodowawcze, d) odpłatną pracę pośmiertną.

W analizowanym rozporządzeniu, zakres pojęcia podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne wykracza poza ramy tak zdefiniowanego wynagrodzenia. Jak wskazują niektóre tytuły licznych elementów dochodu, o którym mowa w wyżej przytaczanym art. 7 ust. 1, od których z woli prawodawcy, nie odprowadza się składek, do dochodu tego zalicza się m.in. diety,

ryczałty, odszkodowania, odprawy pośmiertne - zgodnie z wyżej cytowanym poglądem, nie będących wynagrodzeniem. Powoduje to szczególną trudność i zróżnicowanie interpretacji tak ogólnie sformułowanego przepisu, a zarazem dowolność tej interpretacji, o czym świadczą załączone do zlecenia dokumenty.

W teorii prawa, wykładnia dokonywana przez organy stosujący prawo, tj. organy państwa, którym postanowienia prawa nadały taką kompetencję oraz organy wydające decyzje w określonych sprawach, zaliczana jest do wykładni o ograniczonej mocy obowiązującej. Jest to wykładnia dokonywana na użytek wydawanego rozstrzygnięcia, które jest wiążące dla stron postępowania, jednakże wyłącznie w danej sprawie. Instrukcje Prezesa ZUS stanowią jedynie wskazówki interpretacyjne mające na celu ujednoczenie reguł wykładni stosowanych przez organy ZUS wydające decyzje. Można przy tym zakwestionować, jako wielce kontrowersyjną, praktykę radykalnej zmiany interpretacji, nie zmienionego przepisu prawa, co czynił w roku 1996 ZUS, na tle przepisu art. 7 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 29 stycznia 1990 r. Słuszne wydaje natomiast stanowisko, że składki opłacane przez zakład pracy, z własnych środków finansowych, na ubezpieczenie na życie pracowników, nie są dla pracowników wynagrodzeniem z tytułu pracy w ramach stosunku pracy, chyba że w umowie o pracę zostało określone, że opłacana przez zakład pracy składka jest elementem dochodu za wykonywaną pracę.

Z dniem 1 lipca 1997 r. wchodzi w życie rozporządzenie z dnia 25 lutego 1997 r. (Dz. U. Nr 20, poz. 107), zmieniające wyżej ww. rozporządzenie. Omawiany przepis w art. 7 ust. 1 otrzyma następujące brzmienie:

"Podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie pracowników stanowi dochód pracownika w gotówce i w naturze, łącznie z kosztami uzyskania i podatkiem dochodowym od osób fizycznych, z tytułu pracy w ramach stosunku pracy, obejmujący wszelkiego rodzaju należności pieniężne oraz wartość pieniężną świadczeń w naturze bądź ich ekwiwalenty bez względu na źródło finansowania tych należności i świadczeń", z wyszczególnionymi dalej wyjątkami. Wśród wyjątków, w punkcie 25, wymienione są koszty opłacenia przez zakład pracy składek z tytułu zawarcia lub odnowienia niektórych umów ubezpieczenia na życie. Koszty te są jednak wyłączone z podstawy

obliczania składki, o ile nie przekraczają miesięcznie wysokości na osobę 7% bieżącej, przeciętnej miesięcznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne w danym zakładzie pracy oraz o ile ubezpieczenie na życie objęło co najmniej połowę pracowników zakładu pracy.

Ustalona w drodze nowelizacji rozporządzenia formuła podstawy wymiaru składek, o znacznie rozszerzonej treści, wykluczająca niektóre dotychczasowe wątpliwości (np. wyraźne zaliczenie do tej podstawy kosztów uzyskania przychodu i podatku dochodowego), nie jest na tyle precyzyjnie sformułowana, aby dla stosowania jej w praktyce wystarczyła wykładnia literalna określającego tę formułę przepisu. W dalszym ciągu pozostaje niejasna relacja tak określonej podstawy wymiaru składek, do wynagrodzenia za pracę w ramach stosunku pracy, powoływana w dotychczasowym orzecznictwie sądowym. Należy przy tym zaznaczyć, że w omawianej kwestii nie mogą być posiłkowo powoływane przepisy ustaw podatkowych, na co wskazywałoby niejednokrotne łączne omawianie w różnych źródłach opodatkowania niektórych dochodów oraz odprowadzania od nich składek na ubezpieczenie społeczne. Jak bowiem stwierdził Sąd Najwyższy w cytowanym już wyżej uzasadnieniu do uchwały z 4 października 1996 r. III ZP 3/96, odpowiednie stosowanie przepisów prawa podatkowego w tych sprawach byłoby dopuszczalne jedynie na podstawie wyraźnego i nie budzącego wątpliwości odesłania zawartego w przepisach dotyczących ustalania wysokości i podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne pracowników.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*

*8 kwietnia 1997 r.*

**W przepisach ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie (Dz. U. Nr 147, poz. 713, zm. Dz. U. z 1997 r. Nr 14, poz. 72) znalazł potwierdzenie zamiar ustawodawcy usankcjonowania prowadzonych pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy ośrodków hodowli zwierzyny przez inne niż wymienione w jej treści podmioty.**

Zgodnie z przepisem art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1995 r. - Prawo łowieckie Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa po zasięgnięciu opinii Polskiego Związku Łowieckiego może, w drodze decyzji wyłączać obwody łowieckie z wydzierżawiania i przekazywać je w zarząd z przeznaczeniem na ośrodki hodowli zwierzyny, w których oprócz polowania - realizowane są cele związane w szczególności z:

- 1) prowadzeniem wzorcowego zagospodarowania łowisk, wdrażaniem nowych osiągnięć naukowych i praktycznych z zakresu łowiectwa,
- 2) prowadzeniem badań naukowych,
- 3) odtwarzaniem populacji zanikających gatunków zwierząt dziko żyjących,
- 4) hodowlą rodzimych gatunków zwierząt łownych w celu zasiedlania łowisk,
- 5) hodowlą zwierząt łownych szczególnie pożytecznych w biocenozach leśnych,
- 6) prowadzeniem szkoleń z zakresu łowiectwa.

Ustęp 3 powołanego artykułu określa krąg podmiotów, które, za zgodą Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa mogą prowadzić ośrodki hodowli. Są nimi:

- 1) Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe,
- 2) Polski Związek Łowiecki,
- 3) instytucje naukowo-dydaktyczne,
- 4) inne jednostki, które do dnia wejścia w życie prowadziły takie ośrodki.

W tym miejscu zauważyć należy, iż dotychczas Minister Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa nie wykonał delegacji ustawowej i nie wydał rozporządzenia określającego szczegółowe zasady przekazywania w zarząd obwodów łowieckich wyłączonych z wydzierżawiania.

Na tle przytoczonego przepisu art. 28 ust. 3 ustawy - Prawo łowieckie pojawiają się pewne niejasności.

Zarówno na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 17 czerwca 1959 r. o hodowli, ochronie zwierząt łownych i prawie łowieckim (jedn. tekst Dz. U. z 1973 r. Nr 33, poz. 197, z późn.zm), jak również na gruncie obecnie obowiązującej ustawy nie zdefiniowano pojęcia "ośrodek hodowli zwierzyny".

W zapisie art. 16 ust. 3 uprzednio obowiązującej ustawy jak również art. 28 ust. 2 obecnie obowiązującej określono jedynie pewne kryteria, które w sposób jedynie przybliżony pozwalają na ustalenie treści normatywnej tego pojęcia. Przepis art. 28 ust. 2 wskazuje nieco więcej przesłanek, które należy spełniać, aby można było uznać, że dany ośrodek jest ośrodkiem hodowli zwierzyny w rozumieniu przepisów ustawy. Jednakowoż nie ulega wątpliwości, zarówno na gruncie przepisów uchylonej, jak i obowiązującej ustawy, że generalnie ośrodki hodowli zwierzyny są prowadzone w obwodach łowieckich, wyłączonych z wydzierżawiania i przekazanych określonym podmiotom w zarząd.

Na gruncie obecnej ustawy rozszerzono krąg podmiotów, które mogą prowadzić ośrodki hodowli zwierzyny o instytucje naukowo-dydaktyczne i inne jednostki, które do dnia wejścia w życie prowadziły takie ośrodki.

W tym miejscu powstaje właściwy problem, polegający na odpowiedzi na pytanie czy jednostki, które dzierżawiły obwody łowieckie, wykonując jednocześnie zadania związane z hodowlą zwierzyny do dnia wejścia w życie nowej ustawy były ośrodkami hodowli zwierzyny w rozumieniu ustawy poprzednio obowiązującej i w związku z tym mogą - po spełnieniu przesłanek określonych w ustawie - ubiegać się o przejęcie w zarząd dzierżawionych do 31 marca 1997 r. obwodów łowieckich i prowadzenia nadal działalności w tym zakresie?

Innymi słowy należałoby udzielić odpowiedzi na pytanie, czy ustawodawca wprowadzając zapis dotyczący możliwości prowadzenia ośrodków hodowli zwierzyny przez inne jednostki organizacyjne, które do dnia wejścia w życie obecnej ustawy prowadziły takie ośrodki, zamierzał usankcjonować istniejący uprzednio stan faktyczny, w którym pewne podmioty prowadziły ośrodki hodowli zwierzyny na dzierżawionych obwodach łowieckich?

Jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii utrudnia brak ustawowej definicji ośrodka hodowli zwierzyny, o czym wspomniano wyżej. Wydaje się jednakże, iż jednostki organizacyjne, które prowadziły działalność w tym zakresie w dzierżawionych obwodach łowieckich, prowadziły ośrodki hodowli zwierzyny w rozumieniu poprzednio obowiązującej ustawy. Poprzednio obowiązująca w tym zakresie ustawa nie rozstrzygała bowiem o możliwości prowadzenia ośrodków hodowli zwierzyny przez inne podmioty. Nakładała jedynie

taki obowiązek na przedsiębiorstwa lasów państwowych i państwowe gospodarstwa rolne i Polski Związek Łowiecki (z przeznaczeniem na cele hodowlane i doświadczalne). Wydaje się jednocześnie, że dopuszczalne było na gruncie starej ustawy określenie np. w umowie dzierżawy obowiązku prowadzenia przez dzierżawcę ośrodka hodowli zwierzyny.

Ze sposobu konstrukcji przepisu art. 28 ust. 3 wynika, iż ustawodawca miał świadomość prowadzenia ośrodków hodowli zwierzyny przez inne podmioty niż wymienione w art. 16 poprzednio obowiązującej ustawy. Świadczyć może o tym użycie w treści ust. 3 określenia w liczbie mnogiej "inne jednostki..." Gdyby bowiem zamiarem ustawodawcy było ustanowienie możliwości prowadzenia takich ośrodków jedynie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa (następcę prawnego zlikwidowanych państwowych gospodarstw rolnych) wówczas podmiot ten zostałby wymieniony wśród uprawnionych do prowadzenia ośrodków hodowli w rozumieniu przepisów nowej ustawy lub użyto by określenia w liczbie pojedynczej.

Zamiar ustawodawcy usankcjonowania prowadzenia ośrodków hodowli zwierzyny pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy przez inne niż wymienione w jej treści podmioty potwierdzają inne przepisy ustawy.

Mianowicie z art. 60 jednoznacznie wynika, że ośrodki hodowli zwierzyny prowadzone przez podmioty uprawnione na mocy poprzednio obowiązującej ustawy, w obwodach łowieckich, które zostały wyłączone z wydzierżawiania, a które jednocześnie dopełnią w odpowiednim terminie określonych ustawą obowiązków wynikających z art. 28 ust. 2 stają się ośrodkami hodowli w rozumieniu ustawy obecnie obowiązującej.

Sytuacja podmiotów, które prowadziły ośrodki hodowli zwierzyny dzierżawiąc obwody łowieckie kształtuje się odmiennie, albowiem zgodnie z przepisem art. 61 ustawy - Prawo łowieckie podmioty te z dniem 31 marca utraciły z mocy samej ustawy wszelkie uprawnienia wynikające z wcześniej zawartych umów dzierżawy. Obecnie więc winny zwrócić się do Ministra Ochrony Środowiska Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z wnioskiem o wyłączenie z wydzierżawiania obwodów łowieckich, które dzierżawiły do 31 marca 1997 r. i przekazanie im w oparciu o przepis art. 28 ust. 3 ustawy tych obwodów w zarząd. Pamiętać jednocześnie należy, że Minister nie ma obowiązku dokonania takiego wyłączenia i przekazania w zarząd tym jednost-

kom obwodów łowieckich. Kwestia ta jest bowiem przedmiotem decyzji o charakterze dyskrejonalnym.

*Dariusz Chrzanowski*