



Biuro Studiów i Ekspertyz

**EKSPERTYZY
I OPINIE
PRAWNE**

1(27)98

BIULETYN



Biuro Studiów i Ekspertyz

Ekspertyzy
i Opinie
Prawne

1(27)98

Biuletyn Biura
Studiów i Ekspertyz
Kancelarii Sejmu

Opracowała: **Beata Witkowska**

Redaktor prowadzący: **Romuald Szpor**

Projekt okładki: **Janina Knap**

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 1998

ISSN 1506-3283

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*

Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*

Warszawa, luty 1998

Spis treści

EKSPERTYZY

<i>Ocena konstytucyjności przepisów ustawy "lustracyjnej" - Andrzej Szymt</i>	7
<i>O problemach z dalszym postępowaniem w sprawach pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej - Beata Szepietowska</i>	19
<i>W kilku kwestiach dotyczących projektu nowelizacji ustawy o radiofonii i telewizji z 31 grudnia 1997 r - Paweł Sarnecki</i>	34
<i>W przedmiocie ustalania wyniku głosowania imiennego na posiedzeniu Sejmu - Janusz Mordwiłko</i>	39
<i>W sprawie ustawy o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych - Andrzej Szymt</i>	46
<i>O właściwości sejmowej Komisja Etyki Poselskiej jako organu do rozpatrywania poselskich oświadczeń majątkowych - Janusz Mordwiłko</i>	52
<i>Status prawny posła w zakresie prawa pracy - Irena Galińska-Rączy</i>	58
<i>Interpretacja art. 27, 28 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz art. 24 ust. 5 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów - Irena Galińska - Rączy</i>	63
<i>Zagadnienie cohabitation w systemie ustrojowym Francji i Polski - Janusz Mordwiłko</i>	74
<i>O niektórych problemach związanych z ustanawianiem samorządu wojewódzkiego - Janusz Mordwiłko</i>	82
<i>W sprawie uczestniczenia w pracach komisji sejmowych wolontariuszy - Beata Szepietowska</i>	86
<i>Jakie grupy pracowników objęte działaniem ustawy o kształtowaniu plac w państwowej sferze budżetowej z 1989 r. powinny być objęte rekompensowaniem ubytku plac - zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego - Wanda Wojnowska-Ciodyk</i>	92

INFORMACJE

<i>Finansowanie programu przeciwdziałania alkoholizmowi i zwalczania jego skutków (m.in. przez opłaty wnoszone przez osoby prowadzące sprzedaż wyrobów alkoholowych) - Wanda Wojnowska-Ciodyk</i>	101
<i>W sprawie działalności polegającej na wysyłce reklam i towarów - Piotr Krawczyk</i>	107
<i>Sytuacja prawna lokatorów w byłych mieszkaniach zakładowych wobec praw obecnych właścicieli domu w zakresie podnoszenia czynszu i eksmisji - Zofia Monkiewicz</i>	111
<i>O statusie osób pobierających zasiłki przedemerytalne - Irena Galińska - Rączy</i>	114

OPINIE

<i>O udziale Marszałka Sejmu w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego - Wojciech Odrowąż-Sypniewski</i>	119
<i>Zgłaszania poprawek do projektów ustaw - Wojciech Odrowąż-Sypniewski</i>	122
<i>Zakres przedmiotowy oświadczeń poselskich - Wojciech Odrowąż-Sypniewski</i>	125
<i>W sprawie finansowania z budżetu państwa uczestnictwa w wyborach parlamentarnych - Beata Szepietowska</i>	126
<i>O statusie prawnym biur poselskich oraz o obowiązkach podatkowych na nich ciążących - Joanna Konecka-Dobrowolska</i>	129
<i>W sprawie prowadzenia zajęć i wykonywania ekspertyz na rzecz wyższej uczelni w ramach umów cywilnoprawnych przez zawodowego posła - Irena Galińska-Rączy</i>	132
<i>O prawie do nagrody jubileuszowej przysługującej w czasie urlopu bezpłatnego udzielonego na okres sprawowania mandatu poselskiego - Irena Galińska - Rączy</i>	134
<i>Odprawa pieniężna dla posła w związku z przechodzeniem na emeryturę lub rentę - Wanda Wojnowska-Ciodyk</i>	136
<i>O zgodności z Konstytucją rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 30 stycznia 1998 r. w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie badań technicznych - Wojciech Odrowąż-Sypniewski</i>	138
<i>O możliwości udziału gmin w prywatyzacji sektora telekomunikacji - Piotr Krawczyk</i>	140
<i>W sprawie interpretacji art. 79¹ ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych - Dariusz Chrzanowski</i>	142
<i>Zmiana zasad ustalania okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych - Wanda Wojnowska-Ciodyk</i>	
<i>W sprawie płacenia podatku przez nauczycieli korzystających z działek znajdujących się na gruntach szkolnych - Antonina Teresa Gajewska</i>	150
<i>O możliwości przekształcenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo własności lokalu mieszkalnego - Anna Janicka</i>	151

Ekspertyzy

OCENA KONSTITUCYJNOŚCI PRZEPISÓW USTAWY "LUSTRACYJNEJ"

ANDRZEJ SZMYT

Wnioskiem z dnia 8 grudnia 1997 r. grupa posłów wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego (sygn. K. 39/97) o zbadanie zgodności z Konstytucją wskazanych przez nich przepisów ustawy z dnia 11 kwietnia 1997 r. o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944 - 1990 osób pełniących funkcje publiczne (Dz. U. Nr 70, poz. 443). Wnioskodawcy zarzucili ustawie:

- 1) niezgodność jej art. 1 ust. 2, art. 4, art. 6 ust. 1 i 2 w zw. z art. 7 oraz art. 27 ust. 2 pkt 2 lit. "b" - z art. 2 Konstytucji,
- 2) niezgodność jej art. 21 ust. 2 i art. 17 - z art. 2, art. 7, art. 175 ust. 1 i 2, art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji,
- 3) niezgodność jej art. 1 ust. 2, art. 20, art. 28 i art. 30 - z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji,
- 4) niezgodność jej art. 37 i art. 38 - z art. 62 ust. 2 Konstytucji, a także niezgodność jej art. 36 - z art. 62 ust. 2 i art. 127 ust. 3 Konstytucji,
- 5) niezgodność jej art. 7 i art. 17 ust. 4 - z art. 51 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji,
- 6) niezgodność jej art. 4 - z art. 82 i art. 85 Konstytucji.

Jak się wydaje - biorąc zwłaszcza pod uwagę wywody zawarte w uzasadnieniu wniosku - zakwestionowana ustawa pojmowana jest jako wyraźnie represyjna (*quasi* - karna), co sprawia, iż wnioskodawcy za istotny punkt odniesienia dla swych ocen przyjmują standardy prawa karnego i w rezultacie bardzo ostro formułują oceny zaskarżonych przepisów. Nie jestem jednak przekonany, o ile dobrze pojmuję "ducha" kwestionowanej ustawy, iż przede wszystkim takim celom represyjnym służyć ma ustawa lustracyjna; jak się wydaje, zasadniejsze jest odczytywanie ustawy tak, iż celem jej jest przede

wszystkim, ujawnienie pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi określonych osób w określonych latach.

Ad 1

Wnioskodawcy zarzucają, iż art. 1 ust. 2, art. 4 i 6, art. 27 ust. 2 pkt 2 lit. "b" ustawy rażąco odbiegają od standardów demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), w szczególności przez wprowadzenie przymusu zeznawania przeciwko sobie (pozostającego w sprzeczności z tzw. prawem do milczenia, znanym na gruncie art. 63 kpk i art. 14 ust. 3 lit. "g" ratyfikowanego przez Polskę międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych), odpowiedzialność o charakterze *quasi*-karnym niezdefiniowanym w ustawie, złamanie zakazu ponownej karalności i dopuszczenie do uniemożliwienia kontroli zasadności działania organu państwowego. Treść art. 2 Konstytucji postrzegają wnioskodawcy jako ustaloną w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, w tym, zawierającą wymóg "określoności" czynu i zakaz wstecznego działania prawa.

Jak się wydaje, wnioskodawcy podstawę zarzutu wobec art. 1 ust. 2 ustawy postrzegają w tym, iż wyraża on oparcie odpowiedzialności osoby lustrowanej wyłącznie na "obiektywnej" niezgodności z prawdą złożonego przez tę osobę oświadczenia o pracy, służbie lub współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, co jest sprzeczne z zasadą "*nulla poena sine culpa*", stanowiącą element treści państwa prawnego. Zakwestionowany przepis ogranicza bowiem kognicję Sądu Lustracyjnego do orzekania o prawdziwości złożonego oświadczenia, nie zezwala zaś mu na ocenę, czy osoba lustrowana świadomie oświadczyła nieprawdę. Tymczasem - zdaniem wnioskodawców - osoba lustrowana może w dobrej wierze i bez swojej winy złożyć oświadczenie, które następnie Sąd Lustracyjny uzna za nieprawdziwe, a podstawą takiej sytuacji może być znany fakt, iż obywatel mógł być przez organy bezpieczeństwa umieszczony na listach współpracowników bez swojej wiedzy.

Jak się wydaje, zarzut wnioskodawców pod adresem art. 1 ust. 2 ustawy jest bezzasadny, bowiem kwestionowany przepis musi być postrzegany w związku z art. 4 ustawy w takim zakresie w jakim mówi się tam o "świadomej" współpracy. Złożenie więc przez osobę lustrowaną oświadczenia, że nie współpracowała z organami bezpieczeństwa, będzie mogło być podstawą orzeczenia Sądu Lustracyjnego o niezgodności z prawdą takiego oświadczenia tylko w sytuacji, gdy zostanie udowodnione, iż współpraca ta była świadoma.

Zdaniem wnioskodawców, art. 4 kwestionowanej ustawy nie spełnia wymogu "określoności", nie podaje bowiem form i zakresu współpracy z organami bezpieczeństwa państwa, przez co osoba zobowiązana do złożenia oświadczenia jest pozbawiona możliwości dokonania jednoznacznej oceny własnych zachowań. Nie dość określone zdefiniowanie w ustawie czynu pozostaje więc - zdaniem wnioskodawców - w sprzeczności z zasadą państwa prawnego.

Wobec powyższego zarzutu należy zauważyć, iż przepis art. 4 dookreśla "współpracę" w rozumieniu ustawy, wskazując tak organy, o jakie chodzi ustawodawcy, stronę materialną działalności (bycie informatorem, pomoc przy operacyjnym zdobywaniu informacji), a zwłaszcza podkreślając wymóg, iż chodzi o świadomą i tajną współpracę. Jak się wydaje, jeśli zarzuty rozumieć jako brak w ustawie jeszcze szczegółowszego określenia form współpracy, to trudno byłoby oczekiwać, iż możliwe jest zrealizowanie takiego postulatu inaczej, niż jako zbioru kazuistycznych postaci, także zresztą chyba niepełnego i otwartego. Gdyby chodzić miało o postulat ukonkretnienia ustawowej definicji poprzez zawężenie przedmiotu współpracy czy rodzajowe jej ukierunkowanie (np. zawężenie tylko do działań - umownie biorąc - na szkodę demokratycznej opozycji, kościołów itd.), to byłaby to kwestia wyłącznie z zakresu polityki legislacyjnej ustawodawcy; filozofia zawarta w art. 4 ustawy jest odmienna i jasna w tym sensie, że ustawodawca świadomie objął pojęciem współpracy wszelką świadomą i tajną współpracę, a

nie tylko tę, która miałaby określoną - bardziej zawężoną - treść i formę. W tym sensie zarzut "niedookreśloności" nie jawi się jednoznacznie.

Zdaniem wnioskodawców, brak jednoznacznej definicji "współpracy" w art. 4 kwestionowanej ustawy daje organowi państwowemu uprawnienia do wkraczania w sferę praw i wolności obywatelskich bez spełnienia wymogów dostatecznej określoności, a to - ich zdaniem - uniemożliwia kontrolę zasadności działania organu państwowego, co narusza zasadę państwa prawnego. W świetle dalszych wywodów chodzi tu wnioskodawcom o kontrolę nad działaniami ustawodawcy, stanowiącego prawo. W takim ujęciu zarzut ten jest mało zrozumiały, jako że działalność ustawodawcy możliwa jest do skontrolowania w trybie oceny zgodności ustawy z Konstytucją.

Treść art. 6 (w zw. z art. 7) ustawy, przewidującego obowiązek złożenia "oświadczenia" przez wskazane osoby, w momencie wyrażenia przez nie zgody na kandydowanie lub objęcie funkcji, postrzegają wnioskodawcy jako nakaz samooskarżenia, co łamie prawo do obrony w formie "prawa do milczenia", a ponieważ chodzi o czyny popełnione przed wejściem w życie ustawy oznacza to - w związku z art. 11 ustawy - działanie retroaktywne, naruszając zasadę państwa prawnego.

Jak się wydaje, zarzut pod adresem art. 6 ustawy nie jest zasadny w takim zakresie, w jakim nakaz złożenia oświadczenia wiąże jedynie z dobrowolnym kandydowaniem do określonych stanowisk i funkcji; innymi słowy, obowiązek ten nie dotyczy tych osób, które nie zamierzają ubiegać się o określone stanowiska na warunkach ustawowo określonych.

Gdy chodzi o zarzut retroaktywności przepisu, należy przypomnieć, iż Trybunał Konstytucyjny - akcentując zasadę niedziałania prawa wstecz - dopuścił możliwość odstępstwa od nieretroakcji, jednakże tylko wyjątkowo i to z bardzo ważnych powodów, stwierdzając przy tym, że nieretroakcja "najbardziej rygorystycznie jest stosowana w prawie karnym" (K. 3/91 - OTK z 1992 r., cz. I, s. 29). Dodajmy, że obowiązująca Konstytucja w art. 42 ust. 1 przewiduje wprost zasadę nieretroakcji odnosząc ją jednak do odpowiedzial-

ności karnej. W omawianym przypadku nie mamy do czynienia z taką przesłanką, zaś wyjątkowość i waga powodów przyjęcia retroakcji są kwestią ocenną. Jak się wydaje "idea lustracyjna" w aksjologii przemian ustrojowych mogła być - w ocenie ustawodawcy - wystarczająco mocno uzasadniająca przełamanie zasady nieretroakcji prawa.

Możliwość wznowienia postępowania lustracyjnego, zakończonego prawomocnym orzeczeniem, na niekorzyść osoby lustrowanej (art. 27 ust. 2 pkt 2 lit. "b" ustawy) postrzegają wnioskodawcy jako niezgodną ze standardami państwa prawnego. Zarzut ten wydaje się zasadny. Niezależnie bowiem od zakazu ponownego ścigania lub karania - mającego swe oparcie tak w art. 14 ust. 7 międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, jak i w przepisach polskiej procedury karnej - jako odnoszącego się w ukazanych podstawach prawnych do sfery prawnokarnej, kwestionowany przepis ustawy stwarza zwłaszcza osobie lustrowanej stan permanentnej niepewności prawnej, mimo iż już raz poddała się ona lustracji. Niekorzystne skutki dla osoby lustrowanej nie wydają się konieczne, skoro to do Sądu Lustracyjnego należy ustalanie faktów i gromadzenie dowodów w postępowaniu lustracyjnym.

Ad 2

Przepisowi art. 17 ustawy wnioskodawcy zarzucili sprzeczność z art. 2, art. 7, art. 175 ust. 1 i 2, art. 42 ust. 2 i art. 45 ust. 1 i 2 Konstytucji. Art. 17 ustawy przewiduje powołanie Rzecznika Interesu Publicznego oraz dwóch jego zastępców, którym w postępowaniu przed Sądem Lustracyjnym przysługują prawa strony, co sprawia, że zarzut wnioskodawców jest zasadny w odniesieniu do zasady państwa prawnego i praworządności. Kwestionowana regulacja *de facto* nie zawiera ustawowego określenia obowiązujących Rzecznika (i jego zastępców) reguł postępowania, bowiem trudno za takowe przyjąć stwierdzenie, że przysługują im prawa strony - w sytuacji gdy art. 19 ustawy przewiduje odpowiednie stosowanie w postępowaniu przepisów kodeksu postępowania karnego, zaś tenże kodeks (dział III kpk) przewiduje

różne strony z różnymi uprawnieniami; w sumie oznacza to brak pewności, które z nich służą Rzecznikowi i jego zastępcom. Te niejasności - oraz inne luki w odniesieniu do udziału Rzecznika w postępowaniu lustracyjnym - czynią zasadną ocenę, że ewentualne działania Rzecznika nie mają należytego umocowania ustawowego, co utrudni lub uniemożliwi kontrolę legalności tych działań. Kwestionowany przepis jest tym samym sprzeczny z art. 7 Konstytucji, nakładającym na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa, jak też z art. 2 Konstytucji, bowiem w państwie prawnym nie mogą istnieć organy których kompetencje nie zostały jasno określone przez ustawę.

Przepis art. 17 ustawy nie jest natomiast sprzeczny z art. 42 ust. 2, art. 45 ust. 1 i 2 oraz art. 175 ust. 1 i 2 Konstytucji. Instytucja Rzecznika nie ogranicza bowiem prawa do obrony osoby lustrowanej, jak też sam Rzecznik nie rozpatruje sprawy zamiast Sądu Lustracyjnego (nie sprawuje wymiaru sprawiedliwości). Wskazane przez wnioskodawców przepisy konstytucyjne nie stanowią w ogóle właściwej płaszczyzny prawnej dla oceny konstytucyjności zakwestionowanego przepisu z art. 17 ustawy.

Zarzut niezgodności z tymi samymi przepisami konstytucyjnymi postawili wnioskodawcy przepisowi z art. 21 ust. 2 ustawy, zgodnie z którym jeżeli zachodzi konieczność przesłuchania osoby lustrowanej, świadków albo biegłych Sąd Lustracyjny wyznacza rozprawę odbywającą się z wyłączeniem jawności. Jak się wydaje, w świetle art. 21 ust. 2 ustawy nie można podzielić zarzutów wnioskodawców co do jego sprzeczności z art. 7 i art. 175 Konstytucji. Działanie Sądu Lustracyjnego nie może bowiem być postrzegane jako bezprawne, skoro podstawą tego działania są przepisy ustawowe. Sąd ten stanowi Wydział w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie (art. 1 ust. 1 ustawy), a więc jest elementem strukturalnym w systemie sądów powszechnych, przewidzianych konstytucyjnie.

Zdaniem wnioskodawców, art. 21 ust. 2 łamie nakazy informowania o wszczęciu i przyczynie wszczęcia postępowania przeciwko osobie, przed-

stawienia jej zarzutów, umożliwienia zainteresowanemu czynnego udziału w postępowaniu oraz prawo do obrony osobistej i korzystanie z pomocy prawnej (obrońcy) - mieszczące się *expressis verbis* w art. 42 ust. 2 Konstytucji, a także w art. 45 ust. 1 i 2 i poprzez tenże artykuł także w art. 2 Konstytucji. Wydaje się, że nieuprawnione jest wydobywanie - w drodze interpretacji - z art. 21 ust. 2 ustawy naruszenia prawa osoby lustrowanej do obrony w sytuacji, gdy *explicite* prawo korzystania z obrońcy poręcza art. 20 *in fine* ustawy. Konkluzja ta oznaczałaby bezzasadność zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ustawy z art. 42 ust. 2 Konstytucji, zwłaszcza iż tenże artykuł Konstytucji określa prawo do obrony w postępowaniu karnym. Nie wydaje się natomiast, by art. 21 ust. 2 ustawy stanowił wyraz należytej troski o rzetelną procedurę. Jako taki godzi więc w art. 45 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym każdy ma prawo do sprawiedliwego sądu. Zgodnie zaś z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego "prawo do rzetelnej ("sprawiedliwej") procedury postępowania w sprawach dotyczących ochrony interesów prawnych obywateli należy do treści zasady demokratycznego państwa prawnego" (K. 17/92 - OTK 1993, cz. II, poz. 33). Kwestionowany przepis ustawy nie jest więc zgodny także z art. 2 Konstytucji.

Ad 3

Mimo postawienia zarzutu, iż art. 1 ust. 2 ustawy sprzeczny jest z art. 2 i art. 32 ust. 1 Konstytucji, wnioskodawcy w stosownej części uzasadnienia swego wniosku nie wskazują jakichkolwiek argumentów wskazujących na ustawowe naruszenie kwestionowanym przepisem zasady równości wobec prawa, a tym samym także zasady państwa prawnego. Zawarte w uzasadnieniu wniosku uwagi w tym punkcie ukazują natomiast przekonanie wnioskodawców, iż wprowadzenie - jako podstawy odpowiedzialności - wyłącznie stwierdzenia "obiektywnej" niezgodności z prawdą treści oświadczenia (art. 1 ust. 2 ustawy), sprzeczne jest z zasadą państwa prawnego poprzez naruszenie zasady "*nulla poena sine culpa*", zawartej w art. 42 ust. 1 Konstytucji. Ta kwestia była już jednak przedmiotem analizy w odniesieniu do zarzutów

wnioskodawców, postawionych w punkcie pierwszym wniosku. Brak natomiast - jak się wydaje - przesłanek by uznać art. 32 ust. 1 Konstytucji za właściwą płaszczyznę oceny dla art. 1 ust. 2 ustawy i zgodzić się z postawionym zarzutem.

Analogiczne uwagi poczynić należy w związku z kwestionowaniem przez wnioskodawców konstytucyjności przepisu art. 20 ustawy. Mimo, iż zarzucają kwestionowanemu przepisowi naruszenie konstytucyjnej zasady równości (art. 32 ust. 1), a przez to zasady państwa prawnego (art. 2), to w uzasadnieniu do tego punktu stwierdzają, iż użycie przez ustawodawcę w art. 20 sformułowania, że do osoby lustrowanej "mają zastosowanie przepisy dotyczące oskarżonego w postępowaniu karnym" stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą domniemania niewinności (art. 42 ust. 3), a przez to z zasadą państwa prawnego. Kwestionowany przepis ustawy nie narusza art. 42 ust. 3 Konstytucji, jak i art. 32 ust. 1 Konstytucji. W obu przypadkach wnioskodawcy nie wskazali jakichkolwiek argumentów, mogących uzasadniać zarzut.

Wnioskodawcy zarzucili także przepisom art. 28 i art. 30 ustawy niezgodność z konstytucyjną zasadą równości wobec prawa (art. 32 ust. 1) a przez to zasady państwa prawnego (art. 2), przy czym uzasadnienie tych zarzutów odnosi się tylko do art. 28 kwestionowanej ustawy. Nierównoprawne traktowanie osób lustrowanych miałyby - zdaniem wnioskodawców - polegać na tym, iż kwestionowany przepis nakazuje publikację wyłącznie orzeczeń stwierdzających niezgodność z prawdą oświadczenia osoby lustrowanej, pomijając publikację orzeczeń stwierdzających zgodność z prawdą złożonego oświadczenia, przy czym upowszechnienie orzeczenia stwierdzającego zgodność z prawdą oświadczenia ma - zdaniem wnioskodawców - istotne znaczenie dla dobrego imienia (gwarantowanego konstytucyjnie w art. 47) osoby lustrowanej.

Jak się wydaje, zarzuty wnioskodawców nie są zasadne. Znane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla istotę równości sprowadzającą się do tego, że wszystkie podmioty charakteryzujące się istotną cechą w równym

stopniu mają być traktowane według jednakowej miary (U.7/87 - OTK 1988, poz. 1). W omawianym przypadku elementem istotnie różnicującym osoby lustrwane jest zgodność lub niezgodność z prawdą złożonego oświadczenia. To zróżnicowanie w pełni uzasadnia decyzję ustawodawcy o niejednakowym traktowaniu osób lustrwanych. Dodatkowym uzasadnieniem jest fakt, iż ustawodawca przewidział wiązanie dalszych skutków prawnych dla osoby lustrwanej tylko z przypadkiem złożenia przez nią oświadczenia niezgodnego z prawdą. Poza tym brak publikacji orzeczenia Sądu Lustracyjnego automatycznie oznacza, że złożone oświadczenie było zgodne z prawdą, nie godzi więc w dobra osobiste osoby lustrwanej. Jeśli uznać, że orzeczenie ogłoszone - o niezgodności z prawdą złożonego oświadczenia - godzi w dobra osobiste, to nie jest to nierówne traktowanie, oparte jest ono bowiem na takiej przesłance, która jest istotnie różna niż w przypadku, gdy osoba lustrwana złożyła oświadczenie zgodne z prawdą. Zarówno samo zróżnicowanie, jak i jego przejaw (forma) nie mogą być uznane za niesprawiedliwe, naruszające art. 2 Konstytucji.

Wnioskodawcy nie przedstawili uzasadnienia swego zarzutu co do niekonstytucyjności art. 30 ustawy. Analiza jego treści, funkcjonalnie związanej z analizowanym art. 28 ustawy, wskazuje jednak, że i w tym przypadku argumenty podniesione przy ocenie konstytucyjności art. 28 ustawy, nie dają podstaw do przyjęcia zasadności zarzutu, iż art. 30 ustawy jest niezgodny zarówno z art. 32 ust. 1, jak i art. 2 Konstytucji.

Ad 4

W odniesieniu do art. 36 ustawy wnioskodawcy zakwestionowali - doprecyzowując swe stanowisko w uzasadnieniu - pkt 3 tegoż przepisu, zarzucając mu niezgodność z art. 62 ust. 2 i z art. 127 ust. 3 Konstytucji, a przez to naruszenie wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady demokratycznego państwa prawnego. Zdaniem wnioskodawców, zakwestionowany przepis - poprzez nowelizację art. 44 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP - rozszerza kategorie osób, którym nie przysługuje bierne prawo wybor-

cze w wyborach prezydenckich, nakazując Państwowej Komisji Wyborczej skreślenie z listy wyborczej kandydatów, którzy złożyli niezgodne z prawdą oświadczenie lustracyjne.

Zarzut wnioskodawców jest zasadny. Zgodnie bowiem z art. 127 ust. 3 Konstytucji, na Prezydenta RP może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Przytoczone brzmienie przepisu *in fine* odsyła do art. 62 ust. 2 Konstytucji, który przesądza, iż prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych. Katalog przesłanek, jakie musi spełnić kandydat na Prezydenta, jest więc uregulowany konstytucyjnie w sposób zamknięty, nie pozostawiający ustawom zwykłym możliwości jego ograniczania (por. art. 127 ust. 7 Konstytucji). Przepis art. 36 pkt 3 kwestionowanej ustawy pozbawia osobę możliwości bycia wybraną skoro zostaje ona skreślona z listy wyborczej, tym samym zmieniając *de facto* przepisy konstytucyjne. Kwestionowany przepis jest przez to sprzeczny z art. 62 ust. 2 i art. 127 ust. 3 Konstytucji. Jednocześnie zaskarżony przepis narusza zasadę państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), skoro narusza hierarchiczny system źródeł prawa, wkraczając w materie regulowane przepisami o wyższej mocy.

Analogiczny zarzut postawili wnioskodawcy przepisom art. 37 i art. 38 kwestionowanej ustawy, podnosząc ich niezgodność z art. 67 ust. 2, a przez to z art. 2 Konstytucji. Zakwestionowane przepisy nowelizują art. 19 ust. 1 ordynacji wyborczej do Senatu (art. 37 pkt 4 kwestionowanej ustawy) i art. 131 ust. 1 ordynacji do Sejmu (art. 38 pkt 4 kwestionowanej ustawy) przez dodanie przepisów powodujących wygaśnięcie mandatu (senatora, posła) w przypadku złożenia niezgodnego z prawdą oświadczenia lustracyjnego. Zdaniem wnioskodawców, wygaśnięcie mandatów oznacza poszerzenie kategorii osób, którym nie przysługuje bierne prawo wyborcze, wbrew dyspozycji art. 62 ust. 2 Konstytucji.

Zarzut wnioskodawców w odniesieniu do obu przepisów (art. 37 i art. 38 pkt 4) kwestionowanej ustawy nie jest zasadny. Na marginesie można zauważyć, iż art. 62 ust. 2 Konstytucji reguluje prawo wybierania, a więc nawiązanie do niego w odniesieniu do biernego prawa wyborczego musi nastąpić w związku z art. 99 Konstytucji. Nietrafna jest jednak w tym przypadku sama istota zarzutu, bowiem wygaśnięcie mandatu - niezależnie od przyczyny - może nastąpić jedynie w odniesieniu do osoby, która została wybrana, a więc skorzystała z biernego prawa wyborczego. Oznacza to, że zakwestionowane przepisy ustawowe nie są sprzeczne z przepisami konstytucyjnymi (art. 99 w zw. z art. 66 ust. 2).

Ad 5

Przepisom art. 7 ust. 4 i art. 17 ust. 1 pkt 1-2 i 11 kwestionowanej ustawy zarzucili wnioskodawcy ich sprzeczność z art. 51 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji.

Zarzut ten jest bezzasadny, a z wywodów wnioskodawców, zawartych w uzasadnieniu wniosku, wynika iż chodziło im o kwestie inne, niż regulowane wskazanymi przepisami konstytucyjnymi. Art. 51 ust. 3 Konstytucji ustanawia prawo dostępu każdego obywatela do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Art. 61 ust. 3 Konstytucji określa natomiast przesłanki ograniczenia prawa każdego obywatela do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej i osób pełniących funkcje publiczne. Tymczasem sens wywodów wnioskodawców jest taki, iż - ich zdaniem - kwestionowane przepisy ustawy pozwalając określonym osobom na odbiór oświadczeń lustracyjnych (art. 7 ust. 1 pkt 1,2,11 ustawy), a także Rzecznikowi Interesu Społecznego (art. 17 ust. 4 ustawy) na dostęp do materiałów archiwalnych MSWiA oraz MON, rodzą niebezpieczeństwo ujawnienia tajemnicy państwowej. Takie *meritum* zarzutów sprawia, iż wskazane przez wnioskodawców przepisy konstytucyjne nie są właściwą płaszczyzną oceny. Zarzut wnioskodawców byłby zrozumiały na gruncie art. 93 ust. 1 dawnych przepisów konstytucyjnych w zakresie ustanawiającym obowiązek strzeżenia

tajemnicy państwowej. Nawet jednak i wtedy zarzut ten nie byłby zasadny, bowiem upoważnienia ustawowe do przyjmowania oświadczeń lustracyjnych przez określone podmioty należy - jak się wydaje - rozumieć jako równoznaczne z upoważnieniem tych osób do dostępu do zawartej w nich treści tajemnicy państwowej. Posiadanie przez część "B" oświadczenia klauzuli "tajnie po wypełnieniu" powoduje, że wszystkie osoby, które miały dostęp do tych wiadomości, są zobowiązane dochować tajemnicy. Obowiązek taki wynika z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz. U. Nr 40, poz. 271, z późn.zm.), przewidującego że zachowanie tajemnicy państwowej jest obowiązkiem każdego, do czyjej wiadomości ona dotarła. Analogiczna uwaga musi dotyczyć Rzecznika Interesu Społecznego, jego zastępców i upoważnionych pracowników jego Biura, ponieważ upoważnienie do dostępu do tajemnicy państwowej równocześnie nakłada i na nich obowiązek jej przestrzegania, zgodnie z przepisami wskazanej wyżej ustawy z 1982 r.

Ad 6

Wnioskodawcy zarzucili kwestionowanej ustawie niezgodność jej art. 4 z wyrażonymi w art. 82 i art. 85 Konstytucji obywatelskimi obowiązkami wierności i obrony Ojczyzny. Zdaniem wnioskodawców, objęcie sankcjami *qasi* - karnymi takiej działalności, która była podejmowana jako realizacja konstytucyjnie określonego obowiązku obywatelskiego sprawia, iż ustawowy przepis w tym zakresie jest sprzeczny ze wskazanymi przepisami Konstytucji. Ich zdaniem, nie stanowi przekreślenia zarzutu fakt, iż w art. 4 zawarty jest ust. 2, zgodnie z którym "współpracą w rozumieniu niniejszej ustawy nie jest działanie, którego obowiązek wynikał z ustawy obowiązującej w czasie tego działania"; gdyby bowiem ustawodawca miał tu na myśli obowiązujące wówczas przepisy konstytucyjne (choćby art. 93 ust. 1 utrzymanych w mocy przepisów konstytucyjnych), to powinien dać temu wyraz poprzez stosowne wyłączenie w art. 2 lub art. 4 ustawy. Nie jest też - zdaniem wnioskodawców jasno zdefiniowane w cz. "A" oświadczenia, stanowiącego na mocy art. 10

ustawy załącznik do niej, o jaką służbę (np. zawodową czy zasadniczą służbę wojskową) chodzi, co narusza pewność prawa i zaufanie do niego, a więc godzi w art. 2 Konstytucji (państwo prawne).

Jak się wydaje, zarzut wnioskodawców jest tu bezzasadny, zwłaszcza w świetle przywołanego art. 4 ust. 2 kwestionowanej ustawy, ustanawiającego swoisty kontratyp - wyłączenie, którego brak stwierdzają wnioskodawcy. W przepisie tym *explicite* mowa jest wprawdzie o "ustawie", nie zaś - na co zwracają uwagę wnioskodawcy - o "konstytucji", jednak brzmienie tego przepisu nie wyklucza takiego rozumienia, które obejmuje także Konstytucję (przepisy o mocy konstytucyjnej) - zgodnie ze stwierdzeniem, iż przepisy konstytucyjne są także ustawą. Przypomnieć tu należy technikę wykładni ustaw w zgodzie z Konstytucją, nakazującą uznać ustawę (tu - kwestionowaną ustawę) za zgodną z Konstytucją, jeśli możliwe jest przy jej dosłownym brzmieniu nadanie jej takiego znaczenia, które nie prowadzi do hierarchicznej niezgodności. Podejście to czyni bezprzedmiotowym wątpliwości zgłoszone w związku z rozumieniem pojęcia "służby", skoro wskazana zasadnicza służba wojskowa i inne przytoczone przykłady stanowią wyraz realizacji obowiązku płynącego nawet z ustawy tzw. zwykłej.

6 stycznia 1998 r.

**O PROBLEMACH Z DALSZYM POSTĘPOWANIEM
W SPRAWACH POCIĄgniĘCIA DO ODPOWIEDZIALNOŚCI
KONSTYTUCYJNEJ I KARNEJ
(B. PREZYDENTA - GEN. W. JARUZELSKIEGO, B. MINISTRA
SPRAW WEWNĘTRZNYCH - GEN. CZ. KISZCZAKA, B. MINISTRA
PRZEKSZTAŁCENŃ WŁASNOŚCIOWYCH - J.
LEWANDOWSKIEGO)**

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Analizę postawionego problemu należy poprzedzić przypomnieniem, iż zagadnienie kontynuacji, bądź też umorzenia, postępowań wszczętych a nie zakończonych podczas biegu X i I kadencji Sejmu stanowiło przedmiot uchwały Prezydium Sejmu (z dnia 21 stycznia 1994 r.), zgodnie z którą zlecono Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu II kadencji przystąpienie do dalszych prac nad wcześniej zgłoszonymi wnioskami wstępnymi o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej (i karnej).¹

W naszej ocenie, argumenty uzasadniające powyższe stanowisko nie tracą na znaczeniu i aktualności również w przypadku wyznaczenia przedmiotowego zakresu działania (kognicji) Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu III kadencji.

Jako najistotniejsze, a zarazem rozstrzygające w sprawie, wskazać trzeba:

1. Zwyczajowe respektowanie zasady dyskontynuacji prac Sejmu minionej kadencji w zakresie realizowania funkcji prawodawczej, zgodnie z opcją, iż nowo wybrany Sejm nie jest sukcesorem spraw nie załatwionych przez swego poprzednika, a swą działalność rozpoczyna z "czystym kontem", będąc wolnym od wszystkich zaległości.

¹ Analogicznie rozstrzygnęło Prezydium Sejmu I kadencji (DPS-157-4/92) wobec wniosków złożonych podczas biegu X kadencji Sejmu.

2. Zwyczajowe² respektowanie zasady kontynuacji prac Sejmu (Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej) minionej kadencji w zakresie realizowania funkcji kontrolnej - w płaszczyźnie odpowiedzialności konstytucyjnej, zgodnie z opcją, iż zmiany składu politycznego Sejmu nowej kadencji "nie mogą pociągać za sobą uchylenia odpowiedzialności konstytucyjnej, a tym bardziej zaniechania ścigania czynów mających znamiona przestępstwa".³

W ocenie I Prezesa Sądu Najwyższego - prof. A. Strzembosza,⁴ Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej jako wewnętrzny organ Sejmu nie tylko bada zarzuty dotyczące naruszenia Konstytucji i ustaw, ale również prowadzi czynności przygotowawcze związane z zarzutem popełnienia przestępstw w oparciu o Kodeks postępowania karnego (art. 9 ust. 5 i art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu).⁵

Kodeks nakazuje ściganie przestępstw niezależnie od zmian organizacyjnych czy personalnych w organach prowadzących postępowanie.

Upływ kadencji Sejmu nie oznacza zakończenia postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej, zwłaszcza zaś nie skutkuje *ipso facto* umorzeniem postępowania. Utożsamienie takie oznaczałoby ewidentne naruszenie podstawowych zasad np. procedury karnej (art. 11 Kodeksu postępowania karnego określającego przesłanki umorzenia postępowania).

Co szczególnie istotne, odstąpienie przez nowo wybrany Sejm od zasady kontynuowania postępowań może prowadzić do postawienia w pełni uzasadnionego zarzutu naruszenia konstytucyjnej zasady równości wszystkich wo-

² Rozstrzygnięcie precedensowe z przyp. 1 i aprobatą w uchwale Prezydium Sejmu II kadencji z dnia 21 stycznia 1994 r.

³ A. Strzembosz, *Stanowisko I Prezesa Sądu Najwyższego w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie powszechnie obowiązującej wykładni art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu*, "Przegląd Sejmowy" nr 2/94, s. 113.

⁴ Op. cit., s. 113-114.

⁵ Tekst jedn. - Dz. U. z 1993 r. Nr 38, poz. 172 z późn.zm.

bec prawa i równego traktowania przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji⁶).

Ostatni argument przemawiający za dalszym prowadzeniem postępowania przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej - i konsekwentnie - Sejm następnej kadencji, znajduje podstawę w brzmieniu art. 11 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu: "Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej przedstawia Sejmowi sprawozdanie z prac nad każdą przekazaną jej sprawą wraz z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej lub o umorzenie postępowania w sprawie (podobnie art. 10 ust. 1).

Przepis ten nakłada na Komisję obowiązek przygotowania i przedstawienia Sejmowi sprawozdania wraz z odpowiednim wnioskiem, a zatem określa formę prawną zakończenia postępowania w Komisji. Treść art. 11 ust. 1 pozwala uznać, że ustawodawca wyznaczając zakres przedmiotowy działania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie ograniczył go wyłącznie do spraw, które zawisły w Sejmie konkretnej (bieżącej) kadencji. Jeżeli Komisja przedstawia Sejmowi sprawozdanie z prac "nad każdą przekazaną jej sprawą", a przekazanie takie może nastąpić w wyniku aprobaty zwyczajowej zasady kontynuowania postępowań wszczętych a nie zakończonych podczas biegu minionych kadencji Sejmu, to nie znajdujemy podstawy dla przekonującego uzasadnienia zawężenia kognicji Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu III kadencji.

3. Mając na uwadze, iż - jak dotychczas - każdy nowo wybrany Sejm staje przed problemem kontynuowania, bądź nie, postępowań w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej (i karnej), podtrzymujemy postulat dokonania nowelizacji ustawy o Trybunale Stanu w zakresie wprowadzenia przepisów przejściowych, kształtujących kognicję Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej.

⁶ Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483.

tucyjnej w sprawach zawisłych a nie zakończonych podczas minionych kadencji Sejmu.⁷

Skoro obecnie, zarówno doktryna prawa konstytucyjnego, jak i prawa karnego materialnego oraz procesowego aprobejuje stosowanie zwyczajowej zasady kontynuacji w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej (i karnej), to konwenans ten winien zyskać charakter normatywny.

W kontekście powyższych rozważań nie można także pominąć istoty zwyczaju parlamentarnego, którą jest "możliwość odstąpienia od niego poprzez zmianę praktycznych zachowań organów państwowych (tutaj: Sejmu), gdy uznają to za uzasadnione".⁸

Trzeba zatem wyraźnie stwierdzić, że prawdopodobieństwo zaistnienia przypadku, w którym Sejm - jako autor zwyczaju kontynuacji - uzna się nim nie związany, pozostawia bez jednoznacznej odpowiedzi pytania o skutki prawne takiego rozstrzygnięcia.

II. Najistotniejsze etapy postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej b. Prezydenta - gen. W. Jaruzelskiego oraz b. Ministra Spraw Wewnętrznych - gen. Cz. Kiszczaka:

A. I kadencja Sejmu

1) 20 maja 1992 r. - Trybunał Konstytucyjny w Postanowieniu formułuje wniosek wstępny o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej b. Prezydenta - gen. W. Jaruzelskiego oraz b. Ministra Spraw Wewnętrznych - gen. Cz. Kiszczaka

2) 22 czerwca 1992 r. - Prezydium Sejmu kieruje wniosek wstępny do rozpatrzenia w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej

⁷ Por. B. Szepietowska, *Opinia na temat kognicji Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (Sejmu II kadencji) w sprawie kontynuowania postępowań wszczętych a nie zakończonych podczas biegu X i I kadencji Sejmu*, "Przegląd Sejmowy" nr 2/94, s. 116.

⁸ L. Garlicki, *Opinia w sprawie zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego*, "Przegląd Sejmowy" nr 3/93, s. 114.

3) 27 kwietnia 1993 r. Komisja formułuje wobec osób objętych wnioskiem wstępnym dodatkowy zarzut popełnienia przestępstwa z art. 268 Kodeksu karnego

4) 12 maja 1993 r. - Komisja podejmuje uchwały w sprawach:

- przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu:

-- wniosku o postawienie b. Prezydenta - gen. W. Jaruzelskiego w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu za naruszenie art. 8 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁹ (9 głosów za, 3 przeciw, nikt się nie wstrzymał);

-- wniosku o postawienie b. Prezydenta - gen. W. Jaruzelskiego w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu za naruszenie art. 268 Kodeksu karnego (9 głosów za, 3 przeciw, nikt się nie wstrzymał);

- przedstawienia Sejmowi:

-- wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu b. Ministra Spraw Wewnętrznych - gen. Cz. Kiszczaka za naruszenie art. 8 Konstytucji i art. 3 ustawy z dnia o zasobach archiwalnych i archiwach (9 głosów za, 3 przeciw, nikt się nie wstrzymał);

-- wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej b. Ministra Spraw Wewnętrznych - gen. Cz. Kiszczaka za naruszenie art. 268 Kodeksu karnego (9 głosów za, 3 przeciw, nikt się nie wstrzymał);

- przygotowania sprawozdania z prac Komisji przez jej Przewodniczącego (10 głosów za, nikt nie był przeciw, 2 głosy wstrzymujące);

- wyboru posła K. Barczyka na oskarżyciela publicznego w postępowaniu przed Trybunałem Stanu (9 głosów za, nikt nie był przeciw, 3 głosy wstrzymujące). Drugi kandydat - poseł M. Markiewicz był nieobecny (nie mógł wyrazić zgody), co przesunęło głosowanie na kolejne posiedzenie Komisji.

⁹ Dz. U. Nr 38, poz. 173.

Rozwiązanie Sejmu przez Prezydenta i zakończenie I kadencji (czerwiec 1993 r.) przesądziło o niemożności faktycznej sporządzenia sprawozdania wraz z wnioskami oraz przedstawienia go Zgromadzeniu Narodowemu i Sejmowi.

B. II kadencja Sejmu

1) 1 lutego 1994 r. - Komisja podejmuje postępowanie, rozstrzygając w uchwale o:

- wznowieniu postępowania w sprawie (w oparciu o stenogramy z posiedzeń Komisji trudno wskazać podstawę prawną: art. 474 czy art. 356 Kodeksu postępowania karnego, bowiem każdy z przywołanych przepisów budzi uzasadnione wątpliwości co do możliwości jego odpowiedniego stosowania w postępowaniu przed Komisją);

2) 16 lutego 1994 r. - Komisja podejmuje uchwały w sprawach:

- dopuszczenia dowodu z opinii biegłego (prof. K. Buchała) w zakresie analizy ustawowych znamion czynu określonego w art. 268 Kodeksu karnego (podstawowe zastrzeżenie dotyczy uznania opinii biegłego w sprawie treści przepisu prawnego za dowód w sprawie);

- dopuszczenia dowodu z opinii Stowarzyszenia Stenografów, Maszynistek i Sekretarek w zakresie określenia cech, jakim powinien odpowiadać stenogram (wątpliwości jak wyżej).

3) 6 kwietnia 1994 r. - Komisja podejmuje uchwały w sprawach:

- wystąpienia do Zgromadzenia Narodowego z wnioskiem o umorzenie postępowania w sprawie b. Prezydenta - gen. W. Jaruzelskiego;

- wystąpienia do Sejmu z wnioskiem o umorzenie postępowania w sprawie b. Ministra Spraw Wewnętrznych - gen. Cz. Kiszczaka;

- powołania na sprawozdawcę przed Zgromadzeniem Narodowym i przed Sejmem - posła M. Króla.

Wobec wniosku o umorzenie postępowania w sprawie poseł J. Taylor zapowiedział zgłoszenie wniosku mniejszości i wyjaśnił jego istotę.

4) 10 maja 1994 r. - Komisja uchwała sprawozdanie wraz z wnioskiem o umorzenie postępowań w sprawie oraz wnioskiem mniejszości;

5) 11 maja 1994 r. - sprawozdanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej zostaje opublikowane w Druku Sejmowym nr 729.

Do dnia zakończenia II kadencji Sejmu (dn. 20 października 1997 r.) Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej nie przedstawiła tak Zgromadzeniu Narodowemu (art. 10 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu), jak i Sejmowi (art. 11 ust. 1 cyt. ustawy) sprawozdania wraz z wnioskiem o umorzenie postępowania oraz wnioskiem mniejszości.

Inicjatywa Komisji nie została bowiem uwzględniona jako punkt porządku obrad żadnego z kolejnych posiedzeń Sejmu, jak również nie spowodowała zwołania posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w celu rozpatrzenia sprawozdania i podjęcia uchwały.

III. Dalszy tok postępowania

1. Wątpliwość pierwsza sprowadza się do pytania, który podmiot sejmowy winien rozstrzygająco wypowiedzieć się w sprawie aprobowania zwyczajowej zasady kontynuacji postępowań z odpowiedzialności konstytucyjnej w Sejmie III kadencji.

Dotychczasowa praktyka wskazuje na Prezydium Sejmu, które w formie uchwały ustalało kognicję Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, akceptując prowadzenie postępowań w sprawach wszczętych a nie zakończonych w Sejmach minionych kadencji.

Doktryna prawa wyraźnie uznawała w tym zakresie kompetencję Sejmu *in pleno* (bo zwyczaj parlamentarny, akceptowany przez Izbę), choć równocześnie pozycja ustrojowa Prezydium Sejmu (organ konstytucyjny - art. 10 ust. 2 Małej Konstytucji) oraz przyznane mu uprawnienia [kierowanie pracami Sejmu (art. 10 ust. 2 Małej Konstytucji), zwoływanie posiedzeń Sejmu i ustalanie ich porządku dziennego (art. 13 ust. 1 pkt 4 Regulaminu Sejmu), nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym i uchwałodawczym (art. 13 ust. 1 pkt 4a Regulaminu Sejmu), czy wreszcie dokonywanie wykładni Regulami-

nu Sejmu (art. 13 ust. 1 pkt 5 Regulaminu Sejmu], swoiście konwalidowały faktyczne działania Prezydium, optujące za kontynuacją.

Uchwalenie Konstytucji RP i związana z tym nowelizacja Regulaminu Sejmu¹⁰ implikują jednak zweryfikowanie oceny istniejącej praktyki.

Zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji RP wyłącznie Marszałek Sejmu reprezentuje Izbę na zewnątrz (w analizowanej procedurze wobec osób objętych wnioskiem wstępnym lub końcowym Komisji), co więcej - to Marszałek Sejmu nadaje bieg inicjatywom uchwałodawczym (art. 11 ust. 1 pkt 8 Regulaminu Sejmu), a za taką można chyba uznać sprawozdanie z wnioskiem Komisji, zwołuje posiedzenia Sejmu (art. 11 ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 99 ust. 1 Regulaminu Sejmu) i ustala ich porządek dzienny (art. 99 ust. 2 - 5 Regulaminu Sejmu).

Podobnie, Zgromadzenie Narodowe obraduje pod przewodnictwem Marszałka Sejmu (art. 114 ust. 1 Konstytucji RP), jeśli rozpatruje sprawozdanie z wnioskiem o postawienie Prezydenta w stan oskarżenia lub o umorzenie postępowania w sprawie (art. 145 ust. 2 Konstytucji RP).

Biorąc pod uwagę powyższe, można przyjąć, że to Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu (art. 13 pkt 4 Regulaminu Sejmu), przedstawia Sejmowi *in pleno* stanowisko (z uzasadnieniem) w sprawie aprobaty dla zwyczaju kontynuowania postępowań z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej.

Proponowana procedura nie wyklucza jednak sytuacji, w której zwyczaj parlamentarny zostanie przełamany (sprzeciw wobec propozycji Marszałka przyjęty większością głosów), co tym dobitniej potwierdza zasadność nadania konwenansowi charakteru normatywnego.

2. Marszałek Sejmu obecnej kadencji winien, zgodnie z zasadą kontynuacji, zdecydować o dalszym trybie postępowania ze sprawozdaniem Komisji

¹⁰ M. P. z 1997 r. Nr 58, poz. 558 oraz Nr 80, poz. 779.

Odpowiedzialności Konstytucyjnej, przygotowanym podczas biegu II kadencji.

A. Druga wątpliwość dotyczy wskazania reguł dalszego procedowania w sprawie b. Prezydenta - gen. W. Jaruzelskiego.

Jak sygnalizowano wyżej, jedynym konstytucyjnym organem legitymowanym w sprawie postawienia Prezydenta w stan oskarżenia (lub umorzenia postępowania) jest Zgromadzenie Narodowe (art. 145 ust. 2 w zw. z art. 114 ust. 1 Konstytucji RP).

Zgromadzenie Narodowe uchwała swój regulamin (art. 114 ust. 2 Konstytucji RP), określając w nim min. organizację wewnętrzną i porządek prac oraz tryb powoływania i działania swoich organów (analogicznie do zakresu przedmiotowego Regulaminu Sejmu z art. 112 Konstytucji RP).

Dopóki zatem Zgromadzenie Narodowe nie uchwali swojego regulaminu, dopóty istnieje obiektywna niemożność określenia dalszego trybu postępowania ze sprawozdaniem Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu II (ewentualnie także III kadencji), w części dotyczącej b. Prezydenta.

B. Ostatni problem wiąże się z nadaniem dalszego biegu sprawozdaniu Komisji, w części dotyczącej b. Ministra Spraw Wewnętrznych - gen. Cz. Kiszcza.

Naszym zdaniem, sprawozdaniu Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z dnia 10 maja 1994 r. można postawić następujące zarzuty:

a) skoro odpowiedzialność konstytucyjna jest odpowiedzialnością zindywidualizowaną (personalną), to należało przygotować dwa sprawozdania: jedno dla Zgromadzenia Narodowego (b. Prezydent), drugie dla Sejmu (b. Minister Spraw Wewnętrznych).

Okoliczność, iż osobom objętym wnioskiem wstępnym postawiono identyczne zarzuty oraz fakt, iż Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej proponuje takie samo rozstrzygnięcie w obu sprawach (wniosek o umorzenie postępowania), jednakowo je uzasadniając, nie znajduje podstaw natury for-

malnej, by zarówno Zgromadzenie Narodowe, jak i Sejm rozpatrywały jedno (i to samo) sprawozdanie.

b) Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o Trybunale Stanu, Komisja uchwała sprawozdanie o wystąpieniu do Sejmu z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej lub o umorzenie postępowania w sprawie (art. 9 ust. 3 - dla Prezydenta). Wniosek o postawienie w stan oskarżenia lub o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej powinien spełniać warunki wymagane przez przepisy Kodeksu postępowania karnego w stosunku do aktu oskarżenia, a wniosek o umorzenie postępowania - zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne tego wniosku (ust. 5 tego artykułu).

Analizowane sprawozdanie Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej zawiera - obok wniosków o umorzenie postępowania w sprawie - wniosek mniejszości (zgłoszony w oparciu o art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu) o uchwalenie, iż przedłożone sprawozdanie zwraca się Komisji w celu uzupełnienia postępowania przez sporządzenie wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej - gen. W. Jaruzelskiego i gen. W. Kiszczaka - zgodnie z uchwałami Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej z dnia 12 maja 1993 r.

Naszym zdaniem, *numerus clausus* wniosków, które proponuje Komisja (pociągnięcie do odpowiedzialności, postawienie w stan oskarżenia lub umorzenie postępowania w sprawie) determinuje treść wniosku mniejszości.

Możliwość dokonania wyboru wyłącznie w obrębie takiej alternatywy zakłada, że najdalej idącym wnioskiem mniejszości wobec wniosku Komisji o umorzenie postępowania w sprawie, winien być wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej - postawienie w stan oskarżenia (i *a contrario*), spełniający - oczywiście - warunki określone w art. 9 ust. 5 ustawy o Trybunale Stanu.

Na marginesie trzeba podkreślić, że powyższy zakres przedmiotowy sprawozdania (z przeciwstawnymi wnioskami) stanowi wystarczającą gwarancję

takiego głosowania w Sejmie (Zgromadzeniu Narodowym), które nie doprowadzi do pata proceduralnego (praktykę sejmową charakteryzują przypadki dwukrotnego nieuchwalenia wniosku Komisji o umorzenie postępowania).

Głosowanie - w pierwszej kolejności - merytorycznego wniosku mniejszości (np. o pociągnięcie) musi prowadzić do podjęcia rozstrzygnięcia w sprawie, gdyż art. 13 ust. 1 zd. drugie i ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu *explicite* stwierdza, że jeżeli Sejm nie podejmie uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej bezwzględną większością głosów, wówczas Marszałek Sejmu stwierdza umorzenie postępowania w sprawie (Zgromadzenie Narodowe - art. 13 ust. 1 zd. pierwsze i ust. 2).

Natomiast głosowanie wyłącznie nad wnioskiem Komisji o umorzenie postępowania w sprawie (brak przedmiotowo przeciwstawnego wniosku mniejszości) może - w razie nieuzyskania bezwzględnej większości głosów - prowadzić do sygnalizowanego wyżej impasu proceduralnego.

Prezentowane wyżej stanowisko jest wyłącznie postulatem *de lege ferenda*, gdyż cel złożonego wniosku mniejszości sprowadza się do osiągnięcia skutku formalnego (zwrócenie sprawozdania Komisji dla uzupełnienia postępowania przez sporządzenie wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności), choć jego uzasadnienie merytoryczne bliskie jest spełnieniu warunków stawianych aktowi oskarżenia.

Wypada na koniec podnieść, iż powstanie sytuacji skrajnej, tzn. odrzucenie wniosku mniejszości (nieuzyskanie zwykłej większości głosów) i następnie nieuchwalenie wniosku Komisji (nieuzyskanie większości bezwzględnej) uniemożliwia zastosowanie art. 12 ust. 2 ustawy o Trybunale Stanu, generując impas proceduralny takiego rodzaju, który - w naszej ocenie - nie znajduje na gruncie obowiązującego prawa przesłanek jego "rozładowania".

c) Ostatni zarzut formalny sprowadza się do twierdzenia, iż przesłanką zawierającą dalszy tok postępowania ze sprawozdaniem Komisji jest nieistnienie legitymowanego podmiotu, który - z upoważnienia Komisji Odpowie-

działności Konstytucyjnej - przedstawiłby sprawozdanie Sejmowi obecnej kadencji.

Ze skutkiem dla bieżącej kadencji, dopóty trudno uznać byt i skuteczność prawną sprawozdania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmowi II kadencji (Druk Sejmowy nr 729), dopóki jedyny kompetentny w sprawie organ (Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej):

- nie uzna sprawozdania za własne; *de facto* i *de iure* nie przyjmie go w formie uchwały (art. 90 ust. 1 Regulaminu Sejmu);

- nie wybierze ze swego grona posła sprawozdawcy na posiedzenie Sejmu, który przedstawi w sposób obiektywny wnioski zawarte w sprawozdaniu Komisji (art. 90 ust. 2 w zw. z art. 40 ust. 5 i 6 Regulaminu Sejmu);

- nie złoży sprawozdania na ręce Marszałka Sejmu w celu zarządzenia drukowania sprawozdania oraz doręczenia go posłom (art. 70 ust. 3 Regulaminu Sejmu w zw. z art. 12 ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu).

Podkreślamy, że warunkiem *sine qua non* dalszego postępowania w analizowanej sprawie jest spełnienie każdej (wszystkich) z wymienionych przesłanek.

Praktyka sejmowa potwierdza, że zwyczajowa zasada kontynuowania postępowań z odpowiedzialności konstytucyjnej nie obliguje Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (w nowo wybranym Sejmie) do podjęcia i prowadzenia sprawy od tego stadium procedury, w którym zakończyła je Komisja poprzedniej kadencji (*vide* pkt II.B.1 opinii).

Mając na uwadze regułę odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu postępowania karnego w postępowaniu przed Komisją Odpowiedzialności Konstytucyjnej (art. 68 ust. 1 *in fine* Regulaminu Sejmu) oraz istotę i status procesowy Komisji oraz Sejmu, trzeba jednoznacznie uznać, że organy te prowadzą - w rozumieniu Kodeksu - postępowanie przygotowawcze, zakończone:

- wydaniem przez prowadzącego dochodzenie postanowienia o zamknięciu postępowania przygotowawczego i niezwłocznym przekazaniem akt wraz z dowodami prokuratorowi (art. 279 Kodeksu),

czego odpowiednikiem w Komisji jest:

- przyjęcie sprawozdania wraz z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej (i karnej),

- postawienie w stan oskarżenia lub o umorzenie postępowania w sprawie;

- sporządzenie przez prokuratora aktu oskarżenia, (art. 295 i art. 296 Kodeksu),

czego odpowiednikiem jest:

- podjęcie przez Sejm uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej, zgodnie z wnioskiem Komisji lub wnioskiem mniejszości,

- wydanie przez prokuratora postanowienia o umorzeniu postępowania (art. 280 Kodeksu),

czego odpowiednikiem jest:

- podjęcie przez Sejm uchwały o umorzeniu postępowania, zgodnie z wnioskiem Komisji lub w wyniku niepodjęcia uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej zgodnie z wnioskiem Komisji, w rezultacie nieuzyskania poparcia bezwzględnej większości głosów.

Upodobnienie pozycji Komisji do pozycji prokuratora w postępowaniu przygotowawczym oznaczać musi także, iż śmierć prowadzącego postępowanie przed sporządzeniem aktu oskarżenia (upływ kadencji przed podjęciem przez Sejm uchwały) skutkuje przekazaniem innemu prokuratorowi akt sprawy wraz z dowodami w celu zakończenia postępowania.

Dla kognicji Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu III kadencji okoliczność nieprzedłożenia Sejmowi II kadencji (swoiście rozumiana "śmierć" Izby w wyniku zakończenia kadencji) sprawozdania stwarza alternatywę:

- przyjęcia tego sprawozdania za własne (spełnienie przesłanek określonych w pkt c) tej części opinii

lub

- kontynuowania postępowania w związku z np. odmienną oceną zgromadzonego materiału dowodowego (w szczególności przez uzasadnienie dokonanych naruszeń przepisów proceduralnych w działaniu Komisji czy też zgłoszeniem nowych wniosków dowodowych).

Kończąc, wypada podkreślić, że postawiony do zaopiniowania problem cechuje szczególna zawilość, wynikająca z połączenia argumentacji politycznej i prawnej, które determinują postrzeganie i stosowanie procedur odpowiedzialności konstytucyjnej w Polsce.

Można w konkluzji dość przewrotnie zasugerować, iż nadzieję "samorozwiązania" dylematów karnych w tejże sprawie stwarza instytucja przedawnienia (ustanie karalności przestępstwa z art. 268 po 10 latach od jego popełnienia).

Nie traci jednak na aktualności aspekt deliktu konstytucyjnego.

IV. Podtrzymując wszystkie argumenty przedstawione w opinii dotyczącej b. Prezydenta i b. Ministra Spraw Wewnętrznych, związane z kontynuowaniem postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej, należy stwierdzić, iż specyfika sytuacji b. Ministra Przekształceń Własnościowych sprowadza się do:

1. - nieuchwalenia przez Sejm w dniu 10 czerwca 1994 r. wniosku Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej o umorzenie postępowania w sprawie

oraz

- zwrócenia Komisji sprawozdania w celu uzupełnienia postępowania w zakresie wyznaczonym przez Sejm.

2. - nieuchwalenia przez Sejm w dniu 22 września 1995 r. wniosku Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej o umorzenie postępowania w sprawie, przygotowanego po zrealizowaniu uchwały Sejmu z dnia 10 czerwca.

Jednocześnie, Sejm nie podjął uchwały w sprawie wskazania kierunków i zakresu dalszego postępowania Komisji.

Mając na uwadze powyższe, nie znajdujemy żadnych ograniczeń w zakresie dalszego postępowania w Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu III kadencji, które może zakończyć się:

a) po spełnieniu następujących przesłanek (każdej/wszystkich):

- przyjęcia przez Komisję sprawozdania wraz z wnioskiem (art. 90 ust. 1 Regulaminu Sejmu), w brzmieniu uchwalonym przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej Sejmu II kadencji (Druk Sejmowy nr 1014);

- wyboru przez Komisję ze swego grona posła sprawozdawcy na posiedzenie Sejmu, który przedstawi w sposób obiektywny wnioski zawarte w sprawozdaniu Komisji (art. 90 ust. 2 w zw. z art. 40 ust. 5 i 6 Regulaminu Sejmu);

- złożenia sprawozdania na ręce Marszałka Sejmu w celu zarządzenia drukowania sprawozdania oraz doręczenia go posłom (art. 70 ust. 3 Regulaminu Sejmu w zw. z art. 12 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym

lub też

b) po uchwaleniu przez Komisję nowego (własnego) sprawozdania z odpowiednim wnioskiem (wyborze posła sprawozdawcy oraz złożenia sprawozdania na ręce Marszałka Sejmu) w wyniku samodzielnej oceny zgromadzonego materiału dowodowego lub dopuszczenia nowych dowodów w sprawie.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 zd. trzecie ustawy o Trybunale Stanu, jeżeli uchwała Komisji obejmuje także pociągnięcie do odpowiedzialności karnej - w wypadku osoby, która jest posłem, stanowi ona równocześnie wniosek o uchylenie immunitetu.

De facto, Sejm po podjęciu uchwały o pociągnięciu do odpowiedzialności karnej (bezwzględna większość głosów) musi przeprowadzić drugie głosowanie w sprawie uchylenia immunitetu (kwalifikowana większość 2/3 głosów). Procedurę taką kształtuje art. 11 ust. 3 zd. drugie ustawy o Trybunale Stanu, choć jego sformułowanie budzi wątpliwości natury legislacyjnej.

Okoliczność nabycia przez b. Ministra Przekształceń Własnościowych mandatu posła będzie miała znaczenie w sprawie tylko wówczas, gdy Sejm rozstrzygnie o pociągnięciu Pana J. Lewandowskiego do odpowiedzialności karnej.

Odrębnego przeprowadzenia analizy wymagać winna konsekwencja swoistego (z punktu widzenia obowiązującego prawa) statusu posła, wobec którego Sejm podjął wyłącznie uchwałę o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej. Bowiem wówczas (art. 11 ust. 1 zd. drugie ustawy o Trybunale Stanu) następuje zawieszenie posła w czynnościach, a więc sytuacja zdecydowanie enigmatyczna.

15 stycznia 1998 r.

**W KILKU KWESTIACH DOTYCZĄCYCH PROJEKTU
NOWELIZACJI USTAWY O RADIOFONII I TELEWIZJI
Z 31 GRUDNIA 1997 R.**

PAWEŁ SARNECKI

1) Czy można uznać autorstwo Rady Ministrów przedmiotowego projektu?

Projekty ustaw mogą zgłaszać do Sejmu, (z obowiązkiem tego ostatniego wszczęcia procedury ustawodawczej), jedynie podmioty, wskazane konstytucyjnie (art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP z 2 IV 1997 r.). Działalność ustawodawcza państwa jest tak istotną jego funkcją, że okoliczność ta każe z wielką rozwagą rozwiązywać również problem inicjatywy ustawodawczej. Idzie z jednej strony o ochronę praw parlamentu (stąd konieczność istnienia parlamentarnej inicjatywy ustawodawczej), ale z drugiej strony, o zamknięcie tego kręgu do takich tylko organów, co do których można założyć, że czynić to będą w sposób odpowiedzialny i rzeczowy, posiadając dostęp do niezbędnych w tym zakresie informacji, do odpowiednich służb prawnych itd. Idzie również o to, aby zapobiec zalewowi parlamentu przez wielką liczbę słabo przygotowanych projektów ustaw. Dlatego też zagadnienie dostępu do formalnej inicjatywy ustawodawczej jest na ogół instytucją konstytucyjną, co samo w sobie jest już pewną barierą, a po drugie prawa tego konstytucje udzielają nader wstrzeмиęzliwie.

Podmioty (organy konstytucyjne) nie ujęte w art. 118, w tym również KRRiTV, prawa tego nie posiadają i chcąc doprowadzić do wszczęcia procedury ustawodawczej w określonej kwestii, muszą skłonić do tego któryś z podmiotów, wskazanych w przytoczonym przepisie konstytucyjnym. Co do postaci tego skłaniania to, jako kwestii konstytucyjnie nie uregulowanej, przyjąć należy dowolność formy: podmioty zainteresowane mogą przygotować własny, kompletny projekt, albo też przedstawić jedynie pewne tezy, właściwy projekt mógłby być również przygotowywany wspólnie przez ta-

kich inspiratorów i organy obdarzone formalną inicjatywą ustawodawczą itp. Te ostatnie nie mają naturalnie obowiązku uczynienia zadość tego rodzaju prośbom i sugestiom, gdyż to one ponosić będą za wniesienie projektu ogólnopolityczną odpowiedzialność. Jednakże - z drugiej strony - nie jest to praktyka w najmniejszym stopniu naganna a jej szersze stosowanie świadczyłoby nawet nader pozytywnie o demokratycznych mechanizmach ustrojowych (por. art. 2 Konstytucji, zasada państwa demokratycznego).

Jak wynika z uzasadnienia Prezesa RM do opiniowanego projektu ustawy, mamy właśnie do czynienia z takim przypadkiem. Trzeba jednak stanąć na stanowisku, że akceptacja - w tym wypadku przez rząd (co wynika z uzasadnienia; zresztą akceptacja przez ministra czy nawet premiera nie byłaby wystarczająca) - starań jakiegokolwiek podmiotu o wykonanie stosownej inicjatywy ustawodawczej - w świetle Konstytucji musi czynić z organu akceptującego formalnego autora (wnioskodawcę) projektu. Nie ma m.zd. innej możliwości interpretacji. Odpowiadając na pytanie pierwsze trzeba więc uznać formalne autorstwo RM przedmiotowego projektu. Świadczą również o tym pewne momenty czysto formalne: podpisanie pisma przewodniego przez Prezesa RM (który w myśl art. 148 pkt 1 reprezentuje całą RM) i powołanie w tym piśmie artykułu 118 Konstytucji, który legitymuje rząd a nie legitymuje KRRiTV do wnoszenia projektów ustaw. Treść tego pisma nie pozostawia również wątpliwości, że o sprawie tej, na posiedzeniu całej RM, miała miejsce odpowiednia informacja i podjęcie stosownej decyzji, której pismo przewodnie jest formalnym wyrazem.

Pociąga to jednak za sobą automatycznie i to, że konstytucyjne i regulaminowe obowiązki i uprawnienia, przysługujące wnioskodawcy projektu - przysługują w omawianym tu przypadku Radzie Ministrów a nie KRRiTV, choć była ona właściwym twórcą projektu. Rząd (a nie KRRiTV) winien więc, razem ze skierowaniem omawianego projektu do Sejmu, przedstawić finansowe skutki jego wykonania (art. 118 ust. 4 Konstytucji) oraz założyć projekty podstawowych aktów wykonawczych (art. 31 ust. 3a Regulaminu

Sejmu). Taki projekt, o ile nie będzie odpowiadać wymaganiom regulaminowym co do treści swego uzasadnienia, Marszałek Sejmu zwróci rządowi (art. 31 ust. 5 Regulaminu Sejmu) a nie KRRiTV. W toku prac ustawodawczych w Sejmie, projekt o którym mowa, w czasie I czytania musi uzasadniać i odpowiadać na pytania posłów przedstawiciel rządu (art. 36 ust. 1 Regulaminu Sejmu) a nie KRRiTV. On także może przedkładać do niego poprawki (art. 119 ust. 2, muszą być one zakwalifikowane jako "autopoprawki"). W świetle zarówno ogólnych założeń ustrojowych co do relacji między RM a KRRiTV a także wyraźnie na podstawie § 39 regulaminu prac RM - rząd nie mógłby powołać członka KRRiTV jako swego przedstawiciela w pracach sejmowych; oznacza to, że projekt w Sejmie musi "pilotować" któryś z ministrów. Do czasu zakończenia II czytania w Sejmie rząd a nie KRRiTV mógłby ten projekt wycofać (art. 119 ust. 4 Konstytucji) także bez zgody KRRiTV. W pracach komisji nad projektem obowiązany jest uczestniczyć przedstawiciel rządu (art. 39 ust. 2 Regulaminu Sejmu) a nie KRRiTV. Marszałek Sejmu na wniosek komisji sejmowej może ten projekt odesłać rządowi a nie KRRiTV do "przepracowania" (art. 39 ust. 4 Regulaminu Sejmu). Nasuwa się pytanie, czy rząd jest kompetentny do podjęcia w tej sytuacji wszystkich tych czynności, skoro "nie przyłożył w ogóle ręki" do jego powstawania. Jak więc widzimy przejęcie czyjejs sugestii czy nawet gotowego już projektu od innego podmiotu i wykonanie inicjatywy ustawodawczej pociąga za sobą niemało dalszych konsekwencji. Dlatego też, aczkolwiek możliwe, to jednak poczynanie winno być realizowane z należytą rozważą.

2) *Czy Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji jest "władzą publiczną" w rozumieniu art. 123 ust. 1 Konstytucji?*

Na pytanie to należy odpowiedzieć zdecydowanie pozytywnie. KRRiTV działa oczywiście w dziedzinie spraw publicznych a nie prywatnych (nadanawanie fal elektromagnetycznych i odbieranie ich przez odbiorców, z reguły nieznanymi nadawcy), a na mocy przepisów konstytucyjnych i ustawowych posiada kompetencje do wiążącej (władczej), jednostronnej ingerencji w tej

dziedzinie pod adresem tak nadawców, jak i odbiorców. Kompetencje te wymienia w szczególności art. 6 ustawy z 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, którą nowelizować zamierza opiniowany projekt. Dość wymienić tu "podejmowanie ... rozstrzygnięć w sprawach koncesji na rozpowszechnianie ... programów" (art. 6 ust. 2 pkt 3) czy "określanie opłat abonamentowych, opłat za udzielenie koncesji oraz wpis do rejestru" (tamże, pkt 6) i w innych. Zresztą określenie "władza publiczna", skoro jest terminem konstytucyjnym, należy - z tego właśnie względu - interpretować możliwie szeroko, szerzej niż gdyby analogiczne terminy użyte byłyby przez ustawy zwykłe. Skoro więc występuje pewien czynnik, działający władczo i jednostronnie w sferze spraw publicznych, to nie ulega wątpliwości, że wyczerpuje on cechy konstytucyjnego określenia "władza publiczna". W tym konkretnym przypadku nie ma też żadnych wątpliwości, że w postaci KRRiTV mamy do czynienia z *sensu stricto* "organem władzy publicznej", które to podmioty w pierwszym rzędzie wchodzi w skład pojęcia "władza publiczna"; obok nich występują i inne, którymi jednak nie musimy się w tym miejscu zajmować.

3) *Czy Rada Ministrów może przejmować projekty ustaw wypracowane poza jej strukturą, także jeśli nie wprowadza do nich żadnych zmian?*

Odpowiedź na to pytanie mieści się właściwie w odpowiedzi na pytanie 1. Praktyka taka jest dopuszczalna z tym, że RM staje się wówczas formalnym wnioskodawcą projektu. Zasadniczo projekty ustaw autorstwa RM winny powstawać w trybie, określonym w § 6 i nast. regulaminu pracy RM. Ale akt ten, o charakterze wewnętrznym, wiąże jedynie samą RM, która w określonej sytuacji może wychodzić poza niego.

W udzieleniu pozytywnej odpowiedzi na powyższe pytanie warto też wskazać na pewne postanowienie tzw. Wstępu do Konstytucji, stwierdzające, że wszystkie prawa w niej ustanowione "oparte są" (w sensie: zakładają) na "współdziałaniu władz". Rozważane w tym miejscu przejęcie projektu KRRiTV przez RM może stanowić klasyczny przykład takiego "współdziałania".

Oczywiście RM mogłaby tym bardziej, po przejęciu projektu z rąk KRRiTV i decydując się na odegranie roli formalnego wnioskodawcy, odpowiednio zmodyfikować przedtem ten projekt, gdyby odczuwała tego rodzaju potrzebę i tak zmodyfikowany przesłać następnie do Sejmu. Formalnie nie musiałaby na taki zabieg uzyskiwać zgody KRRiTV.

4) Czy w powyższej sytuacji dopuszczalne jest zastosowanie tzw. pilnego trybu ustawodawczego?

Nowa Konstytucja utrzymuje, można powiedzieć, że w spadku po Małej Konstytucji, tzw. pilny tryb ustawodawczy, regulując go w swym art. 123. Jednakże odpowiedź na to ostatnie pytanie musi być negatywna. W odpowiedzi na pyt. 2 zostało bowiem udowodnione, że KRRiTV jest "władzą publiczną", w rozumieniu powołanego przepisu konstytucyjnego. Projektowana nowelizacja zaś miałaby dotyczyć szeregu spraw z zakresu "ustroju" tego organu państwowego. Z tych względów na powyższe pytanie udzielić należy odpowiedzi negatywnej, gdyż sprawy "ustroju władz publicznych" są jedną z dziedzin, których regulacja ustawodawcza w trybie pilnym jest niedopuszczalna. Określa to tenże sam art. 123 ust. 1 Konstytucji. Sprawa winna być więc przez Sejm i Senat rozpatrywana w trybie zwykłym.

2 stycznia 1998 r.

**OPINIA PRAWNA W PRZEDMIOCIE USTALANIA
WYNIKU GŁOSOWANIA IMIENNEGO
NA POSIEDZENIU SEJMU**

JANUSZ MORDWIŁKO

Zagadnienie o bardzo dużej doniosłości ustrojowej - sposobów ustalania wyników głosowania w Sejmie wciąż nastęrcza dużo kłopotów, przyczyną tego stanu jest brak jednoznacznych przepisów które by przecięły, a w każdym bądź razie zmniejszyły rozmaite możliwości interpretacyjne ogólnych przepisów konstytucyjnych a także regulaminowych.

W Sejmie I i II kadencji występowały poważne kwestie z precyzyjnym ustaleniem pojęć samej "większości", na tym tle powstało kilka opinii w Biurze Studiów i Ekspertyz (zob. Joanna Karolczak, *Zasady i tryb głosowania*, Informacja nr 29 z maja 1992 r. oraz opinie L. Garlickiego), na ten temat wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wykładni z 20 września 1995 r., W. 18/94 (OTK 1995, cz. II, s. 267), licznie wypowiedzieli się przedstawiciele doktryny inspirowani kontrowersyjnością problematyki (zob. np. K. Skotnicki, *Zwykła, bezwzględna, kwalifikowana - trzy większości*, "Rzeczpospolita" nr 146 z 26 VI 1995 r. s. 17, J. Kroner: *Większość bezwzględna z nieparzystej liczby głosów*, "Rzeczpospolita" z 27 IX 1995 r., R. Kmiecik, *O pojęciu większości głosów*, "Państwo i Prawo" 1996 r. Z. 1, s. 56-62).

Poważne usystematyzowanie poglądów i argumentów co do rodzajów większości i sposobu ich ustalania zawarte jest w opracowaniu L. Garlickiego w *Komentarzu do Konstytucji RP*, (komentarz do art. 13 Małej Konstytucji, s. 1-7). Istotne też ustalenia [w:] Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Wydawnictwo Kancelarii Sejmu, Warszawa 1997, s. 202-210).

Dorobek orzecznictwa sądowego (NSA i Trybunału Konstytucyjnego) oraz doktryny prawa konstytucyjnego umożliwiłaby - moim zdaniem - wprowadzenie precyzyjnych rozstrzygnięć w przepisach prawa parlamentarnego, co oczywiście nie wyeliminowałoby zróżnicowania treści tych pojęć w różnych gałęziach prawa (np. karnego czy międzynarodowego, o czym pisze interesująco R. Kmiecik we wskazanym wyżej artykule "Państwa i Prawa" z 1996 r. Z. 1).

O ile orzecznictwo sądów (NSA i TK) oraz doktryna poważnie wyjaśniło rodzaje i treść pojęcia "większości", o tyle we wszystkich wskazanych wyżej materiałach nie podjęto problemu głosów nieważnych i ich wpływu na obliczanie większości. Skutek prawny głosów "ważnych" i "nieważnych" określa w poważnym zakresie w prawie konstytucyjnym prawo wyborcze. Należy jednak podkreślić, że zasady głosowania w izbie parlamentu mają swoją specyfikę i regulacje przyjęte przez prawo wyborcze trzeba odnosić do prawa parlamentarnego z pewną powściągliwością.

W myśl art. 113 ust. 3 Regulaminu Sejmu w Sejmie może zostać przeprowadzone głosowanie imienne. Głosowanie to odbywa się przez użycie kart do głosowania podpisanych imieniem i nazwiskiem posła. Sposób przeprowadzenia tego głosowania (posłowie kolejno, w porządku alfabetycznym, wyczytywani przez sekretarza Sejmu wrzucają kartki do urny) reguluje przepis art. 113 ust. 5 Regulaminu. Dodajmy, iż cały mechanizm głosowania imiennego poddany jest niezwykle surowej procedurze jego przeprowadzenia przez Kancelarię Sejmu. Między innymi fakt otrzymania karty do głosowania przez posła odnotowany jest przez Kancelarię Sejmu na liście obecności. Również w sytuacji kiedy poseł otrzymuje duplikat karty do głosowania to fakt ten łączy się ze zwrotem karty "pierwotnej" oraz odnotowaniem tej czynności w dokumentacji Kancelarii Sejmu, tj. na liście obecności. Precyzyjne i pozostające pod ścisłą kontrolą wydawanie kart do głosowania imiennego uniemożliwia wrzucenie posłowi kilku kart do głosowania do urny, a ranga i autorytet posła oraz głosowania imiennego eliminuje w prak-

tyce pojawienie się w urnie kart innych niż urzędowe. Cały więc mechanizm głosowania imiennego zarówno wynikający z przepisów regulaminowych, jak i przejawiany w działaniach faktycznych jest tak rygorystyczny, że uniemożliwia doprowadzenie do powstania sytuacji większej liczby kart urzędowych do głosowania znajdujących się w urnie od rzeczywistej liczby biorących udział w głosowaniu. Zresztą komisja skrutacyjna po otwarciu urny porównuje liczbę kart urzędowych wyjętych z urny z liczbą kart wydanych wynikającą z dokumentacji urzędowej (odnotowanych na liście obecności).

Realizowana w powyższy sposób procedura głosowania imiennego umożliwia utożsamienie w praktyce pojęcia karty nieważnej i głosu nieważnego, stąd generalnie i słusznie używa się w nazewnictwie parlamentarnym określenia "głos nieważny". Dodajmy, iż na karcie urzędowej do głosowania imiennego w sprawach merytorycznych (np. uchwały Sejmu) poseł ma trzy możliwości wyrażenia swojego stanowiska, analogicznie jak w głosowaniu przez podniesienie ręki i wykorzystaniu urządzenia do liczenia. Poseł może (poza głosowaniem personalnym a więc wyborem osoby na stanowisko państwowe) głosować "za" przyjęciem uchwały, "przeciw" uchwale bądź "wstrzymać się" od głosu. Forma "wstrzymanie się" od głosu utrwaliła się w powojennym polskim parlamencie bowiem regulaminy przedwojenne przewidywały w głosowaniu imiennym jedynie dychotomiczną formę wyrażenia woli. Na kartach wypisane (...) jest nazwisko głosującego posła oraz wyraz "tak" lub "nie". Inne kartki uważa się za nieważne (art. 55 Regulaminu Sejmu z 16 II 1923 r.) taką też formę wyrażenia woli przewidywał jeszcze Regulamin KRN z 6 V 1945 r. oraz Sejm Ustawodawczy z 25 VI 1948 r.

Aktualny Regulamin Sejmu sposobu wyrażenia woli posła w głosowaniu nie określa, ale zwyczajowo praktykuje się trzy postacie jej przejawiania, przy czym forma "wstrzymanie się" od głosu jest w pośredni sposób sankcjonowana przez art. 89 ust. 3 Regulaminu Sejmu, stanowiący o sposobie przyjmowania uchwał przez komisje sejmowe przewiduje on, że jeżeli liczba

głosów jest równa to rozstrzyga głos przewodniczącego; "jeżeli nie wstrzymał się on od głosowania".

Zasadniczą kwestią opinii prawnej jest rozstrzygnięcie znaczenia skutków prawnych głosu nieważnego.

Regulamin Sejmu, określając instytucję głosowania imiennego nie używa ani pojęcia "karta nieważna", ani też pojęcia "głos nieważny". Tę istotną kwestię parlamentarną rozstrzygały natomiast regulaminy okresu międzywojennego. Regulamin z 1923 roku, w art. 56 stanowił; "Głosy nieważne uwzględnia się przy obliczaniu potrzebnego dla prawomocności *quorum*, lecz odrzuca przy wprowadzaniu absolutnej większości". Analogicznie regulował tę sprawę Regulamin Sejmu Ustawodawczego (1947-1952) stanowiąc w art. 54 ust. 5: "Głosy nieważne uwzględnia się przy ustalaniu liczby głosujących posłów, a odrzuca się przy ustalaniu wymaganej większości".

Na gruncie zatem minionych regulacji prawnych sprawa była jednoznaczna, głosy nieważne liczyło się do *quorum*, ale odrzucało się przy ustalaniu wymaganej większości, którą obliczano wyłącznie w stosunku do głosów ważnych.

Regulaminy sejmowe z lat pięćdziesiątych, a zwłaszcza Regulamin z 24 października 1957 r. wyeliminowały postanowienia określające skutki prawne głosu nieważnego. Również aktualny Regulamin Sejmu RP nie rozstrzyga tej istotnej dla funkcjonowania parlamentu kwestii.

Odrzucenie przez kolejne regulaminy zasady niewliczania głosów nieważnych do podstawy stanowiącej punkt wyjścia do obliczenia większości bezwzględnej prowadziło do praktyki (skromnej bo liczba głosowań imiennych była zawsze niewielka) polegającej na nieodejmowaniu głosów nieważnych od podstawy obliczania większości bezwzględnej (tak postąpiono w kilku przypadkach głosowań w Sejmie II kadencji). Przy czym według notatki Kancelarii Sejmu z 18 XII 1997 r. we wszystkich tych przypadkach ten sposób obliczania bezwzględnej większości głosów nie miał wpływu na wynik

wyborów. Od powyższej praktyki Sejm RP II kadencji odstąpił na 104 posiedzeniu; w głosowaniu nad powołaniem członka KRRiTV ustalono większość bezwzględną po odjęciu od liczby głosów oddanych (łącznie liczby głosów ważnych i nieważnych) dwóch kart nieważnych. W notatce Kancelarii Sejmu wskazano, iż taki też sposób głosowania i ustalenia jego wyników zastosowano także wcześniej bo na 41 posiedzeniu Sejmu RP I kadencji. Dodajmy, co wydaje się również istotne, że również w toku wyboru na urząd Prezydenta RP w 1989 r. większość bezwzględną obliczano na forum Zgromadzenia Narodowego (w głosowaniu imiennym) od głosów ważnych, a więc po odjęciu, od ogólnej liczby głosujących, kart nieważnych. W głosowaniu na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego wzięło udział 544 posłów i senatorów, oddano 537 głosów ważnych i od tej liczby obliczono większość bezwzględną.

W sytuacji rozbieżnej praktyki parlamentarnej w omawianej sprawie należy:

1) Doprowadzić do wprowadzenia przepisu do Regulaminu który by rozstrzygał tę kwestię, a doraźnie ustalić rozstrzygnięcie poprzez wykładnię Prezydium Sejmu.

2) Przyjąć zasadę, którą również obecnie uznaję za legalną, iż głosy nieważne uwzględnia się przy ustaleniu liczby głosujących posłów (*quorum*), a odrzuca się przy ustaleniu wymaganej większości. Za przyjęciem, i aktualnie stosowaniem tego rozwiązania na gruncie obowiązującego Regulaminu Sejmowego przemawiają argumenty prawne przytoczone przez prof. Z. Jarosza w opinii Kancelarii Sejmu z dnia 10 kwietnia 1997 r.

Rygorystyczny, sformalizowany i pozostający pod ścisłą kontrolą mechanizm głosowania imiennego kilkuset osobowego gremium parlamentarzystów wyklucza możliwość powstania rozbieżności pomiędzy liczbą kart urzędowych do głosowania wrzuconych do urny a liczbą rzeczywiście biorących udział w głosowaniu. Fakt rzeczywistego (faktycznego) udziału posłów w głosowaniu imiennym znajdującym odzwierciedlenie na liście obecności

(odnotowanie wydania karty) oraz w liczbie kart urzędowych wyjętych z urny nie może być dezawuowany przez zabieg odjęcia głosów nieważnych od tzw. ogólnej liczby głosujących czyli *quorum*. Jeżeli liczba posłów wynikająca z listy biorących udział w głosowaniu (zaznaczeń na liście obecności) pokrywa się z liczbą urzędowych kart do głosowania wyjętych z urny, to nie ma żadnego powodu do podważenia liczby faktycznie głosujących. Posłowie, którzy oddali głos nieważny wzięli udział w głosowaniu, tylko przez wadliwe wypełnienie karty do głosowania nie wyrazili prawidłowo swojej woli - nie określili rozstrzygnięcia za którym się opowiadają. Ich głos jest nieskuteczny dla rozpoznania treści ich woli, ale oddanie głosu uniemożliwiającego rozpoznanie ich woli nie może przekreślić ich udziału w głosowaniu. Odjęcie głosów nieważnych od liczby głosujących zrównywałoby sytuację posła nie biorącego udziału w głosowaniu z posłem, który wziął udział w głosowaniu imiennym, a zniekształcił tylko treść swojego głosu, niewzięcie udziału w głosowaniu ma zaś inną wymowę niż wzięcie udziału i oddanie głosu nieważnego, tym bardziej wobec regulaminowego obowiązku (art. 8 ust. 3 RS) udziału posła w głosowaniu.

Udział posła w głosowaniu znajduje wyraz przede wszystkim w postaci karty urzędowej do głosowania wyjętej z urny, ta ma bowiem zasadnicze znaczenie dla zewidencjonowania udziału posłów w głosowaniu. Treść woli wyrażonej na tej karcie ma dla faktu udziału posła w głosowaniu znaczenie wtórne.

Poprawność wypełnienia karty urzędowej do głosowania ma natomiast zasadnicze znaczenie dla odczytania woli głosującego. Jeżeli woli tej z treści karty rozpoznać nie można, to nie można woli tej formować poza głosującym. Dlatego zgodzić się trzeba z wyrażonym w opinii Z. Jarosza stanowiskiem, iż głos nieważny nie wywiera skutków prawnych, ani jako podstawa przy obliczaniu wymaganej większości ani jako element rozstrzygnięcia sprawy w ten lub w inny sposób. Jeżeli więc art. 28 Regulaminu Sejmu przewiduje, że wybór lub powołanie na określone stanowisko państwowe

następuje "bezwzględną większością głosów" (bez bliższego określenia), to przepis ten ma na względzie tylko głosy ważne, bo tylko one wywierają skutki prawne, a więc liczą się jako podstawa przy ustalaniu tej większości. Sytuacja odmienna, mająca wówczas postać odstępstwa od zasady, musiałaby znajdować odzwierciedlenie w wyraźnym przepisie prawnym.

Scharakteryzowana zasada przyjęta była przez polskie demokratyczne prawo parlamentarne okresu międzywojennego.

Zasada ta skłania głosujących posłów do precyzyjnego i klarownego formułowania swojej woli co lepiej służy instytucji głosowania imiennego. Celem głosowania imiennego jest między innymi eliminowanie pomyłek w odczytywaniu woli poszczególnych posłów i ujawnianie tej jasno wyrażonej woli w dokumencie urzędowym (stenogramie).

Ujemną konsekwencją omawianej konstrukcji obliczania wyników głosowania jest możliwość załamania istoty większości bezwzględnej czy kwalifikowanej. W przypadku dużej liczby głosów nieważnych może dojść do załamania się konstrukcji faktycznej większości bezwzględnej chociaż formalna zostanie zachowana. Jeśli bowiem oddanych zostanie 360 głosów, w tym nieważnych 260, to większość bezwzględna ustalana po odrzuceniu głosów nieważnych wyniosłaby 51, a zatem rozstrzygnięcie mogłoby zostać przyjęte większością 51 głosów przy 360 głosujących parlamentarzystach.

Zakreślona powyżej sytuacja ma jednak charakter bardziej spektakularny aniżeli rzeczywisty, należy bowiem przyjąć, iż nieważność głosu w głosowaniu imiennym jest wynikiem błędu (pomyłki) głosujących a nie przejawem świadomego działania prowadzącego do zniekształcenia treści wyrażonej woli.

16 lutego 1998 r.

W SPRAWIE USTAWY O URZĘDZIE MINISTRA SPRAW ZAGRANICZNYCH

ANDRZEJ SZMYT

Urząd Ministra Spraw zagranicznych znalazł swe ustawowe uregulowanie dopiero w dniu 29 maja 1974 r., kiedy to ówczesny Sejm uchwalił ustawę o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. Nr 21, poz. 115, z późn.zm). W art. 4 tejże ustawy zawarte zostało zobowiązanie dla Rady Ministrów, by w drodze rozporządzenia określiła szczegółowy zakres działania Ministra Spraw Zagranicznych oraz nadała statut Ministerstwu. Rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych rząd wydał już w dniu 31 maja 1974 r., a publikacji aktu dokonano w tym samym numerze dziennika ustaw (poz. 121). Można dodać, iż rozporządzeniem tym uchylono kilka wcześniejszych aktów (uchwał Rady Ministrów i zarządzeń Prezesa Rady Ministrów), do tego czasu określających kompetencje Ministra Spraw Zagranicznych (§ 16 rozporządzenia). Obowiązujący dziś statut Ministerstwa Spraw zagranicznych stanowi załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 1997 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych (Dz. U. Nr 69, poz. 442), wydany na podstawie zmienionej w międzyczasie podstawy prawnej. Status prawny Ministra Spraw Zagranicznych określają też przepisy Konstytucji RP, innych ustaw, a także w pewnym zakresie przepisy międzynarodowego prawa publicznego.

Obowiązującą wciąż ustawę z 1974 r. o Urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych ocenić należy jako nader zwięzłą i ogólną. Otwiera ją krótki, jednozdaniowy wstęp ("w celu zapewnienia..."), o którym można powiedzieć, że jest zbyteczny, bowiem cele w nim określone winny być osiągnięte poprzez stosowanie innych, pozostałych przepisów określających działania Ministra Spraw Zagranicznych. Należy też tu przypomnieć, iż obowiązujące

Zasady Techniki Prawodawczej (załącznik do uchwały nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991 r. - M. P. Nr 44, poz. 310) wprost określają, iż w ustawach "nie należy zamieszczać wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności uzasadnień sformułowanych norm, apeli, postulatów lub upomnień" (§ 10). Jest oczywiste, że także stosowana w ustawie nazwa państwa (Polska Rzeczypospolita Ludowa) nie odzwierciedla swym brzmieniem aktualnego stanu prawnego w tym zakresie (por. w ustawie jej wstęp i art. 2 pkt 1-5). W nawiązaniu do przywoływanego już wcześniej art. 4 ustawy - zawierającego wspomnianą klauzulę zobowiązującą do wydania aktu wykonawczego do ustawy - należy zauważyć, iż odpowiedni (tego rodzaju) przepis w ewentualnej przyszłej ustawie winien odpowiadać standardom przewidzianym w nowej Konstytucji. Zgodnie bowiem z przepisem art. 92 ust. 1 Konstytucji ustawowe upoważnienie do wydania rozporządzenia powinno określać nie tylko - jak to było pod rządami wcześniejszych przepisów konstytucyjnych - organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania (jak w art. 4 obowiązującej ustawy z 1974 r.), ale także "wytyczne dotyczące treści aktu". Przytoczony wymóg konstytucyjny odnosi się wprost do zawartego w ustawie upoważnienia, nie można więc domniemywać, że "wytyczne dotyczące treści aktu" (wykonawczego) należy jedynie wyinterpretować z treści aktu ustawowego.

W nawiązaniu do relacji między treścią obowiązującej ustawy i obowiązującego rozporządzenia wykonawczego można ocenić treść ustawy jako dość skąpą, zaś treść rozporządzenia jako bardzo rozbudowaną. Relacje te nie wydają się właściwe. Wprawdzie powoływany art. 4 ustawy wyraźnie przewiduje, iż rolą rozporządzenia jest określić "szczegółowy" zakres działania Ministra Spraw Zagranicznych, jednakże należy mieć na względzie konstytucyjny wymóg, że to "ustawy" określają zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej (art. 149 ust. 1 zd. 2). Wprawdzie więc to ocena wagi (znaczenia) normowanej kwestii przesądza o umiejscowieniu przepisu bądź w samej ustawie bądź w rozporządzeniu, jednak priorytet na-

leżny jest ustawie, zaś w rozporządzeniu znaleźć się winny jedynie regulacje konkretyzujące. Dodać można także, iż w akcie wykonawczym nie powinno się jednak powtarzać przepisów ustawy (§ 77 ust. 4 Zasad Techniki Prawodawczej).

Konstytucyjny wymóg z art. 149 ust. 1 *in fine*, by ustawa określała zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej, nie stanowi jednak normatywnej nowości. Analogiczny wymóg znała Mała Konstytucja z 1992 r. (por. art. 56 ust. 1), jak też - jeszcze wcześniej, także w czasie uchwalania ustawy z 1974 r. - Konstytucja z 1952 r. (por. ówczesny art. 33 ust. 1). Nie wydaje się, by stan regulacji ustawowej - w zakresie określenia "zakresu działania ministra - odzwierciedlał pieczołowicie podejście do przytoczonych wymogów konstytucyjnych. Z jednej bowiem strony - art. 1 ustawy jedynie określa charakter organu (Minister Spraw Zagranicznych jest "naczelnym organem administracji państwowej", co - w tej formule - było wykorzystaniem ówczesnej terminologii konstytucyjnej) w powiązaniu ze wskazaniem dziedziny ("w dziedzinie polityki zagranicznej"), z drugiej zaś strony - ustawowe określenie, zawarte w art. 2, przewidywało, iż wskazane w nim sprawy (obszary spraw) należą do zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych "w szczególności", a więc przytoczony katalog nie był zamknięty. Uzupełnieniem w tym zakresie był art. 3, redakcyjnie, sformułowany już jako przepis kompetencyjny w odniesieniu do przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych, następnie zaś związany z nim art. 3a, dodany przez nowelizację z 1984 r. (Dz. U. Nr 9, poz. 34).

Obowiązujące przepisy Konstytucji wprost nie wspominają o Ministrze Spraw Zagranicznych - czyli inaczej niż to było w małej Konstytucji z 1992 r., gdzie w art. 61 stwierdzała ona, iż wniosek dotyczący powołania (m.in) tego ministra Prezes Rady Ministrów przedstawia po zasięgnięciu opinii Prezydenta; dodajmy też, iż - pomijając kwestie użycia wprost nazwy organu - nowa Konstytucja zrezygnowała z wyodrębnienia w ten sposób tzw. (po-

tocznie) resortów "prezydenckich" w składzie rządu. Wyodrębnienie urzędów ministrów wiąże Konstytucja w zasadzie z "działami administracji rządowej" (art. 149 ust. 1), w interesującym zaś nas zakresie przedmiotowym - choć w innych miejscach i kontekstach - mówi o "stosunkach zewnętrznych" (art. 133 ust. 1), "polityce zagranicznej" (art. 133 ust. 3 i art. 146 ust. 1), "dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi" (art. 146 ust. 4 pkt 9), w wielu miejscach i w różnych aspektach o umowach "międzynarodowych", czy - we wstępie - o "współpracy ze wszystkimi krajami". Te ramy konstytucyjne stanowią punkt odniesienia dla ustawowego ukształtowania zakresu działania właściwego ministra. O ministrze "właściwym" "w zakresie polityki zagranicznej" mówi art. 133 ust. 1 Konstytucji, co jednak nie musi oznaczać konieczności zmiany nazwy urzędu określonego dotychczas jako Minister Spraw Zagranicznych, ani też nie przesądza granic przedmiotowych zakresu działania urzędu ministra.

W kontekście analizowanej problematyki zwrócić trzeba nadto uwagę, iż poza wspomnianymi przepisami konstytucyjnymi i przepisami ustawy z 1974 r. obowiązuje nadto (choć wejdzie w życie dopiero z dniem 1 stycznia 1999 r. - ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943), określająca zakres działów administracji rządowej oraz właściwość ministra kierującego danym działem. Ministra kierującego określonym działem ustawa określa jako ministra właściwego do spraw oznaczonych nazwą danego działu, określoną w art. 5 ustawy, co oznacza też właściwość w sprawach określonych w ustawie (art. 1 i art. 4 ustawy). Wspomniany art. 5 ustawy ustala m.in. dział oznaczony jako "sprawy zagraniczne" (pkt 27), w art. 32 określając, jakie sprawy dział ten obejmuje. Ustawa ta określa też szereg elementów statusu prawnego ministra kierującego działem (por. zwł. art. 34-38), co dotyczy też Ministra Spraw Zagranicznych. Przepisy te, jak wspomnieliśmy, jeszcze nie weszły w życie, jednak nie sposób je ominąć, rozważając ustawowa regulację (zwłaszcza *de lege ferenda*) urzędu Ministra Spraw Zagranicznych. Tę samą uwagę poczynić należy na margine-

sie obowiązującej ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (Dz. U. Nr 106, poz. 492, z późn.zm), zwłaszcza jej art. 7 i rozdz. 6 (Zakres i zasady działania ministrów), które dotyczą też m.in. Ministra Spraw Zagranicznych. Ustawę z 1974 r. postrzegać więc trzeba w ścisłym związku z wymienionymi tu oboma ustawami. Jakakolwiek nowa regulacja ustawowa o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych winna przy tym odpowiadać wymogowi, że ustawa nie może powtarzać przepisów zawartych w innych ustawach (ani normować w przepisach szczegółowych tych spraw, które zostały unormowane w innych przepisach tej ustawy), może natomiast odsyłać do przepisów tej samej lub innej ustawy (§ 9 Zasad Techniki Prawodawczej).

Niezależnie od uwag powyższych należy podkreślić, iż zawsze dla regulacji ustawowej, a więc i dla ustawy o urzędzie ministra Spraw Zagranicznych, merytoryczne ramy stanowią przepisy Konstytucji, dokładniej zaś stwierdzając także przepisy tych umów międzynarodowych, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (por. art. 188 pkt 1 i 2 Konstytucji). Przepisy interesujące z punktu widzenia Ministra Spraw Zagranicznych (poza przepisem generalnym o statusie ministrów - art. 149 Konstytucji) wiążą się z unormowaniami dotyczącymi Prezydenta i Rady Ministrów. Tak więc regulacje ustawowe dotyczące Ministra Spraw Zagranicznych, muszą uwzględniać, że Prezydent ma prawo i obowiązek współdziałania "w zakresie polityki zagranicznej" z tymże ministrem i premierem (art. 133 ust. 3), że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej (art 126 ust. 1) - co oznacza i reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych. Przepis zawarty w art. 126 ust. 1 Konstytucji jest jednak tylko, zgodnie z pojmowaniem tego typu przepisów przez doktrynę prawa, określeniem ogólnie charakteryzującym funkcje Prezydenta, nie zaś przepisem typu kompetencyjnego. Tak określona rola Prezydenta to klasyczna funkcja głowy państwa, polegająca na "uobecnianiu państwa", symbolizowaniu go. Innymi słowy, w zakresie bycia przedstawicielem państwa, czy nawet

szerzej - w stosunkach międzynarodowych, nie przysługują Prezydentowi żadne inne, konkretne kompetencje poza takimi, które wyraźnie zostały mu przyznane w innych przepisach. Nowa Konstytucja (art. 126 ust. 3) - dla usunięcia pewnych niejasności, jakie rodziły się na gruncie przepisów obowiązujących poprzednio - wprost przesądza, że Prezydent "wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i w ustawach". Należą tu np. kompetencje z art. 133 ust. 1, czy z art. 144 ust. 3 pkt 7 *in fine* Konstytucji. Z przytoczonego już art. 133b ust. 3 Konstytucji wynika też dla "właściwego ministra", że "w zakresie polityki zagranicznej" podmiotem współdziałającym jest także Prezes Rady Ministrów. Przepisy ustawowe o Ministrze Spraw Zagranicznych muszą wreszcie uwzględniać, że zgodnie z Konstytucją (art. 146 ust. 1) - to Rada Ministrów "prowadzi" politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, ona też "kieruje" administracją rządową (art. 146 ust. 2), ona też w szczególności "sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi" (art. 146 ust. 4 pkt 9) oraz "zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe" (art. 146 ust. 4 pkt 10). Do Prezesa Rady Ministrów należy też "kierowanie" pracami rządu, "zapewnianie" wykonywania polityki Rady Ministrów i "określanie" sposobów jej wykonywania oraz koordynowanie i kontrolowanie" pracy członków rządu (art. 148 Konstytucji).

19 stycznia 1998 r.

O WŁAŚCIWOŚCI SEJMOWEJ KOMISJA ETYKI POSELSKIEJ JAKO ORGANU DO ROZPATRYWANIA POSELSKICH OŚWIADCZEŃ MAJĄTKOWYCH

JANUSZ MORDWIŁKO

Odpowiedź na postawione pytanie o właściwość sejmowej Komisji Etyki w zakresie rozpatrywania poselskich oświadczeń majątkowych może być udzielona jedynie przez pryzmat obowiązujących *de lege lata* przepisów prawnych. Kwestia celowości czy słuszności wyposażenia tej Komisji w kompetencje związane z analizą oświadczeń majątkowych mogła być rozważana bądź przed uchwaleniem odpowiednich przepisów Regulaminu Sejmowego bądź może być ujmowana w formę wniosków *de lege ferenda* przydatnych dla opracowania nowego regulaminu.

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, która weszła w życie z dniem 1 lipca 1996 r. stanowi w art. 35 ust. 2, iż ujawnienie oświadczenia poselskiego może nastąpić decyzją Prezydium Sejmu "po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich". Tak więc ustawa *expressis verbis* wymieniła Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich jako tę, która jest właściwą do zajmowania się niektórymi aspektami oświadczeń majątkowych. W ustępie trzecim art. 35 ustawy nie wymieniono już co prawda nazwy komisji uprawnionej do dokonywania analizy danych zawartych w poselskich oświadczeniach, ale Sejm przyjął, iż będzie to także Komisja Regulaminowa, bo w swoim Regulaminie postanowił (art. 22 ust. 1) iż za naruszenie lub niedopełnienie obowiązków "określonych w art. 33-35" ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Prezydium Sejmu może po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, zastosować wobec posła wymienione w tym przepisie sankcje.

Po wejściu w życie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, Sejm dokonał zmiany swojego Regulaminu (uchwała z dnia 4 lipca 1996 r., M. P.

Nr 43, poz. 419), powołując do życia Komisję do Spraw Oświadczeń o Stanie Majątkowym "w składzie Prezydium Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich". Była to zatem samodzielna komisja stała, do której zadań należała analiza danych zawartych w oświadczeniach majątkowych, składanych przez posłów Marszałkowi Sejmu oraz przedstawiania wyników analizy Prezydium Sejmu. Komisja ta (art. 1b Załącznika) będąc samodzielną komisją szczególnego rodzaju, miała działać na pewnych właściwych jej zasadach - zwłaszcza odnoszących się do jawności obrad. Regulamin wskazywał nadto, iż wiadomości uzyskane w toku prac Komisji stanowiły tajemnicę służbową w rozumieniu ustawy o tajemnicy państwowej i służbowej.

Do czasu dokonania nowelizacji Regulaminu Sejmu z dnia 28 października 1997 r. (M. P. Nr 80, poz. 779) kwestia organu sejmowego zajmującego się majątkowymi oświadczeniami poselskimi była pod względem prawnym dosyć klarowna. Ustawa czyniła właściwą Komisję Regulaminową, ale Regulamin Sejmu ten zakres jej uprawnienia zmodyfikował bowiem obok Komisji Regulaminowej sprawami analizy oświadczeń majątkowych miała się zajmować szczególnie Komisja do Spraw Oświadczeń o Stanie Majątkowym. Zgodność rozwiązania regulaminowego z ustawą zapewniał skład Komisji Oświadczeń Majątkowych, która z mocy przepisu regulaminowego składała się z Prezydium, Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. W ten sposób zachodził związek organizacyjno-personalny pomiędzy Komisją Regulaminową a Komisją Oświadczeń o Stanie Majątkowym, Komisja ta mając status samodzielnej komisji była z punktu widzenia składu personalnego swoistą podkomisją Komisji Regulaminowej.

Sytuacja prawna uległa pewnej komplikacji po zmianie Regulaminu Sejmu z dnia 28 października 1997 r. (M. P. Nr 80, poz. 779).

Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie uległa zmianie, pozostał więc w powyżej wskazanym brzmieniu jej art. 35. Natomiast nowela do Regulaminu Sejmu z 28 października 1997 r. zniosła Komisję Oświad-

czeń o Stanie Majątkowym ustanawiając nową stałą komisję - Komisję Etyki Poselskiej.

Komisja Etyki Poselskiej została uznana za właściwą w sprawach posłów, którzy "zachowują się w sposób nieodpowiadający godności posła", a nadto w uprawnienia przysługujące przed zmianą Regulaminu, Komisji Oświadczeń o Stanie Majątkowym tyle, że nieco szerzej określone, bowiem Regulamin uznał, iż na jej posiedzeniach "rozpatruje się sprawy wynikające z majątkowych oświadczeń poselskich". Najbardziej istotne jest jednak to, że Komisja Etyki Poselskiej została wkomponowana do systemu komisji stałych (art. 19 ust. 1 RS) oraz, że w stosunku do Komisji Oświadczeń Majątkowych inny jest jej skład. W skład Komisji Etyki wchodzi bowiem posłowie reprezentujący wszystkie kluby poselskie po jednym członku z każdego klubu (art. 74 ust. 1g RS). Tak więc po zmianie Regulaminu Sejmu z października 1997 r. nie zachodzi już swoista więź organizacyjna, a przede wszystkim personalna z Komisją Regulaminową i Spraw Poselskich, w świetle Regulaminu są to dwie odrębne stałe komisje sejmowe.

Zmiana Regulaminu dokonana uchwałą Sejmu nie została niestety zespolona z obowiązującym stanem prawnym powodując tym samym jego desynchronizację. Pozostała bowiem nie zmieniona ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a więc m.in. jej art. 35 ust. 2 wymieniający Komisję Regulaminową jako właściwą do opiniowania kwestii związanych z ujawnieniem poselskiego oświadczenia majątkowego, oraz ust. 3 tegoż art. 35 nie wymieniający z nazwy komisji zajmującej się analizą oświadczeń, a także art. 22 ust. 1 Regulaminu Sejmu wymieniający Komisję Regulaminową jako właściwą do opiniowania spraw wynikających z całego art. 35 ustawy, zatem spraw wynikających zarówno z ustępu drugiego, jak i trzeciego tegoż 35 artykułu ustawy.

W noweli z 28 października 1997 r. do Regulaminu Sejmu ustanowiono Komisję Etyki Poselskiej, postanawiając w art. 74 ust. 1h RS, iż do posiedzeń Komisji, na których rozpatruje się sprawy wynikające z majątkowych

oświadczeń poselskich, stosuje się wskazane w tym przepisie przepisy Regulaminu Sejmowego m.in. restryktywnie traktujące jawność posiedzeń komisji sejmowych. Również w Załączniku do Regulaminu Sejmowego, stanowiącego integralną część Regulaminu postanowiono, iż do zakresu przedmiotowego Komisji Etyki należy "rozpatrywanie spraw wynikających z Rejestru Korzyści i majątkowych oświadczeń poselskich".

Nowela do Regulaminu Sejmu nie zmieniła, bo zmienić nie mogła będąc uchwałą, ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, pozostawiła nie zmienione brzmienie art. 22 ust. 1 Regulaminu Sejmu, które możnaby uznać za zmodyfikowane w pewnej bliżej nieokreślonej części na zasadzie *lex posterior derogat priori* i stworzyła w ten sposób niezbyt przekonującą konstrukcję prawną, w myśl której sprawami poselskich oświadczeń majątkowych zajmują się dwie stałe komisje sejmowe, co z pewnością nie było intencją ustawodawcy.

W obowiązującym stanie prawnym należy zatem uznać, iż na mocy art. 35 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu ujawnienie poselskiego oświadczenia majątkowego może nastąpić decyzją Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej. Z mocy ustawy w sprawie ujawnienia oświadczenia majątkowego właściwą komisją opiniodawczą jest sejmowa Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich. Natomiast w sprawach dotyczących analizy poselskich oświadczeń majątkowych właściwą jest Komisja Etyki Poselskiej. Należy uznać, iż ustawowym źródłem zapisanego w art. 74h Regulaminu Sejmu (oraz pkt 4 Załącznika do Regulaminu) uprawnienia Komisji Etyki w zakresie prawa analizowania oświadczeń majątkowych jest art. 35 ust. 3 ustawy o wykonywaniu mandatu. Sejm uznał bowiem, że skoro w przepisie ust. 3 art. 35 nie wymieniono rodzaju komisji zajmującej się kwestią analizowania oświadczeń, a użyto jedynie ogólnego zwrotu "dokonują komisje powołane odpowiednio przez Sejm i Senat w trybie określonym w regulaminach" to może on złożyć wykonywanie tej powinności ustawowej na inną niż Regulaminowa komisję stałą, co też uczynił wpisując do Regulaminu art. 74

ust. 1h oraz wprowadzając odpowiedni zwrot do pkt 4 Załącznika, określającego przedmiotowy zakres działania Komisji Etyki Poselskiej.

Abstrahując od zasadności złożenia odpowiedniego obowiązku na Komisję Etyki oraz prawnej synchronizacji zmiany regulaminowej z ustawą o wykonywaniu mandatu należy stwierdzić, iż w świetle treści art. 74h Regulaminu oraz pkt 4 Załącznika do Regulaminu komisją właściwą do przeprowadzania analizy poselskich oświadczeń majątkowych jest Komisja Etyki. Wszak art. 74 ust. 1h Regulaminu nie tylko stanowi o rozpatrywaniu przez tę Komisję "spraw wynikających z majątkowych oświadczeń poselskich" ale reguluje tryb posiedzeń tej Komisji poświęconych tym sprawom. Przepis art. 74 ust. 1h nakazuje bowiem stosować do posiedzeń Komisji Etyki, na których ta rozpatruje sprawy wynikające z oświadczeń majątkowych, rygory przewidziane dla Komisji do Spraw Służb Specjalnych. Są to takie rygory jak szczególny wymóg większości dla podejmowania przez Komisję uchwał, zamknięcie posiedzeń Komisji, objęcie tajemnicą protokołów z posiedzeń Komisji oraz niesporządzanie z tych posiedzeń biuletynów.

Takie warunki funkcjonowania przewiduje Regulamin dla jednej ze szczególnych stałych komisji sejmowych - Komisji do Spraw Służb Specjalnych, takie rygory nie są natomiast przewidziane dla pracy Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Nowela do Regulaminu wprowadzona 28 października 1997 r. przez Sejm III kadencji ustanowiła zatem w zakresie analizy majątkowych oświadczeń poselskich właściwość Komisji Etyki. Wskazywaliśmy, iż niekompleksowość tej zmiany prawnej stworzyła dysharmonię z rozwiązaniem ustawowym dotyczącym instytucji oświadczeń majątkowych, owocującą prawnym podziałem "zadań" w sprawach majątkowych oświadczeń pomiędzy Komisję Regulaminową i Komisję Etyki. Trzeba jednak wyraźnie skonstatować, iż intencją twórców noweli do Regulaminu z października 1997 r. było uczynienie Komisji Etyki Poselskiej komisją właściwą do rozpatrywania cało-

kształtu spraw wynikających z rozpatrywania poselskich oświadczeń majątkowych. Świadczy o tym brzmienie art. 74 ust. 1h RS w tym ustanowienie pewnych szczególnych rygorów posiedzeń Komisji, na których rozpatrywane są sprawy wynikające z oświadczeń majątkowych, wyłącznie - z pominięciem Komisji Regulaminowej - zaliczenie spraw oświadczeń do zakresu przedmiotowego tej Komisji, a także uczynienie Komisji Etyki właściwą do rozpatrywania spraw z Rejestru Korzyści, a więc spraw podobnych oświadczeniom majątkowym.

Jeżeli Sejm podtrzymałby wolę skoncentrowania w Komisji Etyki wszystkich spraw dotyczących aktywności majątkowej posłów, to niezbędna jest zmiana ust. 2 art. 35 ustawy o wykonywaniu mandatu poselskiego w celu wykrystalizowania zamazanego obecnie stanu prawnego i usunięcia niepełności właściwości Komisji Etyki w omawianym powyżej zakresie spraw.

2 marca 1998 r.

STATUS PRAWNY POSŁA W ZAKRESIE PRAWA PRACY

IRENA GALIŃSKA-RĄCZY

Art. 104 Konstytucji RP stanowi, iż posłowie są "przedstawicielami Narodu". Art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora mówi o "wykonywaniu mandatu", zaś w myśl art. 3 tej ustawy podstawowym obowiązkiem i prawem jest czynne uczestnictwo w pracach Sejmu oraz Zgromadzenia Narodowego.

Przepisy prawa konstytucyjnego, określając status prawny parlamentarzystów mianem mandatu, wskazują na jego przedstawicielski i obywatelski charakter. Istotą wykonywania mandatu deputowanego jest prowadzenie działalności publicznej.

Na przedstawicielski charakter mandatu poselskiego zwracał uwagę Trybunał Konstytucyjny (m.in. w uchwale W 2/94 w OTK 1994/I/21), w której mówił o charakterze mandatu przedstawicielskiego jako dobrowolnej służbie publicznej. Trybunał wyrażał pogląd, że sprawowanie mandatu posła jest działalnością publiczną o zorganizowanym charakterze (pełnoprawnym, sformalizowanym uczestnictwem w organie ustawodawczym), przy czym wskazywał, że posłowie nie są osobami pełniącymi urzędy, lecz funkcje publiczne (uchwała W 11/95 w OTK 1996/1/5). W orzecznictwie TK wskazuje się też, że "członkostwo w parlamencie stanowi przejaw działalności *stricto* politycznej", a "uczestnictwo w pracach parlamentu jest działalnością polityczną" (W 11/95).

Mandat parlamentarny ma więc, charakter przedstawicielski, obywatelski i oparty jest na działalności społeczno-politycznej. Momentu rozpoczęcia wykonywania mandatu nie można utożsamiać z objęciem urzędu państwowego czy też nawiązaniem stosunku pracy na podstawie wyboru w trybie art. 73 Kodeksu pracy. Art. 73 § 1 k.p. stanowi, iż nawiązanie stosunku pracy następuje na podstawie wyboru, jeżeli z wyboru wynika obowiązek wyko-

nywania pracy w charakterze pracownika - z ustawy o wykonywaniu mandatu taki obowiązek nie wynika.

Pozostawanie deputowanych w stosunku pracy ograniczałoby wolność wykonywania mandatu, bowiem stosunek pracy w świetle art. 22 k.p. jest ze swej natury stosunkiem podporządkowania (pracownik wykonuje pracę pod kierownictwem pracodawcy, a więc w warunkach podporządkowania, co stanowi główną treść tego stosunku). Jakikolwiek podporządkowanie klóciłoby się z cechą niezależności charakteryzującą mandat wolny.

Ani Konstytucja, ani ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie przewidują obowiązku zawodowego wykonywania funkcji posła. Oba akty nie dają podstaw do twierdzenia, że poseł wykonuje mandat w ramach stosunku pracy, czyli z chwilą objęcia mandatu staje się pracownikiem Sejmu czy szerzej - państwa. Oba akty nie posługują się określeniem "poseł zawodowy", choć ustawa o wykonywaniu mandatu zmierza do stworzenia warunków, by posłowie rezygnując z aktywności zawodowo-gospodarczej, poświęcali się pracy w parlamencie.

Określenie poseł zawodowy jest określeniem przyjętym w literaturze (patrz np.: *Prawo konstytucyjne*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 1995; *Prawo konstytucyjne*, K. Grajewski, P. Kierończuk, Wyd. Prawnicze "Lex", Gdańsk 1996) oraz praktyce parlamentarnej. O statusie parlamentarzysty zawodowego mówi też Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 18 marca 1997 r. sygn. akt 15/96. Orzeczenie to powstało w związku z zakwestionowaniem - przez grupę posłów - różnicowania praw posłów zawodowych i niezawodowych; chodziło m.in. o prawo do uposażenia, które Trybunał, co jest wymowne, zakwalifikował do uprawnień socjalnych parlamentarzystów, nie zaś np. do uprawnień pracowniczych.

Dobrowolne przechodzenie na tzw. zawodowe wykonywanie mandatu wiąże się z prawem do uposażenia poselskiego oraz innymi uprawnieniami, które zbliżają pozycję prawną posła do pozycji pracownika. W myśl art. 27 ustawy o wykonywaniu mandatu uposażenie oraz dodatki do niego są trak-

towane "jako wynagrodzenie ze stosunku pracy", zaś okres pobierania tego uposażenia (art. 28 ust. 1), "jak okres zatrudnienia". Użyte przez ustawodawcę określenia "jako wynagrodzenie ze stosunku pracy" oraz "jak okres zatrudnienia" nie są przypadkowe i wskazują, iż jego wolą było zbliżenie statusu posłów otrzymujących uposażenie do statusu pracownika. Poseł otrzymujący to uposażenie nie staje się jednak, pracownikiem Sejmu czy Kancelarii Sejmu, która wypłaca to świadczenie. Uposażenie poselskie nie jest zaś, wynagrodzeniem ze stosunku pracy, a jedynie ma być (zgodnie z intencją ustawodawcy wynikającą z literalnego brzmienia art. 27) traktowane do różnych celów (np. w zakresie ubezpieczenia społecznego, uprawnień emerytalnych, prawa podatkowego) jak wynagrodzenie za pracę.

Ponieważ, jak stwierdziliśmy wyżej poseł nie staje się pracownikiem, a państwo, Sejm (czy też Kancelaria Sejmu) pracodawcą możemy tylko rozważać w jakim zakresie pozycja prawna posła pobierającego uposażenie poselskie zbliżona jest do pozycji pracownika.

Powyższe stanowisko potwierdzają prace nad ustawą o wykonywaniu mandatu oraz przyjęte w literaturze prawniczej poglądy na temat ryczałtu (przysługującego posłom korzystającym z urlopów bezpłatnych - na podstawie ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów), który został zastąpiony omawianym uposażeniem. Zaczniemy od następującego stwierdzenia: "*Ustawa* (chodzi o ustawę o obowiązkach i prawach posłów i senatorów - przypis IGR) *w ramach należnych członkom obu izb świadczeń wymienia diety jako rekompensatę za ponoszone koszty* (art. 27) oraz ryczałt wypłacany w sytuacji, gdy przebywając na urlopie bezpłatnym nie otrzymują oni wynagrodzenia za pracę (art. 24). Pierwsze z tych świadczeń otrzymują wszyscy posłowie i senatorowie, drugie tylko niektórzy, tzn. ci, dla których wykonywanie obowiązków parlamentarnych jest odpowiednikiem pracy (tzw. posłowie - senatorowie zawodowi)" (P. Czarny w *Prawo konstytucyjne*, red. P. Tuleja).

Uposażenie poselskie jest przywilejem finansowym stwarzającym materialną podstawę do wykonywania mandatu (obok diet, środków na utrzymanie biur poselskich, bezpłatnych przejazdów itp.). Tak, jak poprzednio ryczałt poselski - może być ono definiowane jako środki otrzymywane przez posła jako ekwiwalent utraconych dochodów, w sytuacji kiedy poseł rezygnuje z pracy zawodowej (w związku z urlopem bezpłatnym, koniecznością rozwiązania stosunku pracy stosownie do art. 103 Konstytucji albo gdy jest bezrobotny), działalności gospodarczej i świadczeń emerytalno-rentowych. Inaczej oczywiście, należy definiować uposażenie przyznawane w trybie art. 25 ust. 4 omawianej ustawy.

W pierwotnej wersji projektu przyjętej przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich Sejmu II kadencji, przedłożonej 19 XII 1994 r. jako Druk Sejmowy nr 778, zaproponowano, by uposażenie przysługiwało wszystkim posłom (mimo, że równolegle ustanawiano prawo do urlopu bezpłatnego oraz urlopu bezpłatnego *ex lege*). W "Uzasadnieniu" do tego projektu stwierdzono, że "Konsekwencją przyjęcia założenia, że poseł (senator) powinien koncentrować się na działalności w parlamencie jest pomieszczenie w projekcie ustawy przepisów sytuujących parlamentarzystę jako zawodowego posła (senatora)" oraz: *"Proponuje się aby poseł i senator otrzymywali uposażenie, które spełniałoby rolę wynagrodzenia wypłacanego pracownikom zgodnie z przepisami Kodeksu Pracy."* Zwróćmy uwagę, że projektodawcy posługiwali się określeniem "spełniałoby rolę", a więc mieli świadomość że nie jest to wynagrodzenie przysługujące w związku z pozostawaniem przez posła w stosunku pracy. Poseł sprawozdawca, prezentując projekt w czasie pierwszego czytania (50 posiedzenie Sejmu II kadencji 25 maja 1995 r.), stwierdził: *"Proponuje się, aby poseł i senator otrzymywali uposażenie, które spełniałoby funkcję wynagrodzenia wypłacanego pracownikom zgodnie z przepisami Kodeksu pracy"*.

W trakcie prac nad projektem z Druku Sejmowego nr 778 zmieniono koncepcję, stwierdzając że sposobem na zwiększenie liczby posłów zawodo-

wych będzie przyznanie uposażeń tylko tym parlamentarzystom, którzy zrezygnują z dotychczasowej aktywności zawodowej, gospodarczej i świadczeń emerytalno-rentowych - z wyjątkiem przewidzianym w art. 25 ust. 4 - gdy w uzasadnionych wypadkach Prezydium Sejmu podejmuje decyzję o przyznaniu uposażenia w całości lub części (patrz np. wystąpienie posła-sprawozdawcy na 75 posiedzeniu Sejmu RP II kadencji 14 marca 1996 r., który wskazywał na "wzmocnienie zasady zawodowości parlamentarzysty").

Projektodawcom ustawy o wykonywaniu mandatu towarzyszyło założenie, że deputowani winni mieć zapewniony odpowiedni status materialny, tak aby mogli zajmować się jedynie sprawowaniem mandatu, nie zaś zdobywaniem środków na utrzymanie. W tym sensie uposażenie możnaby traktować jako stałą (w okresie kadencji), płatną działalność zawodową.

Pojęcie "uposażenie" jest definiowane współcześnie jako: stała płaca otrzymywana za wykonywaną pracę; wynagrodzenie; pensja; pobory, zaś "uposażać" to dostarczać środków finansowych (patrz: *Słownik współczesnego języka polskiego*, pod red. B. Dunaja, wyd. "Wilga", 1994, oraz *Mały słownik języka polskiego*, PWN 1995).

W obowiązującym prawodawstwie termin "uposażenie" stosowany jest przy określaniu świadczeń dla:

- służb mundurowych (UOP, żołnierze zawodowi, Państwowa Straż Pożarna, Policja, Służba Więzienna, Straż Graniczna), których funkcjonariusze pozostają w stosunku służbowym, a nie w ramach stosunku pracy,

- sędziów i prokuratorów wojskowych,

- sędziów i prokuratorów w stanie spoczynku oraz ich rodzin (tzw. uposażenie rodzinne),

- członków PAN,

- byłych prezydentów RP.

Świadczenia powyższe nie są wynagrodzeniem ze stosunku pracy.

Choć znaczeniowo "uposażenie" bliskie jest "wynagrodzeniu", na gruncie ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nie jest ono wynagrodzeniem ze stosunku pracy w rozumieniu art. 13 k.p., bowiem poseł nie jest stroną stosunku pracy, o którym stanowi art. 22 k.p. Pozycję posła pobierającego uposażenie można by porównywać do statusu quasi pracowniczego, jednak zwróćmy uwagę, że pewne świadczenia, które należałoby kwalifikować jako prawa wynikające ze stosunku pracy: pomoc socjalna (pożyczki, zapomogi), możliwość korzystania ze świadczeń publicznych zakładów opieki zdrowotnej przysługują wszystkim posłom (a nawet ich rodzinom), a nie tylko tzw. posłom zawodowym.

18 lutego 1997 r.

**INTERPRETACJA ART. 27, 28 USTAWY Z DNIA 9 MAJA 1996 R.
O WYKONYWANIU MANDATU POSŁA I SENATORA ORAZ ART.
24 UST. 5 USTAWY Z DNIA 31 LIPCA 1985 R. O OBOWIĄZKACH
I PRAWACH POSŁÓW I SENATORÓW**

IRENA GALIŃSKA-RĄCZY

Odpowiadając na pytanie: "Czy poseł, który sprawował mandat poselski i korzystał z urlopu bezpłatnego w zakładzie pracy regulującym stosunki pracy w sposób szczególny np. Karta Nauczyciela i pobierający ryczałt poselski (obecnie uposażenie) może zaliczyć ten okres jako ciągłość w wykonywaniu zawodu przed objęciem funkcji posła i skorzystać z uprawnień emerytalno-rentowych wynikających z Karty Nauczyciela?", przedstawiam następujący pogląd:

Zadane pytanie winno być rozpatrywane w dwóch aspektach:

- 1) możliwości zaliczania okresu pobierania ryczałtu (uposażenia) poselskiego do okresów, od których zależy przyznanie emerytury lub renty na zasadach ogólnych wynikających z ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin,
- 2) możliwości zaliczania tego okresu do okresów zatrudnienia uprawniających do nabycia uprawnień emerytalnych na zasadach szczególnych (np. wynikających z Karty Nauczyciela).

1. Na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. w Dz. U. z 1991 r. Nr 18, poz. 79) zakład pracy zatrudniający posła był zobowiązany do udzielenia mu urlopu bezpłatnego dla umożliwienia wykonywania mandatu.

W myśl art. 24 ust. 3 poseł korzystający w swoim macierzystym zakładzie pracy z takiego urlopu otrzymywał miesięczny ryczałt poselski.

Zgodnie z ustępem 5 (zdanie pierwsze) omawianego artykułu 24 ustawy poselsko-senatorskiej ryczałt poselski w zakresie składek oraz świadczeń z

ubezpieczenia społecznego był traktowany jako wynagrodzenie za pracę, zaś okres pobierania tego ryczałtu jak okres zatrudnienia.

W ustawie z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350 z późn.zm.; ostatnia zm. Dz. U. z 1997 r. Nr 121, poz. 770) analogiczne unormowania zostały zawarte w art. 27 oraz 28 ust. 1. Zapisy przyjęte w art. 27 i 28 ustawy o wykonywaniu mandatu różnią się jednakże od powołanej wyżej regulacji.

Art. 27 stanowi, iż uposażenie a także dodatki do niego (co jest nowością) jest traktowane jako wynagrodzenie ze stosunku pracy, nie precyzuje, jednak w jakim zakresie (przypomnijmy, że art. 24 ust. 5 mówił: "ryczałt poselski w zakresie składek oraz świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest traktowany jako wynagrodzenie za pracę"). Ponieważ zgodnie z obowiązującym prawem, od wynagrodzeń pracowniczych w sposób automatyczny pobiera się składki na ubezpieczenie społeczne, nowy zapis nie zmienił pod tym względem charakteru uposażenia poselskiego, czyli tak jak od ryczałtów - od uposażeń poselskich odprowadza się składki na ubezpieczenie społeczne.

Oba przytoczone unormowania (art. 24 ust. 5 zdanie 1 ustawy z 31 VII 1985 r.: "ryczałt poselski w zakresie składek oraz świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest traktowany jako wynagrodzenie za pracę, a okres pobierania tego ryczałtu jak okres zatrudnienia" oraz art. 27 i 28 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o wykonywaniu mandatu: "Uposażenie oraz dodatki są traktowane jako wynagrodzenie ze stosunku pracy" i "Okres pobierania uposażenia jest traktowany jak okres zatrudnienia") pozwalają na zaliczanie okresów pobierania ryczałtu i uposażenia do ogólnego stażu pracy uprawniającego do nabycia uprawnień emerytalnych. Okresy pobierania ryczałtu lub uposażenia poselskiego należy bowiem, traktować jako okresy składkowe w rozumieniu art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 104, poz. 450 z późn.zm.). Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o re-

waloryzacji emerytur (...) stanowi, iż przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń emerytalnych uwzględnia się m.in. okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, zwane okresami składkowymi. Takimi okresami składkowymi są z mocy zacytowanych wyżej "przepisów parlamentarnych" (o ryczałtach i uposażeniach poselskich) - okresy otrzymywania ryczałtu lub uposażenia poselskiego.

Do 15 listopada 1991 r., tj. do dnia wejścia w życie ustawy z 17 X 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent okres sprawowania mandatu poselskiego był uznawany (w myśl art. 11 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz. U. Nr 40, poz. 267 z późn.zm.) za okres równorzędny z okresami zatrudnienia. Ustawą z dnia 5 stycznia 1991 r. o zmianie ustawy o obowiązkach i prawach posłów na Sejm PRL, która weszła w życie 6 lutego 1991 r. wprowadzono ryczałt poselski, który w zakresie składek i świadczeń z ubezpieczenia społecznego był traktowany jako wynagrodzenie za pracę, a okres jego pobierania jak okres zatrudnienia (art. 23 ust. 5, który w tekście jednolitym z 1991 r. został oznaczony jako art. 24 ust. 5) . Na mocy art. 2 ust. 2 pkt 7 ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent okresy sprawowania mandatu posła lub senatora w Państwie Polskim przypadające przed wejściem w życie ustawy o rewaloryzacji emerytur (...) (t.j. przed 15 XI 1991 r.) zostały uznane za okresy składkowe.

W obecnym stanie prawnym (od 15 XI 1991 r.) za okresy składkowe uznaje się tylko (o czym, była mowa wyżej) okresy, w których poseł pobierał (pobiera) ryczałt lub uposażenie. Okres sprawowania mandatu, w czasie którego poseł nie pobiera uposażenia nie podlega zatem, wliczaniu do okresów składkowych.

2. Okresy pobierania uposażenia poselskiego (a wcześniej ryczałtu poselskiego) podlegają zatem, wliczaniu do okresów uprawniających do nabycia uprawnień emerytalnych na zasadach ogólnych wynikających z ustawy z 14

XII 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz ustawy z 17 X 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent (...).

Odrębną kwestię stanowi problem, czy okresy otrzymywania ryczałtu (uposażenia) poselskiego można zaliczać do okresów zatrudnienia uprawniających niektóre kategorie ubezpieczonych (np. nauczycieli, górników, kolejarzy) do przejścia na emeryturę na warunkach szczególnych ze względu na wykonywanie pracy o znacznym stopniu uciążliwości, wymagającej wysokiej sprawności psychofizycznej ze względu na bezpieczeństwo własne i otoczenia itp.

Uprawnienia do przejścia na emeryturę na zasadach korzystniejszych od ogółu zatrudnionych wynikają m.in. z racji wykonywania pracy w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze. Podstawowym kryterium przesądzającym o nabyciu uprawnień emerytalnych na zasadach szczególnych jest fakt wykonywania określonego rodzaju pracy przez okres wymagany przepisami emerytalnymi. Dział III ustawy z 14 XII 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin nosi tytuł "Przepisy szczególne dla pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze". Za takich pracowników ustawodawca uważa pracowników stale wykonujących zatrudnienie przy pracach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 7 lutego 1983 r. w sprawie wieku emerytalnego pracowników zatrudnionych w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze (Dz. U. Nr 8, poz. 43 z późn.zm.). Przepisy rozporządzenia RM z 7 II 1983 r. stanowią, iż okresami pracy uzasadniającymi prawo do świadczeń emerytalnych na warunkach szczególnych, są okresy, w których praca w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze jest wykonywana stale i w pełnym wymiarze czasu pracy, obowiązującym na danym stanowisku pracy.

W myśl art. 53 ust. 3 ustawy z 14 XII 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników (...) odrębne (od tej ustawy) przepisy regulują uprawnienia z tytułu szczególnego charakteru zatrudnienia nauczycieli. Takimi przepisami

są unormowania wynikające z rozdz. 11 ("Uprawnienia emerytalne") Karty Nauczyciela.

Praca w charakterze nauczyciela została uznana w myśl art. 86 ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (tekst jedn. w Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357) za pracę w szczególnym charakterze. Nauczyciele mający 30-letni okres zatrudnienia, w tym 20 lat wykonywania pracy w szczególnym charakterze, zaś nauczyciele klas, szkół, placówek i zakładów specjalnych - 25-letni w tym 20-letni w szczególnym charakterze w szkolnictwie specjalnym, mogą na podstawie art. 88 tej ustawy, po rozwiązaniu na swój wniosek stosunku pracy - przejść na emeryturę. Karta Nauczyciela stawia w art. 91 b ust. 1 dodatkowy wymóg: aby skorzystać ze szczególnych uprawnień emerytalnych nauczyciel musi być zatrudniony w wymiarze co najmniej połowy obowiązującego wymiaru zajęć, gdyż do "nauczyciela zatrudnionego w wymiarze niższym niż połowa obowiązującego wymiaru zajęć nie stosuje się przepisów art. 88".

Czy w świetle powyższych przepisów, do 20-letniego okresu zatrudnienia w charakterze nauczyciela będą podlegały uwzględnieniu okresy pobierania ryczałtu (uposażenia) poselskiego, a co za tym idzie, czy ustawa o wykonywaniu mandatu daje podstawy do uznawania okresu otrzymywania ryczałtu (uposażenia) za okres pracy w szczególnym charakterze lub w szczególnych warunkach?

Moim zdaniem, ustawa o wykonywaniu mandatu, jak również ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, nie dają podstaw do zaliczania okresów pobierania ryczałtu lub uposażenia jako okresów zatrudnienia w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze. Obie ustawy stanowią, że okresy pobierania ryczałtu (uposażenia) należy traktować "jak okresy zatrudnienia" - zatrudnienia bez bliższego określenia, a więc w ogóle zatrudnienia, nie zaś zatrudnienia w warunkach szczególnych czy też w szczególnym charakterze. Określenie "jak okresy zatrudnienia" jest określeniem zbyt ogólnym wobec charakteru (*lex specialis*) szczególnych przepisów

emerytalnych, zwłaszcza wobec wymogu wykonywania określonej pracy stale i w ściśle określonym wymiarze (co najmniej połowie obowiązującego wymiaru zajęć, jeżeli chodzi o nauczycieli).

Jeżeli woła ustawodawcy byłoby uznanie okresu pobierania ryczałtu (uposażenia) za okres zatrudnienia w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze, zapis art. 28 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu zdanie pierwsze (oraz art. 24 ust. 5 zdanie pierwsze ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów) powinien stanowić o tym w sposób wyraźny.

Z przeanalizowanego orzecznictwa sądowego dotyczącego art. 88 Karty Nauczyciela wynika, że artykuł ten "podlega wykładni ścisłej, gdyż jest przepisem szczególnym, samodzielnie określającym warunki nabycia przez nauczyciela prawa do wcześniejszej emerytury" (cytat z wyroku sądu apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 30 X 1992 r. II AUr 272/92 U OSA 1994/2/10). W uchwale Sądu Najwyższego z 23 I 1986 r. (III UZP 56/85), rozstrzygającej "Czy uprawnienia do wcześniejszej emerytury przysługują nauczycielowi, który nie przepracował pełnych 20 lat w zawodzie nauczycielskim, lecz przepracował odpowiednią ilość lat w innym zatrudnieniu zaliczanym do pierwszej kategorii?" (obecnie jest to zatrudnienie w szczególnych warunkach lub w szczególnym charakterze) czytamy m.in.:

" Ścisła konstrukcja przepisu nie zezwala na jego wykładnię rozszerzającą poprzez uwzględnienie również innego zatrudnienia, choćby w myśl odrębnych przepisów podlegało ono zaliczeniu do pierwszej kategorii zatrudnienia."

Sąd Najwyższy stwierdził, że do dwudziestu lat zatrudnienia wymaganych w art. 88 Karty Nauczyciela zalicza się wyłącznie okresy pracy nauczycielskiej.

3. Stwierdzić należy, że również art. 28 ust. 1 zdanie drugie ustawy o wykonywaniu mandatu i art. 24 ust. 5 zdanie drugie ustawy o obowiązkach i prawach posłów nie dają podstawy do uznania okresu pobierania ryczałtu jako okresu wykonywania pracy w szczególnym charakterze lub szczegól-

nych warunkach. Twierdzenie to opieram na rozumieniu pojęcia "uprawnienia pracownicze".

Ustawa o wykonywaniu mandatu mówi, że okres pobierania uposażenia zalicza się do stażu pracy, od którego zależą wszelkie uprawnienia pracownicze, w tym także uprawnienia szczególne, uzależnione od zatrudnienia w określonym zawodzie, branży lub zakładzie pracy (art. 28 ust. 1 zdanie drugie). Zapis art. 28 ust. 1 zdanie drugie ustawy z 6 V 1996 r. różni się od art. 24 ust. 5 zdanie drugie ustawy z 31 VII 1985 r. jedynie słowem "wszelkie".

Do uprawnień pracowniczych, o których stanowią oba powołane przepisy nie można zaliczać prawa do emerytury, które należy do uprawnień z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Normy prawne składające się na prawo ubezpieczeń społecznych pozwoliły już w latach osiemdziesiątych na uznanie prawa ubezpieczeń społecznych jako odrębnej, samodzielnej gałęzi (działu) prawa (patrz: T. Zieliński, *Ubezpieczenie społeczne pracowników*, PWN Warszawa-Kraków 1994, W. Szubert, *Ubezpieczenie społeczne. Zarys systemu*, Warszawa 1987). W literaturze prawniczej wyodrębnia się prawo pracy oraz prawo ubezpieczeń społecznych.

Nawet, gdyby jednak traktować prawo ubezpieczeń społecznych jako dział prawa pracy (tak np. T. Liszcz, *Ubezpieczenie społeczne i zaopatrzenie społeczne w Polsce*, Kraków 1997), pojęcia uprawnienia pracownicze nie można utożsamiać ze świadczeniami (uprawnieniami) z zakresu ubezpieczeń społecznych.

Po pierwsze, za rozróżnieniem prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych przemawia fakt, że to ostatnie obejmuje nie tylko pracowników (nie jest to uprawnienie przyznane wyłącznie pracownikom, bowiem ze świadczeń z tego ubezpieczenia korzystają grupy pozapracownicze: prowadzący działalność gospodarczą, twórcy, adwokaci, duchowni, rolnicy itd.). Jeżeli zatem, mówimy o ubezpieczeniu społecznym i o świadczeniach z tego ubezpiecze-

nia mówimy o ubezpieczonych, w tym m.in. ubezpieczonych w systemie pracowniczego ubezpieczenia społecznego. Spełnienie przez ubezpieczonego (np. pracownika) warunków, od których uzależnione jest nabycie prawa do danego świadczenia ubezpieczeniowego (np. emerytury) rodzi zobowiązanie organu ubezpieczającego do spełnienia tego świadczenia, czyli daje ubezpieczonemu określone uprawnienia.

Nie możemy tych uprawnień (świadczeń) zakwalifikować jako uprawnienia pracownicze.

Podstawowy akt z zakresu ubezpieczeń społecznych, jakim jest ustawa z 25 listopada 1986 r. o organizacji finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 z późn.zm.) stanowi, iż ubezpieczenie społeczne obejmuje świadczenia pieniężne, w tym świadczenia emerytalne. Przepisy normujące kwestie nabywania uprawnień emerytalnych należą zatem, do prawa ubezpieczeń społecznych, a nie ścisłego prawa pracy. Jak czytamy, w wyroku sądu apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 22 września 1994 r. (III AUr 282/94 w U OSA 1995/1/2), "Każdy pracownik nawiązujący stosunek pracy staje się tym samym podmiotem stosunku ubezpieczenia społecznego, którego treścią są uprawnienia do świadczeń w razie wystąpienia określonych ryzyk (zdarzeń) ubezpieczeniowych m.in. do świadczenia emerytalnego (...)".

Wśród norm prawnych zaliczanych do prawa ubezpieczeń społecznych wyróżnia się materialne prawo pracowniczego ubezpieczenia społecznego, które obejmuje ogół norm regulujących uprawnienia do świadczeń ubezpieczeniowych pracowników i ich rodzin, w tym m.in. uprawnienia do emerytury (patrz T. Zieliński, *Ubezpieczenia społeczne pracowników*).

Po drugie, treścią stosunku ubezpieczenia społecznego są uprawnienia do świadczeń ubezpieczeniowych (nie zaś pracowniczych) oraz stosowne obowiązki podmiotu ubezpieczającego (ZUS). Stronami tego stosunku są: ubezpieczony np. pracownik (w tym m.in. za pośrednictwem pracodawcy, czyli ubezpieczającego) oraz ubezpieczyciel, czyli ZUS. "Niezależnie od teore-

tycznej koncepcji stosunku ubezpieczenia społecznego, panuje zgoda co do tego, że podstawowym jego elementem jest więź między instytucją ubezpieczeniową a ubezpieczonym i że ma ona charakter zobowiązania powstającego z mocy prawa, któremu jedni przypisują charakter zobowiązania publicznonprawnego (administracyjno-prawnego), a inni prywatnoprawnego" (T. Liszcz, tamże). Stroną stosunku pracy są zaś, pracownik i pracodawca, od którego przysługują pracownikowi określone prawem pracy uprawnienia pracownicze.

Po trzecie, Kodeks postępowania cywilnego dokonuje rozróżnienia spraw na sprawy z zakresu prawa pracy (art. 476 § 1) oraz sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych dotyczące m.in. emerytur i rent (art. 476 § 2). Jednocześnie w art. 476 § 5 pkt 2 lit. a k.p.c. ubezpieczonego definiuje się jako osobę ubiegającą się m.in. o emeryturę (rentę). W orzecznictwie sądowym dotyczącym np. emerytur używa się określeń typu: uprawnienia podmiotów ubezpieczonych, stosunki wynikające z ubezpieczenia społecznego, prawo ubezpieczeniowe (jako określenie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników, ustawy o rewaloryzacji emerytur i rent oraz ustawy o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych) - patrz np. wyrok sądu apelacyjnego w Krakowie z 11 stycznia 1995 r. II AKr 509/94 U OSA 1995/2/20 oraz wyrok sądu apelacyjnego w Rzeszowie z 22 lutego 1994 r. III AUR 43/94 U OSA 1994/11/88).

Po czwarte, jako przykład rozróżniania przez ustawodawcę uprawnień pracowniczych i emerytalnych jako dwóch odrębnych pojęć możemy wskazać ustawę z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu wojennego (Dz. U. z 1997 r. Nr 142, poz. 950). Rozdziałowi 2 tej ustawy nadano tytuł "Uprawnienia pracownicze", przy czym stwierdzono, że okresy działalności kombatanckiej zalicza się do okresów zatrudnienia, od których zależy przyznanie lub wysokość świadczeń przysługujących pracownikowi od zakładu pracy (ustawa mówi np. o urlopach, ochronie stosunku pracy), zaś rozdział 3 poświęcony

jest "Uprawnieniom emerytalnym" (w rozdziale tym mowa m.in o zasadach nabywania prawa do emerytury). Ustawodawca rozróżnia zatem uprawnienia pracownicze (definiując je jako uprawnienia wynikające ze stosunku pracy, przysługujące od pracodawcy) oraz uprawnienia emerytalne jako uprawnienia niezależne od uprawnień pracowniczych. Takiego podziału dokonano również w wyroku sądu apelacyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 1996 r. (III AUa 888/06, 1997/2/9 niepublikowane), stwierdzając, że: "okres urlopu bezpłatnego nie jest wliczany do okresu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, ani też do okresu pracy, od którego zależą prawa do świadczeń z zaopatrzenia emerytalnego pracowników".

Po piąte, zarówno ustawa poselsko-senatorska, jak i o wykonywaniu mandatu oddzielają uprawnienia pracownicze od świadczeń z ubezpieczenia społecznego. Rozróżnienie to znajdujemy w art. 24 ust. 5 ustawy z 31 lipca 1985 r., gdzie w zdaniu pierwszym mowa o "świadczeniach z ubezpieczenia społecznego", a w zdaniu drugim o "uprawnieniach pracowniczych". Wyrażnego rozróżnienia dokonano również w art. 28 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu, który mówi: "ustala zasady i tryb postępowania przy ustalaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego, zaopatrzenia emerytalnego oraz świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a także uprawnień pracowniczych." Podział na świadczenia z ubezpieczenia społecznego (w tym świadczenia z zaopatrzenia emerytalnego oraz z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych) oraz uprawnienia pracownicze został zachowany również w zarządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 4 lutego 1997 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy ustalaniu świadczeń z ubezpieczenia społecznego, świadczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych oraz uprawnień pracowniczych posłów i senatorów (M. P. Nr 8, poz. 61) - o czym świadczy zarówno tytuł zarządzenia, jak i podział na paragrafy (patrz § 1 i § 3), dokonany ze względu na te uprawnienia.

Z powyższych argumentów wynika, że stosunek prawny ubezpieczenia społecznego, choć związany z prawnym stosunkiem pracy, nie jest stosunkiem pracy, a w związku z tym świadczeń przysługujących z ubezpieczenia społecznego (w tym emerytury) nie można zaliczyć do uprawnień pracowniczych, o których stanowi art. 28 ust. 1 zdanie drugie ustawy o wykonywaniu mandatu (i stanowił art. 24 ust. 5 zdanie drugie ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów).

Zaliczalność okresu pobierania uposażenia poselskiego (ryczałtu), o której stanowi art. 28 ust. 1 zdanie 2 (i stanowił art. 24 ust. 5 zdanie drugie) odnosi się do świadczeń przysługujących ze stosunku pracy, a więc np. urlopów, dodatków za staż pracy, nagród jubileuszowych, odpraw emerytalno-rentowych, tzw. trzynastych pensji, dodatków za wieloletnią pracę na określonym stanowisku czy gratyfikacji za długoletnią pracę w zakładzie, branży lub zawodzie.

Podsumowanie:

Podstawą do zaliczania okresów pobierania uposażenia (ryczałtu poselskiego) jako okresów składkowych do stażu pracy uprawniającego do nabycia uprawnień emerytalnych na zasadach ogólnych są:

- art. 24 ust. 5 zdanie pierwsze ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów,
- oraz art. 27 i 28 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o wykonywaniu mandatu,
- oba w związku z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw.

Powołane przepisy nie mogą stanowić podstawy do zaliczania okresów pobierania uposażenia poselskiego (a wcześniej ryczałtu poselskiego) do okresów zatrudnienia w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze wymaganych przy przechodzeniu na emeryturę lub rentę na warunkach szczególnych (określonych np. w art. 88 Karty Nauczyciela).

Podstawy takiej nie daje również art. 28 ust. 1 zdanie drugie ustawy o wykonywaniu mandatu (podobnie jak art. 24 ust. 5 zdanie drugie ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów), ponieważ prawa do uprawnień emerytalnych nie można kwalifikować jako uprawnienia pracownicze, o których mowa w tym przepisie.

3 lutego 1998 r.

ZAGADNIENIE COHABITATION W SYSTEMIE USTROJOWYM FRANCJI I POLSKI

JANUSZ MORDWIŁKO

Mianem cohabitation (koabitacji) przyjęło się określać taki stan faktyczny, który charakteryzuje się współistnieniem prezydenta reprezentującego określoną orientację polityczną i wspieranego przez innych wyborców niż tych, których głosy zadecydowały o kształcie obecnego rządu.

We Francji współistnienie głowy państwa z szefem rządu o odmiennej orientacji politycznej, wspieranej przez większość parlamentarną nie było czymś nieznanym do czasu powstania V Republiki. Różne przypadki udanej koegzystencji odmiennych politycznie piastunów władzy wykonawczej (prezydent prawicowy Lebrun i premier socjalista L. Blum 1936-1937, po II wojnie światowej prezydent R. Coty i premier Ch. de Gaulle) miały jednak inną od współcześnie występujących przypadków koabitacji specyfikę ustrojową. Polegała ona na tym, iż prezydent nie pochodził z wyborów powszechnych (wyboru przez naród) a był wybierany przez parlament. O koabitacji w pełnym tego słowa znaczeniu można zatem mówić dopiero na gruncie Konstytucji z 1958 r. kiedy to (po 1962 r.) prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych.

Istotą więc koabitacji o której traktujemy jest współistnienie prezydenta wywodzącego swój mandat z woli ogółu z parlamentem pochodzącym także z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Zagadnienie koabitacji jest złożone i wielostronne. Dla pełności jego przedstawienia trzeba byłoby scharakteryzować ustrojowe relacje pomiędzy prezydentem a parlamentem a ponieważ w krótkim opracowaniu nie jest to możliwe rezygnujemy z tej charakterystyki skupiając się na istotnych przejawach prawno-politycznych występujących w okresach koabitacji.

Francuska Konstytucja z 1958 r. nie przewiduje stanu prawnego i politycznego określanego mianem koabitacji, jest ona w stosunku do tej sytuacji neutralna. W istocie zatem cała kwestia współlistnienia prezydenta reprezentującego inną orientację polityczną niż rząd wyłoniony przez parlament jest sprawą rzeczywistości (praktyki) ustrojowej państwa.

W praktyce występuje ta sytuacja we Francji po raz trzeci, za pierwszym razem wystąpiła w latach 1986-1988, za drugim w okresie 1993 - 1995 i po raz trzeci stworzona została po przedterminowych wyborach 1996 roku trwając aktualnie.

Dwa interesujące nas okresy dostarczyły nowych doświadczeń z działania mechanizmów państwowych na gruncie Konstytucji z 1958 r., dodajmy, iż obydwie zamknięte okresy wykazywały różnice wynikające z wielu politycznych uwarunkowań.

Lata 1986 - 1988 charakteryzowały się znacznie silniejszym niż w 1993 - 1995 zantagonizowaniem "współrządzących" szefa państwa i rządu. W marcu 1993 r. w wyniku przegranej wyborczej stronnictwa prezydenta, rozpoczął się drugi okres współlistnienia instytucjonalnego, który z jednej strony potwierdzał - jako immanentne cechy cohabitation - niektóre zjawiska występujące w latach 1986 - 1988, a z drugiej - wobec odmienności niektórych okoliczności (bardzo nisko poparcie prezydenta w Zgromadzeniu Narodowym, jego brak intencji ubiegania się o powtórny reelekcję, premier nie będący liderem partii większościowej i nie przewidujący - przynajmniej w początkowym okresie - kandydowania w wyborach prezydenckich) udowodnił znaczenie czynników pozakonstytucyjnych dla przebiegu koabitacji. Druga cohabitation w znacznym stopniu pozbawiona była konkurencji obu mężów stanu.

Wskazujemy najbardziej charakterystyczne zjawiska wiążące się bądź wynikające z francuskiej koabitacji:

1) "Efekt większościowy" występował od 1958 r. do marca 1986 r., a więc za prezydentury tak różnych osobowości politycznych jak: gen. de Gaulle, G.

Pompidou, V. Giscard d'Éstaing i F. Mitterrand - przez pierwsze 5 lat obu jego mandatów.

Efekt większościowy "nie oznaczał, że stosunki między szefem państwa a premierem układały się zawsze bez problemów, gdyż różnice poglądów w kwestii głównych decyzji politycznych bądź stylu współpracy były przyczynami dymisji M. Debre, J. Chaban-Delmasa, J. Chiraca i M. Rocard. Również większość parlamentarna nie zawsze stanowiła niezawodne i wierne zaplecze prezydenta.

Można skonstatować - analizując długie okresy "zgodności politycznej, że współistnienie prezydenta i "popierającej go" większości parlamentarnej były wolne od napięć, doraźnych konfliktów i konieczności zawierania różnorodnych kompromisów. Faktem jest jednak, że okresy w których prezydent dysponował wyraźną większością pokrywającą się z większością parlamentarną (lata 1968 - 1973 i 1981 - 1986) sprzyjały stabilizacji rządu.

Stosunkowo łagodny okres koabitacji z lat 1993 - 1995 nie różnił się (a nawet obfitował w mniejszą liczbę napięć) od wielu okresów współdziałania prezydenta z rządem w okresach "zgodności politycznej". Potwierdza to pogląd, że nie tylko opeja polityczna szefów dwóch głównych organów wykonawczych wpływa na ich współistnienie, ale bardzo wiele okoliczności politycznych takich jak: skala przewagi większości nad opozycją w Zgromadzeniu, zasięg różnic programowych, czas pozostały do upływu końca kadencji prezydenta, osobowość piastunów władzy itp.

2) W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych w doktrynie francuskiej przeważały poglądy o niemożliwości zaistnienia sytuacji wymagającej koabitacji. Wyrażono poglądy, iż identyczność większości prezydenckiej i parlamentarnej jest warunkiem prawidłowego funkcjonowania władz publicznych, uważano iż w przeciwnym wypadku kryzys polityczno-ustrojowy jest nieunikniony, francuski system polityczny zostanie zablokowany (tak m.in. G. Burdeau, M. Durerger).

W latach osiemdziesiątych zmiany we francuskim krajobrazie politycznym prowadziły do przewartościowań poglądów doktryny; po pierwsze dlatego, iż zdano sobie sprawę, iż francuski system polityczny ewoluje w kierunku biopolaryzacji (m.in. za sprawą systemu wyborczego) układu sił politycznych i to podziału dosyć zrównoważonego (równowagi sił pomiędzy prawicą i lewicą) i po drugie w wyniku zmian w konstelacjach partyjnych, te wyrażały się w tym, iż Partia Socjalistyczna przekształciła się z partii należącej do opozycji ustrojowej w stronnictwo skłonne do sprawowania władzy w ramach instytucji V Republiki. Nastąpiło też w latach osiemdziesiątych zatarcie podziałów między tradycyjnymi siłami politycznymi, na co wpłynęło odejście FPK z rządu w 1984 r. oraz konfrontacja programu PS z rzeczywistością sprawowania władzy.

Kilkakrotne wystąpienie koabitacji zweryfikowało dawne poglądy doktryny i polityków ukazując, iż sytuacja taka może zaistnieć i nie prowadzi do uwiądnięcia mechanizmów ustrojowych państwa.

3) Kilkakrotnie już zaistniała koabitacja w rzeczywistości praktycznej funkcjonowania ustroju państwa oddaliła teorię "legitymizacji", teorię podważającą uprawomocnienie sprawowania władzy przez prezydenta Republiki w sytuacji przegranej wyborczej jego stronnictwa. Teorię "legitymizacji" wysunął w 1985 r. R. Barre, twierdząc, iż prezydent Republiki przez wybór w głosowaniu powszechnym zawarł "kontrakt zaufania" z narodem francuskim, na którym to kontrakcie opiera się jego legitymacja. Może mu zostać odebrana, gdy naród "zdezawuuje" szefa państwa przy okazji referendum lub wyborów parlamentarnych.

Teorii "świeżości legitymacji" przeciwstawiono pogląd (nawiązując m.in. do poglądów de Gaulle'a), iż prezydent wybrany przez cały naród sprawuje przez okres obowiązywania mandatu władzę - z punktu widzenia legitymizacji - równą Zgromadzeniu Narodowemu i na jej zakres nie może mieć wpływu data i wynik wyborów parlamentarnych. Odwołano się do argumentów gen. de Gaulle'a, iż uprawomocnienie prezydenta Republiki góruje nad

uprawomocnieniem deputowanych, gdyż jest on wybrańcem całego narodu, podczas gdy Zgromadzenie Narodowe jest jedynie zbiorem zwycięzców "poleczek lokalnych" reprezentujących swój okręg wyborczy".

We wszystkich przypadkach przegranej w wyborach parlamentarnych stronnictwa "prezydenckiego" prezydent nie ustępował z urzędu prezydenta. W 1986 r. F. Mitterand odpowiadając na pytanie jak będą funkcjonowały władze publiczne po marcu 1986 r. stwierdził, iż zna tylko jedną rozsądną, zgodną z interesami narodu odpowiedź: "Konstytucja, tylko Konstytucja, cała Konstytucja". Następnie przyjął taktykę obrony pozycji ustrojowej prezydenta Republiki na podstawie tych dyspozycji konstytucji, które w niekwestionowany sposób i bez względu na przychylność parlamentu zapewniały mu wpływ na decyzje polityczne o zasadniczym znaczeniu.

Prezydent podkreślał wątek jedności narodowej eksponując swoją rolę w: a) dziedzinie polityki zagranicznej i obrony narodowej, b) sprawowaniu arbitrażu pomiędzy sprzecznymi interesami w pozostałych dziedzinach, kierując się celem nadrzędnym jedności narodowej; c) zabezpieczeniu instytucji chroniących najsłabszych.

4) W okresach koabitacji dostrzegalne było pewne odideologizowanie działań i treści wystąpień prezydenta i premiera. Zwłaszcza w okresie pierwszej koabitacji (1986 - 1988) zarówno Mitterand, jak i Chirac wyrażali przekonanie, że werdykt wyborców należy odczytać jako zobowiązanie do możliwie zgodnego współdziałania.

5) Na tle francuskiej koabitacji (zwłaszcza okresu 1986 - 1988) można uchwycić dwa procesy z nią związane:

Pierwszy dotyczył roli parlamentu, która wyraźnie wzrosła w porównaniu z poprzednimi okresami V Republiki i w porównaniu z tekstem konstytucji. Miał w tym swój udział i premier poszukujący dla siebie w większości parlamentarnej oparcia wobec prezydenta, ale przyczynił się do tego także prezydent, któremu tradycje parlamentaryzmu były zawsze bliskie.

Drugim zjawiskiem był wzrost roli Rady Konstytucyjnej. Rada potraktowana w początkach V Republiki jako instytucja powołana do kontroli działalności ustawodawczej i zabezpieczenia swobody działania rządu w dziedzinie stanowienia prawa zaczęła swą rolę spełniać w szerszym wymiarze. W 1974 r. prawo występowania z wnioskiem do Rady, o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją zyskali także członkowie Zgromadzenia Narodowego. W nowej sytuacji z uprawnienia tego zaczęła szeroko korzystać opozycja co w okresie koabitacji miało szczególny wymiar i znaczenie. Uchwalone przez parlament ustawy, które były sprzeczne z polityczną orientacją prezydenta były zaskarżane do Rady przez deputowanych z ramienia Partii Socjalistycznej. Szereg decyzji Rady Konstytucyjnej świadczy, że w sporze o konstytucyjność prawa organ ten stał po stronie opozycji socjalistycznej.

6) Społeczeństwo francuskie odnosiło się ze zrozumieniem i pewną aprobatą dla zaistniałych sytuacji pogłębionego podziału władz jakim była cohabitation.

7) Doświadczenie koabitacji wykazało elastyczność instytucji V Republiki, na co pewien wpływ miała pokojowa postawa zajmowana przez adwersarzy. Ustrój Francji określony w Konstytucji z 4 X 1958 r. pozbawiony decydującego o jego dotychczasowym sposobie funkcjonowania czynnika jednorodności politycznej prezydenta, większości parlamentarnej i rządu, okazał się sprawnym mechanizmem państwowym, a obawy wygłaszane w przeszłości o zablokowanie instytucji i kryzys państwowości okazały się bezpodstawne.

Zjawisko koabitacji wystąpiło w Polsce; pierwszy raz możemy o nim mówić, kiedy po parlamentarnych wyborach z 1993 roku w parlamencie uformowała się większość parlamentarna o odmiennej od prezydenta (wybranego w grudniu 1990 r. w wyborach przez naród) proweniencji politycznej.

Koabitacja z lat 1993 - 1995 niewątpliwie obciążona była dużą liczbą politycznych konfliktów pomiędzy prezydentem a rządem utworzonym przez większość parlamentarną SLD-PSL.

Do istotnych zaliczyć należy wycofanie przez prezydenta swojego przedstawiciela z Komisji Konstytucyjnej, spór o sposób desygnowania kandydatów (ich liczby) na premiera, powoływanie ministrów i wiceministrów w tzw. prezydenckich resortach, wydarzenia w Drawsku, konflikt wokół KRRiTV (m.in. odwołanie przewodniczącego), sprawa premiera J. Oleksego.

Spora liczba sporów i napięć pomiędzy prezydentem a większością koalicyjną parlamentarną wynikała także z nieprzejrzystości konstytucyjnych stosunków pomiędzy prezydentem a rządem. Mała Konstytucja była aktem dosyć lakonicznym i zawierała wiele niejednoznacznych postanowień dających asumpt do odmiennych interpretacji. Wydaje się, iż wnioski z doświadczeń pierwszej polskiej koabitacji zostały w spornym zakresie uwzględnione przez ustrojodawcę stanowiącego Konstytucję z 2 kwietnia 1997 r.

Konstytucyjna pozycja Prezydenta RP została ukształtowana w Konstytucji z 1997 r. według zasadniczych rozwiązań ustrojowych parlamentarnego systemu rządów. Konstytucja statuuje prezydenta jako organ dualistycznej egzekutywy, jednakże pozbawiony zasadniczego wpływu na rząd i jego politykę. Konstytucja wyraźnie rozgranicza sferę kompetencji prezydenta i rządu według reguły: rząd prowadzi politykę państwa i jest właściwy we wszystkich sferach działania władzy wykonawczej nie zastrzeżonych dla innych organów państwa i samorządu terytorialnego. Prezydent w obszarze władzy wykonawczej działa tylko na podstawie szczegółowo określonych kompetencji. Prezydent może wypełniać pewną inspirującą rolę, w zakresie kształtowania polityki rządu, ale nie przesądzającą decyzji politycznych Rady Ministrów. Konstytucja przewiduje bowiem możliwość zwoływania przez prezydenta Rady Gabinetowej, ale jej konstrukcja wyłącza jej funkcjonowanie w charakterze super rządu, zbliża się natomiast do koncepcji organu zapewniającego instytucjonalne formy współdziałania prezydenta i rządu.

W procedurze tworzenia rządu prezydentowi przypada rola arbitrażu politycznego polegającego na rozwiązywaniu trwałego konfliktu politycznego w Sejmie powodującego paraliż w funkcjonowaniu mechanizmów systemu parlamentarnego.

Konstytucja przyjmuje klasyczne parlamentarne zasady odpowiedzialności rządu przed Sejmem obejmujące odpowiedzialność solidarną rządu i indywidualną ministrów. Konstytucja wyłącza udział prezydenta w pociąganiu rządu do odpowiedzialności politycznej w trybie odpowiedzialności parlamentarnej lub bezpośrednio przed prezydentem.

Ograniczona jest również rola prezydenta w zakresie dokonywania zmian w składzie rządu, prezydent może dokonywać zmian tylko na wniosek premiera. Podobnie ukształtowana jest rola prezydenta w zakresie przyjmowania dymisji całego rządu. W strukturze dualistycznej egzekutywy rząd ma zatem samodzielną i niewątpliwie dużą niezależność od prezydenta.

Konstytucja ograniczyła możliwości rozwiązania parlamentu przez prezydenta. W obecnym stanie prawnym rozwiązanie Sejmu (i Senatu) może nastąpić tylko w dwóch przypadkach:

1) obligatoryjnie w procesie tworzenia rządu w razie niezdolności Sejmu do wyrażenia wotum zaufania rządowi powołanemu przez prezydenta bądź do wybrania własnego składu rządu,

2) fakultatywnie, w procesie uchwalania ustawy budżetowej - w razie niezdolności izb do jej przyjęcia w ciągu 4 miesięcy.

Konstytucja nie zna aktów prawnych o mocy ustawy (dekretów, ordonansów) wydawanych przez rząd przy współdziałaniu z prezydentem (prezydent Francji F. Mitterand w okresie 1986 - 1988 blokował drogę prawotwórstwa rządowego, odmawiając kilkakrotnie w istotnych kwestiach podpisania ordonansu rządowego).

Porównując system konstytucyjny Francji i Polski należy uznać, iż z punktu widzenia zaistnienia cohabitation polski system ustrojowy stwarza łatwiejsze uwarunkowania i przesłanki dla jego funkcjonowania.

W przypadku systemu półprezydenckiego (Francja) prezydent jest wyposażony w szeroki zakres własnych kompetencji, rząd tworzony jest w istocie przez prezydenta i w dużym stopniu jego program realizuje pomimo, iż polityczną odpowiedzialność ponosi przed parlamentem. Konstytucja stwarza dużą zależność rządu od prezydenta.

Konstytucja polska formując system parlamentarny statuuje prezydenta jako organ dualistycznej egzekutywy, jednakże pozbawiony zasadniczego wpływu na rząd i jego politykę.

26 stycznia 1998 r.

O NIEKTÓRYCH PROBLEMACH ZWIĄZANYCH Z USTANAWIANIEM SAMORZĄDU WOJEWÓDZKIEGO

JANUSZ MORDWIŁKO

Prezentowana opinia prawna sporządzona została w zakresie odpowiedzi na pytania:

1) czy samorząd terytorialny na szczeblu województwa może być pozbawiony kompetencji stanowiących?

2) czy wybory organów samorządu wojewódzkiego mogą odbywać się w procedurze pośredniej?

W państwach demokratycznych ustrój władzy lokalnej opiera się na zasadzie dualizmu. Oznacza to, że tylko część zadań lokalnych jest realizowana przez agendy administracji rządowej podporządkowane rządowi i jego agendum. Pozostałe zadania realizowane są przez organy samorządowe podporządkowane wspólnocie lokalnej i reprezentują jej interesy, a więc przez samorząd terytorialny.

Samorząd terytorialny, to jedna z form samorządu rozumianego jako wydzielenie z zakresu władzy państwa pewnej dziedziny spraw i powierzenie ich samodzielnego rozwiązywania tej grupie społecznej, której sprawy te przede wszystkim dotyczą. Innymi słowy, samorząd jest to administracja sprawowana przez odrębne od państwa osoby prawne (korporacje). Wskazać można kilka konstytucyjnych cech samorządu:

a) samorząd jest to wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa,

b) samorząd jest powołany do wykonywania zadań administracji publicznej, w sposób samodzielny i w formach właściwych dla administracji publicznej;

c) samorząd posiada własną organizację, zbudowaną wokół zasady przedstawicielstwa, a więc pozostaje pod kontrolą tej grupy społecznej którą reprezentuje.

Istotą samorządu terytorialnego jest wyodrębnienie tzw. korporacji komunalnych i przyznanie im szczególnego statusu prawnego, pozwalającego na samodzielne zarządzanie swoimi sprawami. W określeniu ustroju samorządu terytorialnego znaczenie zasadnicze ma jego samodzielność (niezależność od administracji rządowej). Ta samodzielność służy umożliwieniu jednostkom samorządu terytorialnego (korporacjom komunalnym) realizowania zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców. Znajduje ona wyraz w szczególności w:

- a) powierzeniu samorządowi wyłączności w realizowaniu określonych zadań (tzw. zadania własne),
- b) nadaniu samorządowi odrębnej struktury organizacyjnej,
- c) nadaniu jednostkom samorządu osobowości prawnej i przyznaniu im prawa własności lokalnych składników majątku publicznego (mienie komunalne),
- d) zapewnieniu samodzielności budżetowo-finansowej,
- e) ograniczeniu ingerencji władzy centralnej tylko do procedur nadzorczych,
- f) zapewnienie sądowej ochrony praw i interesów podmiotów samorządowych.

Nowela konstytucyjna z 1990 r. do Konstytucji z 1952 roku, a potem Mała Konstytucja ograniczyły system samorządu terytorialnego tylko do szczebla gminnego. W pracach nad Konstytucją z 1997 r. problemy rozszerzenia samorządu na wyższe szczeble podziału terytorialnego były przedmiotem silnych kontrowersji, koncentrowały się one m.in. na propozycji wprowadzenia powiatów jako środkowego szczebla podziału terytorialnego. W efekcie doszło do kompromisu; postanowienia konstytucyjne sformułowano w sposób ogólny odnosząc je do "jednostek samorządu terytorialnego", wyraźnie zapi-

sano konieczność istnienia samorządu na szczeblu gminnym (określono bowiem gminę jako "podstawową jednostkę samorządu terytorialnego" i ustanowiono na jej rzecz domniemanie kompetencji w systemie samorządu terytorialnego), a w ustawie zwykłej pozostawiono możliwość ustanowienia innych jednostek samorządu lokalnego bądź regionalnego (art. 164 Konstytucji).

Tak więc Konstytucja tylko częściowo rozstrzygnęła sprawę struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego. Przesądziła istnienie jednostki podstawowej - ma nią być z mocy Konstytucji gmina, w której władza zorganizowana ma być w formie samorządu terytorialnego oraz wskazała, iż na wyższych szczeblach podziału terytorialnego (art. 164 ust. 2) mogą być ustanowione inne jednostki samorządu "regionalnego albo lokalnego i regionalnego".

Z treści art. 164 ust. 2 Konstytucji nie wynika jednak wyłączość samorządowej organizacji władzy terenowej na szczeblach ponadgminnych. W sytuacji domniemania kompetencji na rzecz gminy (art. 164 ust.3) kompetencje samorządu ponadgminnego muszą być w ustawie kreującej ten samorząd wyczerpująco określone. Zadania, które związane są z funkcjonowaniem ponadgminnej jednostki terytorialnej mogą być powierzone bądź w całości utworzonemu samorządowi, bądź powierzone tylko pewnej części. Inna część tych zadań może być powierzona organom terenowym o innym - niesamorządowym charakterze. Można sobie również wyobrazić złożony (mieszany) charakter organizacji władzy na szczeblu ponadgminnym - jedną z takich koncepcji była idea utworzenia województwa, w którym organizacja władzy miałaby charakter złożony - samorządowo-rządowy.

W zakresie modelu województwa samorządowo-rządowego możliwe są dwa realne rozwiązania: 1) województwo jako prawnie wyodrębniona jednostka samorządu terytorialnego (korporacja samorządowa o odrębnej osobowości prawnej), realizująca obok zadań własnych zadania zlecone przez administrację rządową; 2) województwo jako jednostka podziału terytorial-

nego bez prawnego wyodrębnienia i tym samym bez formalnego upodmiotowienia społeczności zamieszkałej na obszarze województwa, z rządowymi organami władzy, przy zapewnieniu społeczeństwu politycznego wpływu na ich działalność.

W pierwszym rozwiązaniu województwo byłoby województwem samorządowym, a jego organy pełniły by jednocześnie funkcje zlecone administracji rządowej, w drugim zaś odwrotnie, województwo byłoby organizmem rządowym z elementami samorządności w znaczeniu politycznym.

Wybór jednego z dwóch wskazanych wyżej wariantów zdaje się przesądzać odpowiedź na pierwsze z postawionych w zleceniu pytań. Jeżeli przyjęto by koncepcję województwa samorządowego, to samorząd ten nie może zostać pozbawiony kompetencji stanowiących. Pozbawienie tak stworzonego samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim kompetencji stanowiących podważyłoby jego samorządowy charakter. Samorząd terytorialny ustanowiony na szczeblu regionalnym (np. wojewódzkim), a pozbawiony kompetencji stanowiących traciłby cechy właściwe samorządowi terytorialnemu, stając się inną formą organizacji władzy terenowej.

Ustanowienie samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim determinuje również sposób kreacji organów tej jednostki samorządu terytorialnego.

Konstytucja w art. 169 ust. 2 rozstrzyga w sposób jednoznaczny, że organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego każdego szczebla, bowiem użyto w przepisie liczby mnogiej, mają pochodzić z wyborów powszechnych i bezpośrednich. Skład personalny organów stanowiących (rad) ma być kształtowany w oparciu o procedurę wyborów bezpośrednich, ustawa nie może zatem przyjąć sposobu pośredniego (w tym formy wielostopniowości) formowania składu organów stanowiących rad wojewódzkich. Ustawodawca może natomiast uregulować w różny sposób wybór i odwoływanie (art. 169 ust. 3 Konstytucji) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorial-

nego; może to być zatem wybór (przez radę gminy, radę wojewódzką) ale może to być również bezpośredni sposób wyboru i odwołania.

16 marca 1998 r.

W SPRAWIE UCZESTNICZENIA W PRACACH KOMISJI SEJMOWYCH WOLONTARIUSZY

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Przewodniczący koła parlamentarnego wskazując na zainteresowanie posłów koła działalnością komisji sejmowych oraz podnosząc, iż niewielka liczebność koła uniemożliwia bezpośrednie uczestnictwo we wszystkich ważnych dla posłów posiedzeniach komisji, zwraca się do Marszałka Sejmu o wyrażenie aprobaty dla biernego uczestniczenia w pracach komisji "młodych wolontariuszy".

1. Na wstępie wypada przypomnieć, że podstawowa funkcja wyborów polega na kształtowaniu personalnego składu Sejmu. Kreacja sprowadza się do wyrażenia przez wyborców akceptacji czy preferencji dla przedstawionych im w procesie wyborczym alternatyw politycznych i personalnych.

Integralnie wiąże się z nią funkcja polityczno-programowa, która pozwala elektoratowi wyrazić akceptację (preferencje) dla danych programów politycznych, przedstawianych przez poszczególne ugrupowania polityczne.

Co szczególnie istotne, wybory traktowane są jako proces, w wyniku którego następuje legitymizacja określonego systemu polityczno-ustrojowego (ekipy rządzącej) przez Naród, będący podmiotem władzy suwerennej.

Wskazane wyżej funkcje nadają wyborom powszechnym specyficzny wymiar: udzielają posłom prawnego i moralno-politycznego tytułu do sprawowania powierzonej im władzy.

2. Stopień poparcia elektoratu odzwierciedla polityczno-personalny skład Sejmu po wyborach.

Jego pierwszym przejawem jest zorganizowanie się posłów w kluby i koła w oparciu o zasadę polityczną, przy uwzględnieniu przesłanki formalnej tzn. liczebności (dla utworzenia klubu - co najmniej 15 posłów, dla koła - co najmniej 3 posłów).

a) Warto przy tym wskazać, że realizowanie uprawnień poselskich często zależy od poparcia, udzielonego przez co najmniej 15 posłów, co z kolei preferuje aktywność klubów parlamentarnych (poselskich), np.:

- wykonywanie inicjatywy ustawodawczej lub uchwałodawczej (art. 29 ust. 2 i art. 30 Regulaminu Sejmu);
- zgłaszanie kandydata na Marszałka i wicemarszałka Sejmu (art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 4 Regulaminu Sejmu);
- wniesienie projektu uchwały w sprawie ustalenia liczby wicemarszałków Sejmu (art. 4 ust. 2a Regulaminu Sejmu).

b) Co więcej, dla pewnych inicjatyw liczebność progowa tzn. 15 posłów jest niewystarczającą, a to z kolei zakłada, iż duży liczebnie klub może swobodnie korzystać z prawa, np:

- zgłoszenia wniosku o konstruktywne wotum nieufności - co najmniej 46 posłów (art. 158 ust. 1 Konstytucji) lub zgłoszenie powtórnego wniosku, bez zachowania terminu 3 miesięcy, gdy został on poparty przez co najmniej 115 posłów (art. 158 ust. 2 Konstytucji);
- zgłoszenia wniosku o wyrażenie ministrowi wotum nieufności - co najmniej 69 posłów (art. 159 ust. 1 Konstytucji);
- zgłoszenia wniosku o pociągnięcie członka Rady Ministrów do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu - co najmniej 115 posłów (art. 156 ust. 1 Konstytucji);
- zgłoszenia wniosku w sprawie wyboru lub powołania np. przewodniczącego i członków Trybunału Stanu, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, Rzecznika Praw Obywatelskich - co najmniej 35 posłów; sędziów Trybunału Konstytucyjnego - co najmniej 50 posłów (art. 27a ust. 1 Regulaminu Sejmu);
- zgłoszenia wniosku - przez co najmniej 30 posłów - o tajność obrad (art. 98 ust. 3 Regulaminu Sejmu), przeprowadzenie głosowania imiennego (art. 113 ust. 5 Regulaminu Sejmu), reasumpcję głosowania (art. 114 ust. 3 Regulaminu Sejmu).

c) Wielkość klubu (koła) zwielokrotnia również szanse jego członków na objęcie funkcji w organach kierowniczych Izby, prezydiach komisji sejmowych; przesądza o proporcjonalnym podziale miejsc w komisjach sejmowych, jak też czasu przeznaczanego na debatę plenarną.

d) Przykładowe wskazanie uprawnień poselskich jednoznacznie potwierdza szczególne znaczenie przynależności do klubu parlamentarnego względem członkostwa w kole czy statusu posłów niezrzeszonych, w aspekcie skutecznego wykonywania mandatu poselskiego.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, że członkostwo w mniej liczebnym niż klub - kole zdecydowanie ogranicza efektywność "samoistnej" (partyjnie wyizolowanej) działalności jego członków.

Ratio legis takiej konstrukcji stanowi prostą konsekwencję procesu wyborczego, który choć legitymuje do rządzenia wszystkich posłów, to najliczniejszym reprezentacjom gwarantuje więcej płaszczyzn korzystania z przyśługujących posłom-członkom klubu instytucji (instrumentów) prawnych.

II. Analizując postulat przewodniczącego koła parlamentarnego należy ocenić, czy propozycja ta znajduje podstawę prawną w Regulaminie Sejmu.

a) Na marginesie warto wspomnieć o szczególnym rozstrzygnięciu Regulaminu Sejmu (art. 16 ust. 1), który włączył do składu Konwentu Seniorów przedstawiciela koła, które reprezentuje w dniu rozpoczęcia kadencji Sejmu osobną listę wyborczą, bez potrzeby tworzenia porozumienia z art. 9 ust. 5.

b) Natomiast zagadnienie uczestniczenia w posiedzeniach komisji sejmowych normuje art. 80 Regulaminu Sejmu.

Na tle jego postanowień można wyróżnić trzy kategorie podmiotów-uczestników posiedzenia komisji:

- posłowie-członkowie komisji oraz pozostali posłowie-członkowie innych komisji z prawem zabierania głosu w dyskusji i składania w wniosków, ale bez możliwości udziału w głosowaniu (ust. 1).

Wyjątek stanowią posiedzenia: Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej i komisji śledczych, w których uczestniczą wyłącznie członkowie komisji (ust. 2);

- przedstawiciele organizacji zawodowych i społecznych oraz eksperci komisji - na zaproszenie prezydium komisji lub jej przewodniczącego (ust. 3);

- pracownicy biur klubów poselskich oraz dziennikarze prasy, radia i telewizji - za zgodą przewodniczącego komisji (ust. 5).

Propozycja przewodniczącego koła parlamentarnego, by w posiedzeniach komisji uczestniczyli "młodzi wolontariusze" członkowie organizacji, która w Sejmie jest reprezentowana przez koło" nie znajduje oparcia w ust. 3 art. 80 Regulaminu Sejmu.

Jak potwierdza praktyka, udział przedstawicieli organizacji zawodowych i społecznych (a więc nie partii politycznych) ma miejsce wówczas, gdy w ocenie prezydium lub przewodniczącego komisji, obecność tych podmiotów uzasadniona jest potrzebą bezpośredniej konsultacji, przedstawienia stanowiska lub opinii w związku z np. rozpatrywanym projektem ustawy.

Nie ulega natomiast wątpliwości, iż w sytuacji, gdy "młodzi wolontariusze" są równocześnie pracownikami biura koła parlamentarnego, przewodniczący koła mógłby zwrócić się do przewodniczącego właściwej komisji sejmowej o wyrażenie zgody na ich uczestnictwo w posiedzeniu.

Należy przy tym pamiętać, że reguła otwartości posiedzeń komisji nie ma charakteru *ius cogens*; jej zastosowanie warunkuje zgoda przewodniczącego.

Praktyka parlamentarna potwierdza zaś istnienie zwyczaju, zgodnie z którym powiadomienie przewodniczącego o udziale pracowników biur w posiedzeniu komisji (czy faktyczna obecność przedstawicieli prasy, radia i telewizji) skutkuje udzieleniem zgody w sposób dorozumiany (jeśli nie ma sprzeciwu przewodniczącego, to oznacza ona generalną aprobatę dla uczestnictwa).

c) Nie można natomiast wskazać podstawy prawnej, która legitymowałaby przewodniczącego komisji w zakresie wyrażania zgody na stały udział w posiedzeniach komisji członków partii politycznych nie będących posłami lub pracownikami biur klubów czy kół. Konstatacja ta dotyczy zarówno partii reprezentowanych w Sejmie, jak i pozostających poza parlamentem.

Skutki wynikające z ustanowienia takiego precedensu mogą znaleźć wyraz w zablokowaniu prac komisji pod względem formalnym. Nie trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której liczba wolontariuszy (zgłoszonych przez kluby, koła a także partie spoza Sejmu) przewyższyłaby liczbę posłów-członków komisji. Mając na uwadze bierny charakter uczestnictwa, wypada jednak sygnalizować np. trudności organizacyjne (zapewnienie właściwych warunków dla odbycia posiedzenia), jakie mogą powstać w związku planowaniem prac komisji.

Nie da się również wykluczyć problemów merytorycznych, związanych z ustaleniem zasad uczestnictwa, zwłaszcza dla członków partii nie mających reprezentacji w parlamencie. Powierzenie przewodniczącym komisji kompetencji w zakresie wypracowania zwyczaju wydaje się postulatem nadto kontrowersyjnym.

Dopóki zatem nie istnieje wola polityczna zmiany art. 80 Regulaminu Sejmu, dopóty komisje (ich przewodniczący) podlegają ograniczeniom w jego rozszerzającej interpretacji i stosowaniu.

Jeśli przepis ten budzi wątpliwości, Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, może ustalić jego wykładnię (art. 13 pkt 3 Regulaminu Sejmu).

III. Na koniec, trzeba przypomnieć, że mała liczebność koła ograniczająca należących doń posłów w aspekcie członkostwa w komisjach sejmowych i osobistego udziału w posiedzeniach organów pomocniczych Sejmu, podlega swoiście rozumianej "konwalidacji".

1. Otóż, zgodnie z art. 92 ust. 1 Regulaminu Sejmu, z przebiegu każdego posiedzenia komisji sporządza się protokół oraz biuletyn.

Protokół obejmuje szczegółowy zapis posiedzenia oraz - w załącznikach - teksty przyjętych uchwał, sprawozdań i projektów, a także zestawienie poprawek zgłoszonych w formie pisemnej do projektu ustawy i uchwały, teksty przedłożonych odpowiedzi, informacji i innych materiałów. Protokół, podpisany przez przewodniczącego komisji prowadzącego obrady, stanowi urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad komisji (ust. 2 tego artykułu).

Biuletyn zatwierdzony przez przewodniczącego komisji jest urzędowym streszczeniem obrad komisji; przeznaczony jest przede wszystkim dla prasy, radia i telewizji (ust. 3 tego artykułu).

2. Nie można zatem postawić tezy, że posłowie koła są ograniczeni w zakresie dostępu do informacji o przebiegu posiedzenia komisji. Dysponując protokołem lub biuletynem mogą *ex post* poznać sposób i przedmiot pracy komisji.

Uczestnictwo wolontariuszy, określone jako bierne, wydaje się spełniać podobny cel (poinformowanie posłów o przebiegu posiedzenia). Z całą pewnością bardziej czasochłonne jest bezpośrednie i osobiste zapoznanie się posła z protokołem czy biuletynem (niż zdanie sprawy przez wolontariusza), choć równocześnie fakt urzędowego potwierdzenia przebiegu obrad winien - dla zainteresowanego posła - mieć szczególne znaczenie.

Konkludując, aprobata i preferencje polityczne oraz personalne wyborców przesądzą o składzie Sejmu. Zróżnicowanie kompetencji posłów tworzących klub lub koło stanowi jedną z konsekwencji dokonanego przez elektorat wyboru.

Podobne traktowanie klubów i kół jest możliwe wtedy, gdy wynika to z przepisu prawa.

W opiniowanej sprawie postanowienia Regulaminu Sejmu wyłożone literalnie, nie stanowią podstawy dla zaaprobowania postulatu Przewodniczącego Koła Parlamentarnego Ruchu Odbudowy Polski, wyrażonego w piśmie do Marszałka Sejmu.

23 marca 1998 r.

**JAKIE GRUPY PRACOWNIKÓW OBJĘTE DZIAŁANIEM USTAWY
O KSZTAŁTOWANIU PŁAC W PAŃSTWOWEJ SFERZE
BUDŻETOWEJ Z 1989 R. POWINNY BYĆ OBJĘTE
REKOMPENSOWANIEM UBYTKU PŁAC - ZGODNIE
Z ORZECZENIEM TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO**

WANDA WOJNOWSKA-CIODYK

Ustawa z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz. U. Nr 30, poz. 164 i Nr 107, poz. 691), zgodnie z brzmieniem art. 3, przyznaje prawo do nieodpłatnego otrzymania świadectw rekompensacyjnych:

1) osobom, których dotyczy art. 24 ustawy budżetowej na rok 1992, zatrudnionym w państwowych jednostkach sfery budżetowej w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 1991 r. oraz w okresie od 1 stycznia do 28 czerwca 1992 r., w tym także żołnierzom, funkcjonariuszom i osobom zajmującym stanowiska sędziów, prokuratorów oraz kierownicze stanowiska państwowe, których wynagrodzenie do czerwca 1991 r. ustalane było na podstawie ustaw szczególnych, w proporcji do przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej,

2) pracownikom oświaty, upowszechnienia kultury oraz ochrony zdrowia, zatrudnionym w wyżej podanych okresach w samorządowych jednostkach sfery budżetowej, przejętych przez gminy przed 28 czerwca 1992 r., jako zadanie własne lub zlecone.

Art. 24 ustawy budżetowej na rok 1992 (Dz. U. Nr 50, poz. 229), który określa zakres podmiotowy uprawnionych do świadectw rekompensacyjnych, dla pełnej informacji, zacytuję w całości:

"1. W okresie do dnia 31 grudnia 1992 r. nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sfe-

rze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24; Nr 48, poz. 261 i Nr 64, poz. 389 oraz z 1990 r. Nr 71, poz. 417).

2. W okresie do dnia 31 grudnia 1992 r. nie stosuje się zasad wzrostu uposażeń:

1) funkcjonariuszy Służby Więziennej, określonych w art. 68 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (Dz. U. z 1984 r. Nr 29, poz. 149; z 1989 r. Nr 35, poz. 192 oraz z 1991 r. Nr 94, poz. 422 i Nr 105, poz. 453)

2) żołnierzy, określonych w art. 2 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1974 r. o uposażeniu żołnierzy (Dz. U. z 1992 r. Nr 5, poz. 18),

3) funkcjonariuszy Policji, określonych w art. 99 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 oraz z 1991 r. Nr 94, poz. 422 i Nr 107, poz. 461),

4) funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa, określonych w art. 86 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180 oraz z 1991 r. Nr 94, poz. 422 i Nr 107, poz. 461),

5) funkcjonariuszy Straży Granicznej, określonych w art. 103 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462 i z 1991 r. Nr 94, poz. 422),

6) funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej, określonych w art. 85 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400 i z 1992 r. Nr 21, poz. 86)."

Skutkiem cytowanego art. 24 ustawy budżetowej na 1992 r., było zadzeń osób, o których tam mowa, gwarantowanej przepisami ustawy z 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej. Retroaktywność tego artykułu, czyli jego konsekwencje prawne (1992), były przesłanką uznania omawianego artykułu (wraz z innymi merytorycznie powiązаныmi przepisami) za niezgodny z art. 1 i art. 7 Przepisów Konstytucyjnych (orzeczenie z dnia 30 listopada 1993 r. sygn. K. 18/92, OTK w 1993 r. cz. II).

Należy też przypomnieć wcześniej wydane przez Trybunał Konstytucyjny orzeczenie z dnia 29 stycznia 1992 r. (sygn. K. 15/91, OTK 1992 cz. I), w którym TK orzekł niekonstytucyjność postanowień ustawy zmieniającej ustawę budżetową na rok 1991 oraz ustawy z września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. z powodu ich retroaktywności i nie ustanowienia odpowiedniego *vacatio legis*.

Zgodnie z postanowieniem art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 września 1991 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 1991 oraz o zasadach wykonywania budżetu państwa w 1991 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 391), z dniem 1 października 1991 r. uchylony został art. 29 ustawy budżetowej na rok 1991 (Dz. U. Nr 21, poz. 89), który ustalał na poziomie 103% w roku 1991, normatywny wskaźnik przeciętnego wynagrodzenia pracowników sfery budżetowej, oznaczający proporcję pomiędzy przeciętnym wynagrodzeniem w sferze budżetowej a przeciętnym wynagrodzeniem w sferze produkcji materialnej. Podjęta w dwa dni później ustawa z dnia 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 396) zniósła, począwszy od 1 lipca do 31 grudnia 1991 r., indeksację wynagrodzeń w sferze budżetowej, przewidzianą ustawą z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej. W miejsce indeksacji, wprowadziła w II kw. 1991 r. jednorazowy dodatek do płac, z odroczonym terminem jego wypłaty na początek roku 1992, nie później niż do 28 lutego tegoż roku. Ustawa z 28 września 1991 r. zawiesiła w II kw. 1991 r. stosowanie przepisów innych ustaw ustalających zasadę wzrostu wynagrodzeń określonych grup pracowników w proporcji do przeciętnego wynagrodzenia w sferze materialnej.

Biorąc więc pod uwagę postanowienia ustawy zmieniającej ustawę budżetową na 1991 r., zaprzestanie indeksacji (waloryzacji) wynagrodzeń, zagwarantowanej w ustawie z 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej, nastąpiło już od 1 lipca 1991 r., z tym, że do dnia opublikowania ustawy budżetowej na 1992 r., tj. do 28 czerwca 1992 r. włącz-

nie, zgodnie z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego, niedokonywanie indeksacji, było sprzeczne z zasadami konstytucyjnymi. Przyjęcie przez Sejm orzeczeń Trybunału, oznaczało jednoczesne zobowiązanie się ustawodawcy do zrekomensowania negatywnych skutków uprzednio uchwalonych ustaw, w pełnym zakresie podmiotowym, którego skutki te dotyczyły.

Zarówno pytania poselskie, jak również prace legislacyjne nad drugą już nowelizacją ustawy z marca 1997 r. o zrekomensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej wskazują, że precyzyjne ustalenie tego zakresu napotyka istotne trudności. Jak już wyżej wskazano, ustawodawca posłużył się w tym celu odesłaniem do art. 24 ustawy budżetowej na rok 1992, co nie wydaje się zabiegiem legislacyjnie precyzyjnym. W ust. 1 tegoż artykułu mowa jest bowiem o generalnym wyłączeniu do 31 grudnia 1992 r. stosowania przepisów ustawy z 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej, w tym m.in. o odstąpieniu od zabezpieczania środków budżetowych na wynagrodzenia wszystkich pracowników sfery budżetowej w stopniu zapewniającym wzrost tych wynagrodzeń w odpowiedniej relacji do przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej. Relację tę kształtował tzw. wskaźnik normatywny, który po wejściu w życie ustawy, sukcesywnie corocznie miał być zwiększany, a od roku 1992 nie mógł być niższy niż 106%. Jest oczywiste, że ogólne zasady kształtowania środków i wynagrodzeń w sferze budżetowej, w odniesieniu do indywidualnych uposażeń, winny znaleźć odzwierciedlenie w przepisach szczególnych określających zasady wynagradzania poszczególnych grup zawodowych. Dlatego ustawa ze stycznia 1989 r. dokonała stosownych zmian w ustawach: Karta Nauczyciela, o szkolnictwie wyższym, o pracownikach urzędów państwowych, o upowszechnianiu kultury, o prawach i obowiązkach pracowników upowszechniania kultury, Prawo o ustroju sądów powszechnych i ustawie o prokuraturze. Osób wynagradzanych według przepisów zawartych w tych ustawach, z pewnością dotyczy art. 24 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1992, z tym zastrzeżeniem, że zasady wynagra-

dzania sędziów i prokuratorów, wskutek dalszych zmian w normujących je przepisach, od 1990 r. nie było waloryzowane na zasadach określonych w ustawie o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej lecz w bezpośredniej relacji do wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej, której wskaźniki ustalały te przepisy. Analogiczna zasada obowiązywała odnośnie do wynagrodzeń osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz do żołnierzy i funkcjonariuszy, o których mowa w ustawach wyszczególnionych w ust. 2 art. 24 ustawy budżetowej na rok 1992.

Ustawa budżetowa na rok 1992, w art. 25 limitowała kwoty środków na podwyżki wszystkich osób, o których wyżej mowa, z tym że podwyższenie ich wynagrodzeń nie mogło nastąpić wcześniej niż z dniem 1 czerwca 1992 r.

Skutki ograniczeń budżetowych dokonanych ustawą budżetową na rok 1992, dotyczyły więc wszystkich grup zawodowych, o których mowa w art. 3 pkt 1 ustawy z marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej (...), chociaż można mieć wątpliwość, czy art. 24 ustawy budżetowej na rok 1992, w literalnym brzmieniu, dotyczył także sędziów, prokuratorów oraz osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, tak samo, jak można zastanawiać się, jakiego zakresu podmiotowego dotyczy ustawa z 1989 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej. Oto jak w tej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyżej omawianego orzeczenia z 29 stycznia 1992 r.: "*Ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. odnosi się do większości pracowników sfery budżetowej. Mechanizm swoistej indeksacji wynagrodzeń pozostałych pracowników tej sfery przewidują ustawy szczególne, mianowicie ustawy dotyczące stosunków służbowych bądź tylko spraw uposażeniowych tych pracowników. Chodzi tu o żołnierzy zawodowych oraz funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej i Służby więziennej, a także o osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe oraz o sędziów i prokurato-*

arów. Przepisy dotyczące tych funkcjonariuszy i osób ustalają zasadę wzrostu wynagrodzeń tych grup pracowniczych w stopniu nie mniejszym niż przeciętne wynagrodzenie w sferze produkcji materialnej".

Wątpliwości te, natury formalnej, nie powinny jednakże mieć znaczenia dla określenia *ratio legis* ustawy wprowadzającej określony sposób rekompensaty dla wszystkich osób, które doznały uszczerbku w wynagrodzeniu z wykonywanej pracy czy pełnionej służby (funkcji) wskutek przepisów ustawowych naruszających zasady konstytucyjne. Będą to osoby, które spełniają następujące warunki:

1) były zatrudnione w okresie od 1 lipca 1991 r. do 28 czerwca 1992 r. w sferze budżetowej, czyli poza sferą materialną gospodarki narodowej,

2) były wynagradzane według przepisów zawartych w ustawach zmieniających ustawą z 1989 r. o kształtowaniu płac w państwowej sferze budżetowej oraz w ustawach szczególnych wskazanych przez Trybunał Konstytucyjny w wyżej cytowanym orzeczeniu lub w przepisach wydawanych przez organy wykonawcze, ustalających wynagrodzenia określonych grup pracowników w oparciu o te ustawy, z uwzględnieniem obowiązującego limitowania wzrostu wynagrodzeń,

3) środki na wynagrodzenia tych osób przekazywane były z budżetu państwa przez dysponentów poszczególnych części budżetowych, zgodnie z zasadami ustalonymi w Prawie budżetowym.

Nawiązując jeszcze raz do ustawy z 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej, będą to osoby zatrudnione w wyżej wskazanym okresie w państwowych jednostkach budżetowych, w rozumieniu obowiązujących już wówczas przepisów Prawa budżetowego z 5 stycznia 1991 r., z wyłączeniem jednostek, do których nie miały zastosowania przepisy ww. ustawy tzn. Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższej Izby Kontroli, Sądu Najwyższego, Państwowej Inspekcji Pracy, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz tych jednostek, dla których na

podstawie przepisów Prawa budżetowego, wydane zostały szczególne zasady gospodarki finansowej.

Oczywiście należy mieć na uwadze proces przejmowania jednostek budżetowych przez gminy, które będąc już w rozpatrywanym okresie jednostkami organizacyjnymi gmin, jednakże finansowane były jeszcze z budżetu państwa, z uwzględnieniem wszystkich związanych z tym rygorów, czego odzwierciedleniem jest nowelizacja ustawy o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac (...), ustawą z 28 sierpnia 1997 r. Natomiast bardzo kontrowersyjne jest dalsze nowelizowanie tej ustawy i rozciąganie w czasie jej realizacji wskutek roszczeń wysuwanych przez niewielkie grupy pracownicze, których wynagrodzenia w okresie objętym rekompensatą nie wzrosły wskutek indywidualnych decyzji pracodawców.

12 marca 1998 r.

Informacje

FINANSOWANIE PROGRAMU PRZECIWDZIAŁANIA
ALKOHOLIZMOWI I ZWALCZANIA JEGO SKUTKÓW
(M.IN. PRZEZ OPŁATY WNOSZONE PRZEZ OSOBY
PROWADZĄCE SPRZEDAŻ WYROBÓW ALKOHOLOWYCH)

WANDA WOJNOWSKA-CIODYK

Zgodnie z przepisami art. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230, z późn.zm.), organy władzy i administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego obowiązane są do podejmowania działań zmierzających do ograniczenia i zmiany struktury spożycia napojów alkoholowych, zmiany obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów oraz do przeciwdziałania powstawaniu i do usuwania następstw nadużywania alkoholu, a także wspierania w tym zakresie organizacji społecznych i zakładów pracy. W art. 2 tej ustawy określone są podstawowe zadania służące przeciwdziałaniu alkoholizmowi poprzez odpowiednie kształtowanie polityki społecznej. Zadania te, stosownie do omawianych przepisów, uwzględnia się w założeniach polityki społeczno-gospodarczej w postaci Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, zatwierdzonego przez Radę Ministrów.

Projekt ww. Programu oraz podział środków na jego realizację przygotowany jest przez Państwową Agencję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, utworzoną dla profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych (art. 3 omawianej ustawy).

Agencja podlega Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej. Jest państwową jednostką budżetową. Zgodnie więc z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (jedn. tekst Dz. U. z 1993 r. Nr 72, poz. 344, z późn.zm.), pokrywa swoje wydatki bezpośrednio z budżetu państwa, a uzyskane dochody odprowadza do tego budżetu, z tym jednakże zastrzeżeniem,

że na podstawie art. 11 omawianej ustawy, na wydatki związane z realizacją Narodowego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych przeznaczają się corocznie z budżetu państwa środki w wysokości 1% podatku akcyzowego od wyrobów alkoholowych. Środki te mają być w szczególności przeznaczone na leczenie odwykowe i jego rozwój oraz inne formy pomocy dla osób uzależnionych od alkoholu i członków ich rodzin, działalność informacyjną i wychowawczą, kształcenie specjalistów i prowadzenie badań naukowych.

Stosownie do art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym (Dz. U. Nr 11, poz. 50, z późn.zm.), obowiązek podatkowy w akcyzie ciąży na producencie oraz importerze wyrobów akcyzowych. Przykładowo podają stawki akcyzy na niektóre napoje alkoholowe, określone w zarządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 lutego 1997 r. w sprawie stawek podatku akcyzowego dla wyrobów przemysłu spirytusowego i drożdżowego ... (M. P. Nr 7, poz. 57, z późn.zm.):

produkowane w kraju:

- spirytus butelkowany 492,00 zł za 10 dm³ 100% spirytusu,
- wódki gatunkowe wytrawne i półwytrawne o zawartości do 45% alkoholu - 486,00 -",
- likiery - 445,00 -",

oraz określone w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 5 stycznia 1998 r. w sprawie podatku akcyzowego (Dz. U. Nr 2, poz. 3):

- wyroby spirytusowe czyste i gatunkowe własnej produkcji - od 1 hl 100% spirytusu zawartego w wyrobie - 5174,00 zł,
- wina gronowe i gronowo-ziolowe - 100 zł za 1 hl,
- piwo od 1 hl za każdy % wag. ekstraktu brzożki podstawowej - 4,95 zł,
- **importowane** - wino ze świeżych winogron - 100 zł za 1 hl oraz wermut i inne wina przyprawione roślinami lub substancjami aromatycznymi.

W ustawach budżetowych, w części 35, której dysponentem jest Minister Zdrowia i Opieki Społecznej, nie ma wyodrębnionego rozdziału dla działal-

ności Agencji. W dziale 85 - Ochrona zdrowia, znajduje się natomiast rozdział zatytułowany ogólnie - Przeciwdziałanie alkoholizmowi. W przekazanym do Sejmu projekcie ustawy budżetowej na 1998 r., planowane na ten cel wydatki określono w wysokości 7.907 tys. zł, w tym - dotacje i subwencje - 4.500 tys. zł oraz wydatki bieżące jednostek budżetowych - 3.407 tys. zł. W autopoprawce wniesionej do Sejmu w dniu 26 listopada 1997 r., kwoty te zwiększono następująco: 9.907 tys. zł ogółem, dotacje i subwencje - 4.500 tys. zł, wydatki bieżące jednostek budżetowych - 5.407 tys. zł. Takie też wielkości przyjęto w projekcie budżetu zawartym w sprawozdaniu Komisji Finansów Publicznych, będącym przedmiotem obrad na posiedzeniu Sejmu w dniu 21 stycznia br.

Nie jest przedmiotem informacji prawnej ocena, czy jest to poziom środków finansowych, zapewniający pełną realizację przez administrację rządową zadań wynikających z ustawy o wychowaniu w trzeźwości. Można zauważyć, że znacznie wyższe wydatki przewidziano w omawianej części projektu ustawy budżetowej na r. 1998 na zapobieganie i zwalczanie AIDS oraz zwalczanie narkomanii - odpowiednio: - 11.854 tys. zł oraz 20.101 tys. zł. Być może jednak, wielkość zabezpieczenia finansowego tych trzech dziedzin zwalczania patologii społecznych, nie jest porównywalna.

Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, powstała z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 12 września 1996 r., o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 127, poz. 595), tj. 30 grudnia 1996 r. Przejęła kompetencje i zadania do tego czasu działających: Pełnomocnika Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej do Spraw Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. Analiza wyników działalności tych placówek, wykracza poza zakres informacji prawnej i może być przedmiotem odrębnego zlecenia.

Przewidziane w omawianej ustawie zadania administracji rządowej zmierzające do realizacji programu profilaktyki i rozwiązywania problemów al-

koholowych, obejmują również szczebel wojewódzki. Działania wojewodów w tej sprawie, określają przepisy art. 4 ust. 1 i 2. Zgodnie z ust. 4 w tym artykule środki finansowe na prowadzenie tych działań, ujmują się w budżecie wojewody.

Zgodnie z art. 11 ust. 1, pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324, z późn.zm.), podjęcie działalności gospodarczej w zakresie wyrobu, rozlewu, oczyszczania, skażania i odwadniania spirytusu oraz wydzielania spirytusu z innego wyrobu, a także wyrobu i rozlewu wódek, wymaga uzyskania koncesji. Koncesji udziela minister właściwy ze względu na przedmiot działalności - tj. obecnie - Minister Gospodarki.

Minister ten, stosownie do art. 9 omawianej ustawy o wychowaniu w trzeźwości, udziela również zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi, na zasadach określonych w rozdz. 3 ustawy o działalności gospodarczej, dotyczących koncesjonowania, z uwzględnieniem przepisów art. 9 omawianej ustawy. Zgodnie z § 30 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie opłaty skarbowej (Dz. U. Nr 136, z późn.zm.), od zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi pobiera się opłatę skarbową, stanowiącą dochód gminy, w której znajduje się siedziba organu koncesyjnego, w następującej wysokości:

1) dla napojów zawierających powyżej 18% alkoholu - 0,1 % od wartości limitu obrotu rocznego określonego w zezwoleniu, przy czym wartość obrotu ustala się według urzędowych cen zbytu spirytusu luzem,

2) dla napojów zawierających do 18% alkoholu - 3.000 zł.

Opłatę skarbową pobiera się również od zezwoleń na handel detaliczny napojami alkoholowymi, w wymiarze odpowiednio niższym, określonym w ww. paragrafie.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, dużo miejsca poświęca zadaniom gmin w regulowanym zakresie. Na podstawie art. 4 ust. 2 i 3 ustawy, rada gminy uchwała corocznie gminny pro-

gram profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych. Rada gminy powołuje komisje rozwiązywania problemów alkoholowych, działające w zakresie określonym w ustawie i na podstawie jej przepisów oraz uchwał rady. Do komisji tych nie mają zastosowania przepisy art. 21 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Detaliczna sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży, jak stanowią przepisy art. 18 omawianej ustawy, może być prowadzona wyłącznie na podstawie zezwolenia wydanego przez właściwego wójta lub burmistrza (prezydenta miasta), po zasięgnięciu opinii zarządu gminy. Zezwolenia wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 4 lata, a w przypadku sprzedaży napojów przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży - nie krótszy niż 2 lata, oddzielnie na poszczególne rodzaje napojów, wyszczególnionych w tych przepisach. Zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży, wydawane są w granicach liczby punktów sprzedaży ustalonej przez radę gminy, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy.

W związku z przekazaniem gminom ustawą o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (art. 4¹) prowadzenia działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, jako zadań własnych gmin, w myśl art. 7 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, należało też gminom zapewnić dodatkowe środki finansowe na realizację tych zadań. Źródłem tych środków, miała być opłata za korzystanie z zezwoleń na detaliczną sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia na miejscu lub poza miejscem sprzedaży, o której mowa w art. 11¹ ustawy, wprowadzonym ustawą nowelizującą z września 1996 r. Według aktualnego brzmienia omawianej ustawy, obowiązują również opłaty za jednorazowe zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych (na podstawie art. 18¹ ust. 3).

Jak wynikało z dyskusji nad projektem ww. ustawy (np. na 84 posiedzeniu Sejmu II kadencji, 3 lipca 1996 r.), opłata obciążająca wyłącznie sprzedaż detaliczną ma związek z całokształtem polityki prowadzonej przez gminę

właśnie w zakresie handlu detalicznego (instrumenty regulujące skalę sprzedaży w postaci zezwoleń oraz określanie liczby punktów sprzedaży na terenie gminy, asortymentu i zasad sprzedaży).

Środki finansowe pochodzące z opłat, o których wyżej mowa, zasilają budżet gminy i zgodnie z art. 18² omawianej ustawy, mogą być wykorzystywane jedynie na realizację gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Nie sposób jednoznacznie ocenić, czy wysokość opłaty, ustalona w art. 11¹ analizowanej ustawy jest właściwa, czy nie obciąża nadmiernie osób prowadzących handel detaliczny, którego asortyment obejmuje m.in. napoje alkoholowe. Jest to problem pozaprawny, którego nie można też rozpatrywać wyłącznie w kategoriach ekonomicznych, pomijając aspekt społeczny, uzasadniający, jak się wydaje, udział osoby czerpiącej dochody ze sprzedaży wyrobów alkoholowych, w częściowym finansowaniu skutków ich nadmiernego spożycia.

Wskaźniki procentowe opłaty, ustalone w ww. przepisie, wyrażone w liczbach bezwzględnych, nie potwierdzają poglądu o zawyżonym poziomie opłaty. Przyjmując cenę 1 litra spirytusu luksusowego w wysokości 70 zł oraz obowiązujący w dniu dzisiejszym kurs ECU w stosunku do złotówki, ogłoszony przez NBP (na 31 grudnia ub.r. był zapewne nieco niższy), roczna wysokość opłaty, o której mowa w art. 11¹ ust, 2 omawianej ustawy, kształtuje się następująco:

- w punkcie 1 - 350 zł,
- w punkcie 2 - 350 zł,
- w punkcie 3 - 1.400 zł,
- łącznie, jeśli zezwolenie obejmuje pełny asortyment - 2400 zł,
- przy wartości sprzedaży uzyskanej w roku poprzednim przekraczającej 10.000 ECU, tj. według przyjętego kursu - powyżej 38.648 zł
- 3.150 zł łącznie za pełny asortyment napojów alkoholowych,

- przy wartości sprzedaży uzyskanej w roku poprzednim przekraczającej 30.00 ECU, tj. według przyjętego kursu - powyżej 115.944 zł
- 4.100 zł łącznie za pełny asortyment napojów alkoholowych.

28 stycznia 1998 r.

W SPRAWIE DZIAŁALNOŚCI POLEGAJĄCEJ
NA WYSYŁCE REKLAM I TOWARÓW

PIOTR KRAWCZYK

Postawiona w tytule sprawa rozpatrzona będzie z punktu widzenia przepisów dwóch ustaw;

- ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 1993 r. Nr 47, poz. 211 z późn.zm.),

- ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 1997 r. Nr 133, poz. 883).

W państwie demokratycznym istnieje ogólna zasada, że dozwolone jest wszystko, co nie jest zakazane. Dlatego też w opinii wskażę jedynie na ustanowione w przepisach prawa zakazy i ograniczenia w działalności polegającej na wysyłaniu towarów lub reklam uznając, że przyzwolenie nie jest potrzebne.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 5 wyżej powołanej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji czynem nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy jest w szczególności "reklama, która stanowi istotną ingerencję w sferę prywatności, w szczególności przez uciążliwe dla klientów nagabywanie w miejscach publicznych, przesyłanie na koszt klienta nie zamówionych towarów lub nadużywanie technicznych środków przekazu informacji."

W piśmiennictwie reklamę taką nazywa się reklamą uciążliwą. W celu przybliżenia tego pojęcia zacytuję fragment komentarza do ustawy:

"Każda wypowiedź reklamowa powoduje jakieś dodatkowe obciążenie widza, słuchacza, czytelnika. Przepis art. 16 ust. 1 pkt 5 zakazuje reklam, które stanowią szczególnie duże obciążenie dla adresata. Jest ono wywołane przede wszystkim agresywnością stosowanych praktyk przy prowadzeniu reklamy; sama treść wypowiedzi reklamowej nie ma zasadniczego znaczenia. Cechą wspólną przypadków reklamy uciążliwej jest ingerencja w sferę pry-

watności odbiorcy reklamy. Jej skutkiem jest ograniczenie swobody adresata reklam co do podejmowania decyzji dotyczącej nabycia towaru lub usługi. Inaczej mówiąc, osoba ta ze względu na sposób przeprowadzenia reklamy podlega przymusowi psychicznemu przy uzewnętrznianiu swojej woli w kwestii nabycia towaru lub usługi.

Jako nieuczciwe należy uznać między innymi następujące formy reklamy: c) przysyłanie nie zamawianych towarów na adres domowy lub zakładu pracy (nie zmienia negatywnej oceny tej praktyki dołączenie informacji, że towar może być odesłany na adres zamawiającego* na jego koszt, ponieważ także w tym przypadku niewątpliwie reklama ma charakter uciążliwy dla odbiorcy); d) wysyłanie reklam towarów w listach (dotyczy oczywiście reklam wysyłanych na adresy osób fizycznych, ponieważ tylko wtedy można mówić o ingerencji w sferę prywatności), co ma charakter uciążliwy, jak się wydaje, dopiero od drugiego listu na ten sam adres, ponieważ wymagana jest istotna ingerencja; e) wysyłanie reklam z wykorzystaniem telefaxów i telefonów." Cytaty pochodzą z pracy zbiorowej pod redakcją Janusza Szwai, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji - komentarz*, wyd. Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1994.

* wydaje się, że autor pomylił się. Towar może być ewentualnie odesłany na adres "wysyłającego", a nie na adres "zamawiającego".

Wydaje się, że problem jest bardziej skomplikowany (stwierdzenie to nie oznacza polemiki z poglądami cytowanego autora, które z zrozumiałych względów w komentarzu zaprezentowane zostały w skrócie), przy czym oddzielnie należy traktować reklamę i sprzedaż towarów.

Wysłanie pojedynczej reklamy pocztą na adres domowy nie wydaje się być uciążliwe, nie jest bowiem istotną ingerencją w sferę prywatności. Problem pojawia się wtedy, gdy niezależnie od siebie reklamy wysyła wiele przedsiębiorstw. Żadnemu z nich nie można postawić zarzutu, że jego reklama stanowi istotną ingerencję w sferę prywatności ale w efekcie ich niezgodzonych działań odbiorca czuje się zasypany reklamami.

Wydaje się, że trudno byłoby zabronić takiej reklamy. Zakaz byłby ograniczeniem nie tylko możliwości działania przedsiębiorstw ale także ograniczałby prawa potencjalnych konsumentów. Wiele osób wręcz lubi dostawać reklamy pocztą albo odnosi się do nich obojętnie. Nieznany jest mi odsetek osób, dla których reklama taka jest uciążliwa. Być może takie badania były robione. Uwagi powyższe odnoszą się także do reklam roznoszonych i rozrzuconych na klatkach schodowych. Użytkownicy niektórych skrzynek pocztowych, a zwłaszcza mieszkańcy domów jednorodzinnych, zamieszczają na skrynkach pisemne informacje w rodzaju "nie wrzucać reklam". W takim przypadku wrzucenie choćby jednej reklamy należy uznać za reklamę uciążliwą.

Nieco inaczej postrzegam reklamę przy użyciu faxu. W trakcie odbierania reklamy zużywa się papier i sam aparat, a więc nadawanie reklamy w ten sposób naraża odbiorcę na pewne koszty, a także blokuje linię. Taka forma reklamy jest obecnie drobnym ułamkiem reklam i z tego powodu wątpliwa jest celowość ustanawiania zakazu już teraz. Być może w przyszłości okaże się to konieczne.

Czym innym jest natomiast sprzedaż wysyłkowa towarów nie zamówionych. Sprzedaż taka na ogół nie jest reklamą. Odbiorca towaru czuje się postawiony w bardzo niewygodnej sytuacji. Może albo towar przyjąć (na ogół po wygórowanej cenie), albo czuje się zobowiązany do odesłania go nadawcy, co wiąże się z pewnym wysiłkiem a często i z kosztami. Taka forma sprzedaży nie jest obecnie zakazana. Powołany wyżej pkt 5) artykułu 16 ust. 1 ustawy odnosi się tylko do wysyłania na koszt klienta. W praktyce koszty przesyłki ponosi zazwyczaj wysyłający towar. Ponadto istotą czynności jest sprzedaż a nie reklama, a przepis odnosi się do reklamy.

Otwarte jest pytanie, czy należy ustanawiać zakaz takiej formy sprzedaży. Być może prostszym rozwiązaniem problemu byłoby, aby Urząd Ochrony Konsumenta przy pomocy reklam w telewizji uświadomił odbiorcom, że nie są oni zobowiązani do odsyłania nie zamówionych towarów tak długo, do-

póki przysyłający nie opłaci z góry ich wysiłku związanego z odesłaniem. Wydaje mi się, że taka kilkakrotnie powtórzona informacja w sposób istny przyczyniłaby się do ograniczenia zjawiska.

Praktyka wysyłania reklam i towarów nie zamówionych wydaje się legalna z punktu widzenia przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych. Zgodnie z art. 25 ust. 2 pkt 2) ww. ustawy zbierający dane nie jest zobowiązany informować o tym osoby, której dane zbiera, jeżeli dane przewidziane do zebrania są ogólnie dostępne. Książki telefoniczne, listy lokatorów i dane z ewidencji gruntów (dotyczy domów jednorodzinnych) są ogólnie dostępne. Przedsiębiorstwa wysyłające reklamy mogą więc legalnie z nich korzystać. W praktyce zapewne zdarza się, że niektóre przedsiębiorstwa wysyłające reklamy zdobywają i zdobywać będą adresy osób w sposób inny, sprzeczny z przepisami ustawy. W takim przypadku zastosowanie mieć mogą przepisy karne ustawy. Oczywiście, pozostanie kwestia udowodnienia popełnienia przestępstwa.

23 lutego 1998 r.

SYTUACJA PRAWNA LOKATORÓW W BYŁYCH
MIESZKANIACH ZAKŁADOWYCH WOBEC PRAW OBECNYCH
WŁAŚCICIELI DOMU W ZAKRESIE PODNOSZENIA CZYNSZU I
EKSMISJI

ZOFIA MONKIEWICZ

Poniższa informacja odnosi się do sytuacji lokatora mieszkania, które miało status mieszkania zakładowego, następnie stanowiło własność gminy a obecnie jest własnością prywatną.

Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509) pierwotnie przewidywała, że *"Osoby będące w dniu wejścia w życie ustawy najemcami lokali w budynkach stanowiących własność osób prawnych oraz następcy prawni tych osób, w rozumieniu art. 8, opłacają czynsz regulowany"* (art. 57).

Przepis ten dotyczył m.in. dotychczasowych mieszkań zakładowych. W komentarzu do ustawy (*Nowe prawo lokalowe z komentarzem*, A. Mączyński, A. Proksa, Kraków 1994, s. 76) podkreślano, że tym samym najemcy lokali położonych w budynkach stanowiących własność osób prawnych objęci zostali ochroną czynszową w zakresie szerszym niż najemcy lokali, o których mowa w art. 56 ust. 1 i 2. Będą oni bowiem płacić czynsz regulowany bez ograniczenia czasowego przewidzianego w art. 56 ust. 2.

Przedsiębiorstwa państwowe i jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (powstałe w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego w spółkę) mogły przekazać swoje zasoby mieszkaniowe (dawne mieszkania zakładowe) gminom lub także innym osobom prawnym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (Dz. U. Nr 119, poz. 567). Zgodnie z art. 12 tej ustawy, w razie przekazania budynków gminie, umowy najmu lokali mieszkalnych w tych budynkach przekształcały się

w umowy najmu zawarte na czas nieoznaczony. Do umów tych mają zastosowanie przepisy ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych - a więc również przepis art. 57 ustawy, odnoszący się do czynszu regulowanego.

Przepis art 57 został zmieniony ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych oraz o zmianie ustawy - Prawo spółdzielcze (Dz. U. Nr 111, poz. 723) i w obecnym brzmieniu przedstawia się następująco:

"Z zastrzeżeniem art. 56 ust. 3, do dnia 31 grudnia 2004 r. w budynkach stanowiących własność osób prawnych nie wymienionych w art. 25 ust. 1 osoby będące w dniu wejścia w życie ustawy najemcami lokali oraz następcy prawni tych osób, wymienieni w art. 8 ust. 1, opłacają czynsz regulowany. Przepis ten stosuje się do najemców pracowni wynajętych do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki w budynkach spółdzielni mieszkaniowych".

Artykuł 25 ust. 1 ustawy przewiduje, że *"Czynsz regulowany, z zastrzeżeniem art. 66, opłacają najemcy lokali tworzących mieszkaniowy zasób gminy oraz stanowiących własność Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych lub osób prawnych prowadzących eksploatację budynków w celach niezarobkowych, z wyjątkiem spółdzielni mieszkaniowych".*

Pierwotna propozycja zmian ustawy zawarta na Druku Sejmowym nr 1837 (projekt rządowy z dnia 23 lipca 1996 r.) zawierała następujące brzmienie przepisu art. 57:

"Z zastrzeżeniem art. 56 ust. 2, w budynkach stanowiących własność osób prawnych, osoby będące w dniu wejścia w życie ustawy najemcami lokali oraz następcy prawni tych osób, wymienieni w art. 8, opłacają czynsz regulowany".

W uzasadnieniu do tej zmiany stwierdzono jedynie, że *"Uzupełnienie art. 57 uwzględnia zasadę, że w odniesieniu do najemców, którzy uzyskali w*

przeszłości decyzje o przydziale, obowiązuje termin określony w art. 56 ust. 2".

Było to rozumowanie błędne.

Art. 57 nie odnosił się do najemców, którzy uzyskali decyzje o przydziale, gdyż do takich najemców odnosił się art. 56 ust. 1 i 2. Jeżeli jednak celem projektodawcy było wyeliminowanie ewentualnej kolizji z art. 56 należało jedynie dodać na początku art. 57 wyrazy "z zastrzeżeniem art. 56 ust. 2" bez zmieniania szyku zdania. Wprowadzenie nowej redakcji oznaczało bowiem odejście od pierwotnej hipotezy normy: "osoby będące w dniu wejścia w życie ustawy najemcami lokali w budynkach stanowiących własność osób prawnych oraz następcy prawni tych osób" na rzecz hipotezy mogącej sugerować, że przepis odnosi się tylko do osób będących najemcami w budynkach stanowiących własność osób prawnych.

O ile z pierwotnego brzmienia wynikało zatem w sposób oczywisty, że chodzi o najemców, którzy w chwili wejścia w życie ustawy byli najemcami w budynkach stanowiących własność osób prawnych, a więc bez względu na to, czyją własnością staną się budynki później, o tyle z nowego brzmienia nie wynika to w sposób już tak oczywisty. Przepis w nowym brzmieniu można odczytać w ten sposób, że dotyczy on tylko najemców mieszkających w lokalach, stanowiących (obecnie) własność osób prawnych. Przy takiej interpretacji najemcy byłych mieszkań zakładowych, mieszkający w budynkach stanowiących obecnie własność osób fizycznych (w wyniku sprzedania ich przez gminę) zostaliby pozbawieni dotychczasowej ochrony prawnej, w postaci czynszu regulowanego.

Biorąc pod uwagę okoliczność, że takie rozwiązanie nie było intencją ustawodawcy, jak również brak podstaw prawnych do odmiennego traktowania najemców w lokalach stanowiących własność osób prawnych i własność osób fizycznych, będących w przeszłości najemcami mieszkań zakładowych, uważam, że przepis art. 57 należy odnieść do obu tych kategorii najemców. Oznaczałoby to, że najemcy byłych mieszkań zakładowych płacą

czynsz regulowany do końca 2004 r., bez względu na to, czyją własnością stał się budynek.

Należy jednakże podkreślić, że brzmienie przepisu rodzi zrozumiałe wątpliwości i wymaga dopracowania.

Zasady płacenia czynszu regulowanego określone zostały w art. 24, 25, 26 i 26a ustawy. Uprawnienia wynajmującego do wypowiedzenia umowy są uregulowane w rozdziale 5 ustawy.

3 lutego 1998 r.

O STATUSIE OSÓB POBIERAJĄCYCH ZASIŁKI PRZEDEMERYTALNE

IRENA GALIŃSKA-RĄCZY

Warunki wymagane do uzyskania zasiłku przedemerytalnego określone są ustawą z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1996 r. Nr 47, poz. 211 z późn.zm.)

Zgodnie z art. 37j tej ustawy zasiłek przedemerytalny przysługuje osobie spełniającej określone w ustawie (art. 2 ust. 1 pkt 2) warunki do uzyskania statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku dla bezrobotnych (określone w art. 23) oraz posiadającej okres pracy uprawniający do emerytury, jeżeli:

- posiada okres uprawniający do zasiłku wynoszący 30 lat dla kobiet i 35 lat - dla mężczyzn

albo

- posiada okres uprawniający do zasiłku wynoszący 25 lat dla kobiet i 30 dla mężczyzn, w tym co najmniej 15 lat wykonywania prac uznanych w przepisach emerytalnych za zatrudnienie w warunkach szczególnych lub w szczególnym charakterze.

Podstawowa wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosi 120% kwoty zasiłku dla bezrobotnych. Dla osoby zamieszkałej w dniu nabycia prawa do zasiłku przedemerytalnego oraz w okresie jego pobierania w rejonach administracyjnych (gminach) uznanych za zagrożone szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, gdy stosunek pracy został rozwiązany z przyczyn dotyczących zakładu pracy (np. w wyniku zwolnień grupowych) - wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosi 160% kwoty zasiłku dla bezrobotnych. Zgodnie z art. 37j ust. 6 wysokość zasiłku przedemerytalnego nie może przekroczyć 90% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne i Funduszu Pracy, w okresie 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc złożenia

wniosku o zasiłek przedemerytalny, lecz nie może być niższa od 120% zasiłku dla bezrobotnych.

Ustawodawca określił zatem, minimalną kwotę zasiłku przedemerytalnego (120% zasiłku dla bezrobotnych), a w przypadku uprawnienia do podwyższonej kwoty zasiłku przedemerytalnego z tytułu miejsca zamieszkania w rejonie uznanym za szczególnie zagrożony wysokim bezrobociem, na wysokość zasiłku rzutuje ograniczenie, że kwota zasiłku nie może przekroczyć 90% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru składki ZUS i Fundusz Pracy, w okresie 12 miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc zgłoszenia wniosku o zasiłek przedemerytalny.

Zasiłek przedemerytalny podlega waloryzacji na zasadach przewidzianych dla zasiłków dla bezrobotnych, czyli o wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim kwartale, od pierwszego miesiąca po upływie tego kwartału. Minister Pracy i Polityki Socjalnej. Minister Pracy zobowiązany jest do ogłaszania w drodze obwieszczenia w Monitorze Polskim kwoty zasiłku dla bezrobotnych, po waloryzacji.

Od 1 XII 1997 r. wysokość zasiłku przedemerytalnego wynosi:

- w przypadku zasiłku podstawowego (120% zasiłku dla bezrobotnych) - 407,80 zł,
- w przypadku zasiłku maksymalnego (160% zasiłku dla bezrobotnych) - 543,70 zł.

Osoby pobierające zasiłek przedemerytalny nie mają obowiązku zgłaszania się do rejonowego urzędu pracy w celu potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy. Osoby te mogą być za ich zgodą skierowane przez rejonowy urząd pracy na szkolenie, do prac interwencyjnych lub robót publicznych.

Prawo do zasiłku przedemerytalnego ustaje z dniem niespełnienia warunków określających status bezrobotnego w art. 2 ust. 1 pkt omawianej ustawy. W przypadku podjęcia zatrudnienia, innej pracy zarobkowej (np. na podstawie umowy-zlecenia, umowy o dzieło lub umowy agencyjnej), pozarolniczej

działalności albo osiągnięcia miesięcznie dochodu z innego tytułu niż zatrudnienie lub inna praca zarobkowa, podlegającego opodatkowaniu na podstawie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych w wysokości przekraczającej połowę najniższego wynagrodzenia, prawo do zasiłku przedemerytalnego ulega zawieszeniu.

Osoba uprawniona do omawianego zasiłku jest zobowiązana do zawiadomienia rejonowego urzędu pracy w ciągu 5 dni o podjęciu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub pozarolniczej działalności oraz o zaistnieniu innych okoliczności powodujących utratę statusu bezrobotnego albo utratę prawa do zasiłku.

Osobie uprawnionej do zasiłku przedemerytalnego przysługują, na zasadach przewidzianych dla pracowników: zasiłki porodowe i pogrzebowe, świadczenia publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które są udzielane na podstawie wpisu do legitymacji ubezpieczeniowej, dokonywanej przez rejonowy urząd pracy (art. 37 m ust. 1 w związku z art. 31 ust. 1 i 2 omawianej ustawy). Świadczenia opieki zdrowotnej przysługują również członkom rodziny osoby pobierającej zasiłek.

W myśl art. 37m ust. 3 okresy pobierania zasiłku przedemerytalnego są okresami nieskładkowymi w rozumieniu przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Oznacza to, że nie jest od nich odprowadzana składka na ubezpieczenie społeczne, ale okres pobierania tego zasiłku jest uwzględniany przy ustalaniu prawa i wysokości świadczeń emerytalnych. Zapis art. 37 m ust. 3 został wprowadzony ustawą z 27 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o zasiłkach rodzinnych i pielęgnacyjnych oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 93, poz. 569) i obowiązuje od 8 sierpnia 1997 r.

Zasiłki przedemerytalne są finansowane z budżetu państwa, w ramach dotacji dla Funduszu Pracy.

7 stycznia 1998 r.

Opinie

18 lutego 1998 r.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego - w myśl art. 135 Konstytucji jest organem doradczym Prezydenta, który składać się powinien z powoływanych indywidualnie osób odznaczających się szczególną wiedzą, doświadczeniem lub autorytetem naukowym.

Stosownie do art. 135 Konstytucji RP "organem doradczym Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego". Drugim przepisem konstytucyjnym, który dotyczy Rady Bezpieczeństwa Narodowego (*dalej jako RBN*) jest art. 144 ust. 3, który wśród aktów Prezydenta nie wymagających kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów wymienia "powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego (pkt 26).

Rozważenia wymagają następujące kwestie:

1) czy przepis konstytucyjny bez uchwalenia konkretyzującej go regulacji ustawowej może stanowić samodzielną podstawę do utworzenia RBN?

2) czy Prezydent może powołać Marszałka Sejmu w skład RBN utworzonej jedynie na podstawie normy konstytucyjnej zawartej w art. 135?

Wskazać należy, iż Rada Bezpieczeństwa Narodowego była instytucją znaną Małej Konstytucji (art. 34 zd. drugie), jednak niepowołanie jej do życia i wynikający z tego faktu brak praktyki konstytucyjnej nie pozwala na formułowanie analogii w tym zakresie.

Norma konstytucyjna zawarta w art. 135 określa ogólne kompetencje RBN (organ doradczy w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa) oraz zasadę podległości Prezydentowi (organ doradczy Prezydenta). Jednocześnie przepis art. 135 nie zawiera, upoważnienia dla ustawowej konkretyzacji normy w nim zawartej, jak również nie zawiera, wyrażonego *explicite*, upoważnienia dla Prezydenta do ustanowienia aktów wykonawczych.

Wskazać należy, iż ustawodawca konstytucyjny bardzo często sięga po formę delegacji dla ustawy konkretyzującej normę konstytucyjną. Tytułem

przykładu wymienić wystarczy art. 79 ust. 1 (skarga konstytucyjna), art. 118 ust. 2 (inicjatywa ustawodawcza grupy obywateli), art. 134 ust. 6 (kompetencje Prezydenta związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi), art. 152 ust. 2 (tryb powoływania i odwoływania wojewodów oraz ich zakres działania).

Stwierdzić należy, iż brak upoważnienia dla ustawy konkretyzującej normę zawartą w art. 135 przemawia za uznaniem, iż instytucja RBN powinna zostać powołana bezpośrednio na podstawie tego przepisu. Takie stanowisko uzasadnia również fakt, iż RBN jest w myśl Konstytucji organem doradczym i nie może posiadać, żadnych innych kompetencji.

Jednocześnie jest oczywiste, iż ustanowienie RBN wymaga wydania przez Prezydenta aktów wykonawczych nadających jej kształt umożliwiające funkcjonowanie. Uznać zatem należy, iż Prezydent realizując przysługującą mu kompetencję może swoim postanowieniem określić regulamin organizacyjny RBN oraz tym samym, bądź ze względów pragmatycznych odrębnym, postanowieniem powołać określone osoby w jego skład.

Wydaje się, iż z braku wyraźnego upoważnienia Konstytucji do wydania zarządzenia, akt prawny Prezydenta określający regulamin wewnętrzny RBN powinien mieć formę postanowienia (por. art. 142 ust. 2 "Prezydent Rzeczypospolitej wydaje postanowienia w zakresie realizacji pozostałych swoich kompetencji").

Nie ulega wątpliwości, iż postanowienie Prezydenta określające regulamin wewnętrzny RBN ma charakter wewnętrznie obowiązujący i nie może zawierać norm prawa powszechnie obowiązującego (argument z art. 87 Konstytucji, który enumeratywnie wymienia katalog aktów prawa powszechnie obowiązującego). Postanowienie Prezydenta musi uwzględniać całokształt norm konstytucyjnych określających kształt instytucjonalny RBN.

A zatem, postanowienie to nie może np. określać składu RBN przez enumeratywne wyliczenie poszczególnych organów państwowych wchodzących w jej skład, bowiem taka regulacja miałaby charakter powszechnie obowiąz-

zujący, nakładając na wymienione organy obowiązek członkostwa w RBN (Tak jak to ma miejsce w przypadku składu Komitetu Obrony Kraju określonego przez zarządzenie Prezydenta RP z dnia 13 grudnia 1991 r. w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (M. P. Nr 47, poz. 332). Zarządzenie to wydane jest na podstawie wyraźnego upoważnienia ustawowego do określenia trybu i zasad powoływania i odwoływania członków KOK, które zawarte jest w art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony).

Norma zawarta w art. 144 ust. 3 pkt 26 jednoznacznie wskazuje, iż powołanie do składu RBN (jak również odwołanie) ma charakter aktu konkretnie-indywidualnego, co stawia pod znakiem zapytania możliwość powołania w skład RBN innych organów państwowych (w przypadku Marszałka Sejmu mamy do czynienia z organem organu). Wydaje się więc, iż Prezydent nie może powołać Marszałka Sejmu w skład RBN, podobnie jak nie może powołać do jej składu komisji sejmowej, czy Rady Ministrów.

Pogląd taki uzasadnia również argument natury funkcjonalnej. Przepis art. 144 ust. 3 pkt 26 jednoznacznie wskazuje na możliwość odwołania członka RBN (zauważmy, iż jest to akt nie wymagający kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, a zatem całkowicie zależny od woli Prezydenta). Taka konstrukcja również wydaje się wykluczać możliwość powołania w skład RBN organu Sejmu jakim jest Marszałek Sejmu, gdyż godziłoby to w prestiż Sejmu.

Jednocześnie jak zostało wykazane wyżej akt powołujący Marszałka Sejmu w skład RBN (akt konkretnie-indywidualny) nie może mieć swojej podstawy w ustanowionym odrębnie przez Prezydenta regulaminie wewnętrznym RBN (na podstawie art. 135 Konstytucji), bowiem akt prawny Prezydenta zawierający taki regulamin nie może zawierać norm powszechnie obowiązujących.

Wydaje się również, iż nie stanowi rozwiązaniem problemu powołanie w skład RBN wskazanej indywidualnie osoby sprawującej funkcję Marszałka

Sejmu. Rozwiązanie takie tworzy kolizję funkcji Marszałka Sejmu i członka organu doradczego Prezydenta. Ponadto akt powołania nie rodziłby w takim przypadku samoistnie obowiązku członkostwa w RBN, lecz przyjęcie takiego obowiązku zależne byłoby od woli osoby powołanej.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

4 marca 1998 r.

Nie jest dopuszczalne zgłoszenie jako poprawki do projektu innego projektu, który został wcześniej odrzucony przez Izbę w I czytaniu. Możliwe jest natomiast zgłaszanie jako poprawek poszczególnych rozwiązań zawartych w odrzuconym projekcie.

Przedmiotem niniejszej opinii jest odpowiedź na pytanie: Czy projekt odrzucony przez Sejm w I czytaniu może być zgłaszany (jako poprawka) do innego projektu?

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

1. Punktem wyjścia do rozważań nad zagadnieniem dopuszczalności poprawek do projektu ustawy uczynić należy brzmienie art. 119 ust. 2 Konstytucji: "Prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w trakcie jego rozpatrywania przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom, Radzie Ministrów".

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

Jakkolwiek obowiązujące przepisy nie zawierają legalnej definicji wyrażenia "poprawka do projektu" to jednak możliwa jest na ich gruncie "rekonstrukcja" istoty tego pojęcia. Zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem "poprawka do projektu" to "propozycja której celem jest wprowadzenie do rozpatrywanego projektu zmian merytorycznych bądź redakcyjnych" (por. A. Preisner, *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, pod red. J. Trzecińskiego, Warszawa 1994, s. 175 oraz M. Kudej, *Komentarz do Regulaminu Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Katowice 1974, s. 130).

2. Na tle Małej Konstytucji Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu o sygn. K. 18/95 (kopia, s. 23 - 24), analizując zakres dopuszczalnych poprawek do projektu pilnego, sformułował generalną tezę, "iż w odniesieniu do określonych form czy stadiów procesu ustawodawczego z norm rangi konstytucyjnej wynikają pewne ograniczenia co do przedmiotu dopuszczalnej regulacji". Właściwy sposób rozumienia tego poglądu mają, zdaniem TK, ilustrować dwa przykłady z praktyki orzecznictwa.

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

W analizowanym orzeczeniu Trybunał po raz pierwszy zaakcentował zasadę specyfiki poszczególnych stadiów procesu ustawodawczego, której konsekwencją są określone uprawnienia podmiotów w nim uczestniczących. Trybunał uznał za niedopuszczalne nadużywanie formy poprawki dla fak-

tycznej realizacji prawa inicjatywy ustawodawczej. Jakkolwiek formułowane w tym orzeczeniu uwagi miały przede wszystkim na względzie Senat, to jednak Trybunał zakresem swoich rozważań objął również inną fazę procedury ustawodawczej - rozpatrywanie projektu przez Sejm - uznając, że praktyka nadużywania prawa zgłaszania poprawek prowadzić może "do omijania przez niektóre podmioty, którym przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej (np. rząd), wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego w obawie przed tym, że jego propozycje nie zostaną przyjęte w normalnym postępowaniu. W efekcie może to prowadzić do zniekształcenia konstytucyjnego układu stosunków między naczelnymi organami państwa, nie tylko między dwoma izbami parlamentu (OTK 1993, cz. II, s. 387 - 388).

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

Przedstawione w obu powołanych orzeczeniach rozumowania pozwalają zdaniem TK na sformułowanie zasady, że "niezgodne z Konstytucją jest stanowienie przepisów o randze ustaw zwykłych, jeżeli następuje ono przy uchybieniu w stosunku do określonego w normach konstytucyjnych trybu ustawodawczego polegającym na tym, że podmioty uczestniczące w procesie ustawodawczym wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego. Praktyka taka musi budzić zasadnicze zastrzeżenia zwłaszcza wtedy, gdy zastosowanie konstytucyjnie niewłaściwego do wprowadzania danej regulacji trybu wiąże się z zastrzeżonym dla innych sytuacji legislacyjnych uproszczeniem czy przyspieszeniem rozpatrzenia danej materii przez uczestników procesu legislacyjnego" (kopia orzeczenia K. 18/95, s. 27).

3. W kontekście powołanych orzeczeń TK, które zachowują moc również na gruncie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., prawdziwa wydaje się być zatem teza, iż poprawka do projektu nie może prowadzić do pominięcia wcześniejszych stadiów procesu ustawodawczego, w szczególności poprzez wniesienie nowej inicjatywy ustawodawczej jako poprawki do projektu (por. także L. Garlicki, *Opinia w sprawie porządku głosowania wniosków mniejszości oraz dopuszczalnego ich zakresu*, 18.01.1993 r., Archiwum BSE). Naruszenie tej zasady prowadzi do złamania konstytucyjnego trybu uchwalania ustaw.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

6 marca 1998 r.

Art. 74i Regulaminu Sejmu przewiduje opracowanie przez Komisję Etyki Poselskiej a następnie zatwierdzenie przez Sejm "Zasad etyki poselskiej". Mimo, iż nie zostały one dotychczas opracowane nie oznacza to, iż posłów nie wiąże swoisty nie skodyfikowany zbiór norm deontologicznych, określających zasady postępowania posła.

Stosownie do art. 110 Regulaminu Sejmu posłowi przysługuje prawo wygłoszenia oświadczenia poselskiego poza porządkiem obrad. Przepis ten określa wymogi formalne i merytoryczne, jakie spełniać powinno oświadczenie poselskie.

Wymogi formalne - w świetle brzmienia przepisu regulaminowego - są następujące:

- 1) oświadczenie poselskie może być wygłaszane jedynie na zakończenie każdego dnia obrad (art. 110 ust. 1 zd. ostatnie RS),
- 2) oświadczenie nie może trwać dłużej niż 5 minut (art. 110 ust. 2 RS),
- 3) poseł może wygłosić oświadczenie po udzieleniu mu głosu przez Marszałka Sejmu (art. 110 ust. 1 zd. pierwsze),
- 4) nad oświadczeniem nie przeprowadza się dyskusji (art. 110 ust. 3).

Jednocześnie Regulamin Sejmu nakazuje, że przedmiotem oświadczenia nie może być sprawa, której merytoryczna treść jest interpelacją lub zapytaniem poselskim (wymóg merytoryczny - art. 110 ust. 1).

Stwierdzić należy, iż poza powyższym "negatywnym" wymogiem merytorycznym, określającym co nie może stać się treścią oświadczenia, Regulamin Sejmu nie zawiera żadnych szczegółowych norm regulujących tą kwestię. Oznacza to, iż poseł dysponuje swobodą wyboru tematu oświadczenia ograniczoną jedynie przez cyt. wyżej przepis Regulaminu, zasady etyki poselskiej oraz dobre obyczaje.

Nowela Regulaminu Sejmu z 28 października 1997 r. ustanowiła nową komisję stałą - Komisję Etyki Poselskiej, która ma w swoim zakresie działań m.in. opracowanie "Zasad etyki poselskiej", ich uzupełnianie i korygowanie oraz rozpatrywanie spraw posłów, którzy zachowują się w sposób nie odpowiadający godności posła (por. rozdział 5b Działu II Regulaminu Sejmu).

Pomimo, iż przewidziane przez Regulamin Sejmu "Zasady etyki poselskiej" nie zostały dotychczas opracowane przez Komisję Etyki Poselskiej a następnie zatwierdzone przez Sejm (por. art. 74i RS), nie oznacza to oczywiście, iż posłów nie wiąże swoisty nie skodyfikowany zbiór norm deontologicznych, określających zasady postępowania posła (z oczywistych względów nie jest możliwe wyczerpujące wyliczenie wszystkich norm tworzących ten zbiór).

Jakkolwiek, każda próba rekonstrukcji norm należących do zbioru zasad etyki poselskiej skazana jest w jakimś mierze na subiektywizm, to jednak pokusić się można o wskazanie naczelných idei interpretacyjnych, które powinny być uwzględnione w każdej tego rodzaju próbie.

Wśród tych idei poczesne miejsce zajmuje, określona Konstytucją istota mandatu przedstawicielskiego. Konstytucja nadaje mandatowi poselskiemu charakter wolny, co oznacza, iż posła nie wiążą instrukcje wyborców. W myśl art. 104 ust. 1 Konstytucji poseł jest przedstawicielem Narodu, co oznacza, iż realizując swoje obowiązki poselskie powinien mieć na uwadze

dobro całego społeczeństwa, nie zaś interes własny lub swojej grupy społecznej albo okręgu, z którego został wybrany.

Sens powyższych uwag sprowadza się do naświetlenia ogólnych ram prawnych i zasad etycznych, w zakresie których należy dokonywać takiej oceny.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

23 marca 1998 r.

Okoliczność, iż poseł jako kandydat wskazywał przynależność do partii politycznej, która nie brała udziału w wyborach oraz następnie fakt rezygnacji posła z członkostwa w tejże partii (po ogłoszeniu wyników wyborów) nie ogranicza prawa komitetu wyborczego koalicji w zakresie uzyskania dotacji, wynikającej z otrzymania mandatu poselskiego.

I. Zasady finansowania, w szczególności zaś udzielania dotacji z budżetu państwa dla podmiotów uczestniczących w wyborach parlamentarnych, określają dwa akty normatywne:

- ustawa z dnia 28 maja 1993 r. - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 45, poz. 205 z późn.zm.), stosowana odpowiednio w wyborach do Senatu na podstawie art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1991 r. - Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 54, poz. 224 z późn.zm.) oraz

- ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz. U. Nr 98, poz. 604).

1. Ordynacja wyborcza stanowi, że czynności w imieniu partii i organizacji politycznych oraz społecznych wykonują organy upoważnione do ich reprezentowania przy czynnościach prawnych (art. 77 ust. 1).

Stąd też, przez użyte w ustawie określenie "komitet wyborczy" rozumie się również statutowe organy partii i organizacji, o których mowa w cyt. art. 77 ust. 1 (art. 77 ust. 3).

Do komitetów takich stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o partiach politycznych - z wyjątkiem przepisów dotyczących ewidencji partii politycznych - oraz przepisy innych ustaw dotyczące działalności partii politycznych (art. 77 ust. 3).

2. Partie i organizacje polityczne oraz społeczne mogą utworzyć koalicję wyborczą dla zgłoszenia wspólnych list kandydatów na posłów. Wówczas czynności wyborcze w imieniu koalicji wykonuje utworzony w tym celu komitet wyborczy (art. 77 ust. 2). W zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy komitet wyborczy koalicji ma osobowość prawną (art. 77 ust. 4).

II. Ordynacja wyborcza wskazuje *expressis verbis* (art. 154 ust. 1), że "finansowanie uczestnictwa w wyborach komitetów wyborczych jest jawne" oraz że "wydatki ponoszone przez komitety wyborcze w związku z wyborami są pokrywane z ich źródeł własnych" (art. 151).

Komitet wyborczy jest zatem podmiotem praw i obowiązków związanych z finansowaniem wyborów.

Potwierdza to art. 154 ust. 2, obligujący komitet wyborczy, którego okręgowa lista została zarejestrowana, do sporządzenia sprawozdania finansowego o źródłach pozyskanych funduszy, a w szczególności o uzyskanych kredytach bankowych i warunkach ich uzyskania oraz darowiznach przekraczających 10-krotność przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sześciu podstawowych działach sfery produkcji materialnej, a także o poniesionych wydatkach na cele wyborcze.

Sprawozdania finansowe (wzór i szczegółowy zakres zawartych w sprawozdaniu informacji ustala Państwowa Komisja Wyborcza po porozumieniu z Ministrem Finansów), komitety wyborcze podają do publicznej wiadomości w ciągu 3 miesięcy od dnia wyborów w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym. O podaniu sprawozdania do publicznej wiadomości komitet wybor-

czy zawiadamia na piśmie Państwową Komisję Wyborczą (art. 154 ust. 3 i 4).

III. Jeżeli komitet wyborczy spełni wyżej wskazane warunki, wówczas ma prawo do dotacji z budżetu państwa (art. 155 ust. 1).

1. Ordynacja wskazuje przy tym, że zasady i tryb dotacji dla komitetu wyborczego partii politycznej (komitet wyborczy jednej partii politycznej) oraz jej przekazywania określają odrębne przepisy (art. 155 ust. 4).

Ordynacja odsyła do ustawy o partiach politycznych, która w art. 28 ust. 1 *explicite* stanowi:

"Partia polityczna, która uczestniczyła w ostatnio zarządzonych wyborach do Sejmu i Senatu, ma prawo do otrzymania dotacji z budżetu państwa w trybie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie".

Natomiast art. 28 ust. 2 ustawy o partiach politycznych *expressis verbis* stwierdza:

"Partia polityczna, która w ostatnio zarządzonych wyborach do Sejmu i Senatu wchodziła w skład koalicji wyborczej utworzonej w celu zgłaszania wspólnych list kandydatów na posłów oraz wspólnych kandydatów na senatorów ma prawo do dotacji z budżetu państwa w trybie i na zasadach określonych w ustawie - Ordynacja wyborcza do Sejmu".

2. Odróżnienie powyższe oznacza, że sytuacja posła będącego kandydatem zgłoszonym na liście przez komitet wyborczy koalicji "X", winna być - w aspekcie finansowym - analizowana na gruncie Ordynacji wyborczej.

Dlatego też, trzeba zauważyć, że ustawa ta określając zasady obliczania dotacji (art. 155 ust. 3) wyraźnie wskazuje komitet wyborczy jako jedyny podmiot legitymowany do otrzymania dotacji.

Co więcej, art. 155 ust. 5, nakładając na Ministra Finansów obowiązek przekazania dotacji, *explicite* stanowi, że przekazanie takie następuje "na wskazane przez komitet wyborczy konto bankowe".

IV. Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że jedynym podmiotem uprawnionym do otrzymania (i dysponowania dotacją z budżetu państwa) jest w opiniowanym przypadku komitet wyborczy koalicji "X".

Okoliczność, iż poseł jako kandydat wskazywał przynależność do partii politycznej, która nie brała udziału w wyborach oraz następnie fakt rezygnacji posła z członkostwa w tejże partii (po ogłoszeniu wyników wyborów) nie modyfikuje (ogranicza) prawa komitetu wyborczego koalicji "X" w zakresie uzyskania dotacji, wynikającej z otrzymania mandatu poselskiego.

Ordynacja wyborcza nie precyzuje, na jakich zasadach i w jakim trybie komitet wyborczy koalicji dokonuje podziału i przeznaczenia dotacji otrzymanej z budżetu państwa.

Beata Szepietowska

30 marca 1998 r.

Biuro poselskie nie może zostać uznane za "jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej" w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników (Dz. U. Nr. 142, poz. 702), gdyż nie stanowi wyodrębnionego organizmu finansowego, rzeczowego oraz osobowego.

Zgodnie z ustawą z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350 z późn.zm.) - art. 23 posłowie i senatorowie mogą tworzyć - celem obsługi swej działalności w terenie - biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie. W biurze takim poseł lub senator może zatrudniać pracowników we własnym imieniu. Zatrudnienie ma charakter umowy o pracę zawartej na czas określony, nie dłuższy jednak niż czas sprawowania mandatu. Poseł lub senator jest w stosunku do zatrudnionych przez siebie osób pracodawcą w rozumieniu Kodeksu pracy.

Kancelaria Sejmu ma za zadanie zapewnić posłom warunki techniczno-organizacyjne tworzenia, znoszenia i funkcjonowania biur, współdziałając przy tym z wojewodami i organami samorządu terytorialnego.

Na pokrycie kosztów funkcjonowania biura posłowie otrzymują ryczałt na zasadach i w wysokości określonych przez Prezydium Sejmu. Z ryczałtu tego posłowie pokrywają między innymi wynagrodzenia zatrudnianych w biurach poselskich pracowników.

Szczegółowe zasady funkcjonowania biur poselskich zawarte zostały w uchwale Nr 42 Prezydium Sejmu z dnia 1 lipca 1996 r. w sprawie warunków techniczno-organizacyjnych i finansowych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich wydanej na podstawie upoważnień ustawowych zawartych w art. 23 ust. 5 i 7 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

Zgodnie z zapisami zawartymi w ww. uchwale Kancelaria Sejmu pokrywa wydatki posłów związane z wyposażeniem ich biur poselskich w meble a także koszty remontu biura - do wysokości 5000 zł, oraz na wnioski posła wyposaża biuro poselskie w kserokopiarkę, maszynę do pisania, telefaks, komputer i modem. Przedmioty te pochodzące z zasobów Kancelarii Sejmu pozostają jej własnością.

Kancelaria Sejmu zgodnie z uchwałą ubezpiecza biuro poselskie, oraz sprzęt stanowiący własność Kancelarii znajdujący się w biurze.

Z powyższych zapisów wynika wyraźnie, iż biura poselskie w terenie nie mają osobowości prawnej, nie są również państwowymi jednostkami organizacyjnymi nie posiadającymi osobowości prawnej. Stosownie bowiem do treści art. 33 Kodeksu cywilnego "Osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną". Osobowość prawna musi więc zawsze wynikać wprost z przepisu ustawy, tymczasem żaden przepis prawa polskiego osobowości prawnej biurom poselskim nie przyznaje.

Trudno również uznać biuro poselskie za jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 13

października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników (Dz. U. Nr. 142, poz. 702), gdyż biuro poselskie nie stanowi wyodrębnionego organizmu finansowego, rzeczowego oraz osobowego. Świadczy o tym choćby fakt wyposażania biura przez Kancelarię Sejmu w sprzęt, który nie stanowi jego własności, ale pozostaje własnością Kancelarii. Ponadto to Kancelaria ubezpiecza biuro, prowadzi ewidencję przedmiotów przekazanych przez Kancelarię oraz zakupionych przez posła z jej środków. Biuro poselskie nie otrzymuje również odrębnych środków finansowych. Środki takie w formie ryczałtu oraz środków finansowych przeznaczonych na remont i wyposażenie biura otrzymuje sam poseł. Na biurze poselskim, jako takim nie ciąży również żadne zobowiązania podatkowe.

Tak więc, biura poselskiego nie można uznać za podmiot będący podatnikiem, a co za tym idzie zobowiązany do posiadania NIP.

Natomiast poseł prowadzący biuro poselskie jest w rozumieniu przepisów podatkowych - z jednej strony - podatnikiem, bowiem płaci podatek dochodowy od osób fizycznych od uzyskiwanego uposażenia poselskiego, z drugiej zaś - płatnikiem, jeśli zatrudnia w biurze poselskim jakieś osoby.

W chwili, gdy poseł występuje jako pracodawca w stosunku do zatrudnionych przez siebie osób, do jego obowiązków należy odprowadzanie należnych od wypłacanych wynagrodzeń zaliczek na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych, odprowadzanie składek na ZUS, oraz wystawianie pracownikom zatrudnionym przez posła PIT-ów o uzyskanych dochodach i odprowadzonych zaliczkach na poczet podatku dochodowego od osób fizycznych.

Reasumując, stwierdzić należy, iż biura poselskie nie posiadają osobowości prawnej, nie są również podatnikami w rozumieniu przepisów podatkowych i nie podlegają obowiązkowi identyfikacji podatkowej, a więc nie muszą występować o przyznanie NIP.

Joanna Konecka-Dobrowolska

18 marca 1998 r.

Art. 25 ust. 3 oraz ust. 4 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350, z późn.zm.) nie obejmują swym zakresem sytuacji, w której poseł otrzymuje wynagrodzenie za wykonywanie umów cywilnoprawnych takich jak umowa o dzieło czy umowa zlecenia.

Odpowiadając na pytanie dotyczące możliwości prowadzenia przez posła zawodowego zajęć na wyższej uczelni i wykonywania ekspertyz w ramach umowy zlecenia lub umowy o dzieło, wypada stwierdzić, że obowiązujące przepisy tzw. prawa parlamentarnego nie zabraniają parlamentarzystom podejmowania takich zajęć, o ile nie naruszają one zakazu wynikającego z art. 33 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Chodzi tu o zakaz podejmowania dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu poselskiego.

Stosownie do art. 33 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu poseł jest obowiązany powiadomić Marszałka Sejmu o zamiarze podjęcia dodatkowych zajęć, z wyjątkiem działalności podlegającej prawu autorskiemu i prawom pokrewnym (w konkretnym stanie faktycznym należałoby rozważyć, czy zakres danej umowy podlega prawu autorskiemu i prawom pokrewnym, co jest wielce prawdopodobne w przypadku prac wykonywanych na rzecz szkoły wyższej).

Odrębną kwestię stanowi problem, czy wykonywanie tych dodatkowych zajęć może mieć wpływ na prawo do uposażenia poselskiego przysługującego na podstawie art. 25 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz uposażenia przyznawanego decyzją Prezydium Sejmu na podstawie art. 25 ust. 4 tej ustawy.

Pobieranie uposażenia poselskiego jest uzależnione od spełnienia warunków określonych w art. 25 ust. 3 powołanej ustawy.

Uposażenie przysługuje posłowi, który:

- korzysta z urlopu bezpłatnego u zatrudniającego go pracodawcy (na podstawie art. 29 ust. 1 lub 30 ust. 2),
- nie prowadzi działalności gospodarczej (samodzielnej lub z innymi osobami),
- zawiesił wypłatę świadczeń emerytalno-rentowych.

Art. 25 ust. 3 oraz ust. 4 nie obejmują swym zakresem sytuacji, w której poseł otrzymuje wynagrodzenie za wykonywanie umów cywilnoprawnych typu umowa o dzieło czy umowa zlecenia. W związku z tym należy przyjąć, że w świetle obowiązujących przepisów możliwe jest równoczesne pobieranie uposażenia poselskiego oraz wynagrodzenia przysługującego za wykonanie umów zawieranych na podstawie Kodeksu cywilnego (wynagrodzenia za wykonanie dzieła stosownie do art. 627-646 k.c. oraz wynagrodzenia za wykonanie zlecenia - zgodnie z art. 734-751 k.c.).

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż wynagrodzenie za realizację umów cywilnoprawnych może mieć wpływ na przyznanie oraz na wysokość uposażenia poselskiego, o które mają prawo ubiegać się posłowie w trybie art. 25 ust. 4 ustawy o wykonywaniu mandatu (posłowie nie spełniający warunków określonych w art. 25 ust. 1). W formularzu wniosku o przyznanie uposażenia poselskiego w tym trybie (załącznik nr 2 do uchwały nr 43 Prezydium Sejmu z dnia 1 lipca 1996 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu wypłacania uposażenia poselskiego, dodatków do uposażenia, uposażenia dodatkowego oraz odprawy parlamentarnej) w punkcie 1 zamieszczono podpunkt 5: "*uzyskałam\em inne dochody z tytułu ... w wysokości*". W podpunkcie tym należy zamieścić informację m.in. o dochodach uzyskiwanych z tytułu zawieranych przez posła umów cywilnoprawnych typu umowa zlecenia czy umowa o dzieło. Poseł, podejmując się w ramach umów cywilnych prowadzenia zajęć, wykładów czy też wykonywania ekspertyz na rzecz uczelni

,zwłaszcza jeżeli wykonuje je regularnie, a zajęcia te są podobne albo takie same, jak wykonywane przez niego w ramach zatrudnienia na uczelni przed urlopem poselskim) winien mieć na uwadze przepisy art. 22 § 1¹ Kodeksu pracy, który wprowadził zasadę identyfikowania stosunku pracy nie według nazwy umowy, ale według okoliczności związanych z wykonywaniem pracy.

Irena Galińska-Raczy

5 lutego 1998 r.

W czasie urlopu bezpłatnego udzielonego na czas wykonywania mandatu posła wypłata nagrody jubileuszowej podlega zawieszeniu do czasu zakończenia tegoż urlopu. Zawieszenie wzajemnych obowiązków powoduje jednocześnie, że prawo do nagrody jubileuszowej nie podlega przedawnieniu, ponieważ w trakcie tego urlopu przedawnienie nie biegnie.

Odpowiadając na pytania: "Czy pracownikowi przysługuje prawa do nagrody jubileuszowej, jeżeli jej termin przypada na czas sprawowania mandatu, a pracownik jest na urlopie bezpłatnym oraz czy upływ stażu pracy ulega zawieszeniu bądź też może ulec przedawnieniu?" wyrażam następujące stanowisko:

Urlop bezpłatny udzielany przez pracodawców na okres sprawowania mandatu jest urlopem szczególnym, bowiem inne są uprawnienia posła po jego zakończeniu niż ogółu pracowników (korzystniejsze niż te, o których stanowi Kodeks pracy).

Na podstawie art. 28 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350 z późn.zm.) okres pobierania uposażenia jest traktowany jak okres zatrudnienia. Nie

oznacza to jednak , że poseł staje się pracownikiem w rozumieniu prawa pracy, zaś Sejm (Kancelaria Sejmu) pracodawcą.

Wymieniona ustawa o wykonywaniu mandatu upodabnia jedynie status posła do pozycji pracownika, zaś uposażenie do wynagrodzenia za pracę. Poseł nie otrzymuje m.in. nagrody jubileuszowej, bowiem świadczenie to przysługuje mu od pracodawcy, u którego był zatrudniony przed rozpoczęciem pobierania uposażenia poselskiego. Ustawa o wykonywaniu mandatu nie przewiduje jej wypłaty przez Kancelarię Sejmu.

Okres pobierania uposażenia (w myśl art. 28 ust. 1 zdanie drugie) zalicza się również do stażu pracy, od którego zależą wszelkie uprawnienia pracownicze, w tym także uprawnienia szczególne uzależnione od zatrudnienia w określonym zawodzie, branży lub zakładzie pracy. Zaliczalność okresu pobierania uposażenia odnosi się zwłaszcza do wszelkiego rodzaju świadczeń pieniężnych - w tym do nagród jubileuszowych. Oznacza to, że okres omawianego urlopu bezpłatnego przy ustalaniu okresu zatrudnienia uprawniającego do nagrody jubileuszowej, powinien być traktowany jak okres pracy.

Zgodnie z orzecznictwem sądowym oraz utrwalonym poglądem doktryny prawa pracy, urlop bezpłatny jest okresem, w którym mimo trwania stosunku pracy ulegają zawieszeniu wzajemne prawa i obowiązki stron tego stosunku.

W związku z tym poglądem, zawieszeniu podlega m.in. wykonanie obowiązku pracodawcy wynikające z nabycia przez pracownika prawa do nagrody jubileuszowej. W czasie urlopu bezpłatnego udzielonego na czas wykonywania mandatu posła wypłata nagrody jubileuszowej podlega zatem, zawieszeniu do czasu zakończenia tegoż urlopu. Zawieszenie wzajemnych obowiązków powoduje jednocześnie, że prawo do nagrody jubileuszowej nie podlega przedawnieniu, ponieważ w trakcie tego urlopu przedawnienie nie biegnie.

Zwrócić uwagę należy na fakt, że wobec skreślenia art. 79 Kodeksu pracy, który stanowił podstawę do wydania zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 23 grudnia 1989 r. w sprawie ustalania okresów pracy i in-

nych okresów uprawniających do nagrody jubileuszowej oraz zasad jej obliczania i wypłacania (M. P. Nr 44, poz. 358 z późn.zm.), w obecnym stanie prawnym nie ma generalnie obowiązujących zasad dotyczących wypłaty nagród jubileuszowych. Kwestię tę regulują postanowienia układów zbiorowych pracy oraz np. przepisów branżowych czy pragmatyk (np. nauczycielskich, urzędniczych).

Irena Galińska-Raczy

6 lutego 1998 r.

Art. 38 ust. 1 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350, z późn.zm.) ma zastosowanie do wszystkich posłów; jego realizacja związana jest z różnorodnymi, wymienionymi w nim okolicznościami.

Art. 38 ust. 1 stanowi, że: *"posłowi i senatorowi, który w trakcie sprawowania mandatu lub w ciągu dwunastu miesięcy po jego wygaśnięciu albo dwóch lat od zakończenia korzystania z urlopu bezpłatnego (...), przechodzi na emeryturę albo rentę, przysługuje jednorazowa odprawa w wysokości trzech uposażeń - przy przejściu na emeryturę oraz jednego uposażenia - przy przejściu na rentę".* Zgodnie z ust. 2 w ww. artykule - w razie zbiegu uprawnień z różnych tytułów do jednorazowej odprawy w związku z przejściem na emeryturę lub rentę, przysługuje odprawa wybrana przez zainteresowanego.

Przytoczony przepis, niezbyt jasny w swej treści, może sprawiać trudności interpretacyjne. Można poddać w wątpliwość, czy przepis ten adresowany jest do wszystkich posłów, czy tylko do tych, którzy korzystają z urlopu bezpłatnego udzielonego przez pracodawcę na okres sprawowania mandatu, czyli do tzw. posłów zawodowych.

Moim zdaniem, treść cytowanego przepisu, w zestawieniu z innymi postanowieniami ustawy oraz przepisami Kodeksu pracy, uzasadnia przyjęcie następującej interpretacji:

Przepis ma zastosowanie do wszystkich posłów, jednakże w różnych, wymienionych w nim okolicznościach.

Poseł pozostający w zatrudnieniu, nie korzystający z urlopu bezpłatnego, zarówno w okresie sprawowania mandatu, jak i ewentualnie w okresie dwunastu miesięcy od wygaśnięcia mandatu, może przejść na emeryturę, jeśli osiągnął wiek emerytalny oraz pozostałe warunki do uzyskania świadczenia emerytalnego. Zaznaczyć przy tym należy, że określenie "przejście na emeryturę" oznacza faktyczne ustanie zatrudnienia, czyli rozwiązanie z pracodawcą stosunku pracy w związku z uzyskaniem prawa do świadczenia emerytalnego.

W takiej sytuacji, poseł jako pracownik, nabywa u pracodawcy prawo do odprawy pieniężnej, o której mowa w art. 92¹ Kodeksu pracy, w wysokości jednomiesięcznego wynagrodzenia lub wyższej, o ile układ zbiorowy lub regulamin wynagradzania przewiduje korzystniejszy wymiar odprawy.

Niezależnie od odprawy zagwarantowanej w przepisach Kodeksu pracy, poseł niezawodowy przechodzący na emeryturę, ma prawo do odprawy, o której mowa w cytowanym artykule ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Do decyzji uprawnionego - zgodnie z ust. 2 tego artykułu - należeć będzie, które świadczenie wybierze.

W przypadku skorzystania z prawa do odprawy wynikającej z przepisów Kodeksu pracy, odprawę obowiązany jest wypłacić pracodawca. Żaden natomiast przepis prawa nie zobowiązuje pracodawcy do wypłaty pracownikowi będącemu posłem odprawy emerytalnej, której źródłem są przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Wypływa z tego wniosek, że odprawa taka wypłacona być powinna ze środków budżetu Kancelarii Sejmu.

Zgodnie z art. 40 ustawy, o której wyżej mowa, posłowi, który otrzymał odprawę emerytalną wynikającą z przepisów art. 38 ust. 1 tej ustawy, nie przysługuje odprawa w związku z zakończeniem kadencji.

Poseł zawodowy korzystający z urlopu bezpłatnego udzielonego przez pracodawcę w związku z wykonywaniem mandatu teoretycznie może przejść na emeryturę w trakcie sprawowania tego mandatu. Sytuacja taka wydaje się jednak istotnie teoretyczna wobec przysługującej posłowi ochrony stosunku pracy i względów praktycznych (szczegółowe rozpatrywanie tej kwestii wykracza poza przedmiot niniejszej opinii). Realna natomiast jest ewentualność przejścia posła na emeryturę w okresie dwunastu miesięcy po wygaśnięciu mandatu albo dwóch lat od zakończenia korzystania z urlopu bezpłatnego, o czym mowa w rozpatrywanym przepisie. Również w tej sytuacji poseł, który kontynuuje zatrudnienie, ma prawo wyboru pomiędzy odprawą przysługującą na podstawie przepisów Kodeksu pracy a odprawą wynikającą z przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. Analogicznie, jak wyżej wskazano, odprawa powinna być wypłacona odpowiednio: przez pracodawcę lub ze środków budżetu Kancelarii Sejmu.

Należy zaznaczyć, że w związku z powoływaniem wyżej art. 40 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, który pobrał już odprawę w w związku z zakończeniem kadencji nie będzie miał prawa do odprawy emerytalnej (i *vice versa*).

Wanda Wojnowska-Ciodyk

17 marca 1998 r.

Obowiązek uiszczenia świadczenia pieniężnego za przeprowadzenie badań technicznych pojazdów, nie jest nakładany przez państwo lecz wynika z umowy cywilno-prawnej pomiędzy posiadaczem pojazdu i sta-

cją kontroli pojazdów. Nie jest on tożsamy z wynikającym z art. 81 ustawy z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 z póź.zm.) obowiązkiem przeprowadzenia kontroli technicznej pojazdu)

1. Stosownie do art. 217 Konstytucji "nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy".

Zgodnie z utrwalonym w doktrynie poglądem podatek określa się jako świadczenie pieniężne na rzecz państwa, o charakterze przymusowym, generalnym, bezzwrotnym i nieodpłatnym, pobierane na podstawie przepisów prawnych (por. np. orzeczenie TK z 26 września 1989 r., sygn. K 3/89), definicja ta znajduje również zastosowanie do "innych danin publicznych", o których mówi art. 217 Konstytucji). Bezzwrotność podatku oznacza, że jest on świadczeniem nieekwiwalentnym, gdyż państwo nie jest zobowiązane do świadczenia wzajemnego.

2. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 30 stycznia 1998 r. w sprawie wysokości opłat za przeprowadzenie badań technicznych wydane zostało na podstawie art. 84 ust. 9 pkt 3 ustawy z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602 z póź.zm.). Powołany przepis ustawy stanowi, że "Minister Transportu i Gospodarki Morskiej określi w drodze rozporządzenia wysokość opłat za przeprowadzenie badań technicznych".

Stosownie do art. 81 ustawy właściciel pojazdu samochodowego, ciągnika rolniczego, motoroweru lub przyczepy jest obowiązany przedstawić go do badania technicznego przed pierwszą rejestracją (chyba, że pojazd należy do typu pojazdów, na które zostało wydane świadectwo homologacji lub decyzja zwalniająca z obowiązku homologacji) oraz corocznie do tzw. okresowych badań technicznych pojazdów. Badanie takie przeprowadzane jest przez stację kontroli pojazdów na koszt właściciela pojazdu (art. 83 ust. 1).

Badanie techniczne pojazdu należy do kategorii usług ściśle koncesjonowanych przez państwo. Przepisy prawa określają zakres i sposób przeprowadzenia badań technicznych oraz wzory dokumentów przy tym stosowanych (art. 81 ust. 10). Usługa ta wykonywana jest przez jednostki (stacje kontroli pojazdów) upoważnione przez odpowiednich wojewodów do przeprowadzania badań technicznych pojazdów.

Jakkolwiek wojewoda sprawuje nadzór nad tymi jednostkami, to jednak nie są one organami administracji, lecz podmiotami prawa prywatnego (rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 1 lutego 1993 r w sprawie warunków technicznych i badań pojazdów określa w § 57 ust. 2 warunki jakim muszą odpowiadać jednostki ubiegające się o upoważnienie do przeprowadzania badań pojazdów).

Obowiązek uiszczenia świadczenia pieniężnego, jakimi są opłaty za przeprowadzenie badań technicznych pojazdów, nie jest nakładany przez państwo lecz wynika z umowy cywilno-prawnej pomiędzy posiadaczem pojazdu i stacją kontroli pojazdów (obowiązek uiszczenia tych opłat nie jest tożsamy z wynikającym z ustawy obowiązkiem przeprowadzenia kontroli technicznej pojazdu). Opłaty te stanowią ekwiwalent za wykonaną usługę, a ich wysokość jest określana przez państwo tzw. cena sztywna (por. art. 537 § 1 Kodeksu cywilnego). Wreszcie wskazać należy, iż opłaty za przeprowadzenie badań technicznych pojazdów nie są odprowadzane do Skarbu Państwa, lecz po zapłaceniu stosownych podatków stanowią zysk podmiotu prowadzącego stację kontroli pojazdów.

Stwierdzić zatem trzeba, iż opłaty za przeprowadzenie badań technicznych pojazdów nie posiadając cech podatku, nie mieszczą się w zakresie przedmiotowym art. 217 Konstytucji. Autor niniejszej opinii nie dostrzega sprzeczności pomiędzy analizowanym rozporządzeniem, a powołanym przepisem konstytucyjnym.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

12 marca 1998 r.

Przystąpienie gminy do prywatyzacji Telekomunikacji Polskiej S.A. naruszało przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm.) oraz ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. Nr 9 z 1997 r., poz. 43 z późn.zm.).

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm.) *"Gmina oraz komunalna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie."*

Zgodnie z ust. 4 tego samego artykułu *"Zadaniami użyteczności publicznej, w rozumieniu ustawy, są zadania własne gminy, określone w art. 7 ust. 1, których celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych."*

W artykule 7 w ustępie 1 wymieniono kilkanaście rodzajów różnorodnej działalności, nie wymieniono jednak świadczenia usług telekomunikacyjnych.

Z analizy powołanych wyżej przepisów wynika więc, że świadczenie usług telekomunikacyjnych nie jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, a tym samym, że gmina mogłaby je świadczyć jedynie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.

Tą odrębną ustawą jest ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r. Nr 9, poz. 43 z późn.zm.)

Zgodnie z art. 10 ust. 1 *"poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:*

1) *istnieją nie zaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,*

2) *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."*

W rozumieniu ustawy nabycie akcji spółki oznacza to samo co przystąpienie do spółki.

Zgodnie z ust. 3 tego samego artykułu *"ograniczenia, dotyczące tworzenia spółek prawa handlowego i przystępowania przez gminę do nich, o których mowa w ust. 1 i 2 nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy."*

W cytowanym wyżej ust. 1 użyto określenia *"poza sferą użyteczności publicznej"*. W ustawie o samorządzie terytorialnym używa się innego określenia, a mianowicie *"zadania o charakterze użyteczności publicznej"*. Sądzę jednak, że oba te określenia oznaczają to samo.

Kolejną i dużo poważniejszą wątpliwość wzbudza ostatnie zdanie cytowanego ust. 3 o treści *"a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy"*.

Przez swą ogólnikowość czyni ono przepis wadliwym. Niemniej należy zastanowić się, co zdanie to może oznaczać. Regułą jest, że gmina nie może podejmować działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Ustęp 3, a więc także ostatnie jego zdanie, określa wyjątki od tej reguły.

Sądzę, że można sobie wyobrazić sytuację, w której gmina przystępuje do spółki telekomunikacyjnej i nie stanowi to naruszenia przepisów powołanych ustaw. Dziać się tak może w sytuacji, gdy zła jakość usług telekomunikacyj-

nych stanowi istotną barierę w rozwoju gminy i gdy rozwój tych usług na terenie tej gminy stanowi cel spółki. Mówiąc inaczej, gmina może przystąpić do lokalnej spółki telekomunikacyjnej, której zadaniem jest telefonizacja tej gminy lub kilku czy kilkunastu okolicznych gmin.

Natomiast przystąpienie gminy do spółki o zasięgu krajowym lub do spółki lokalnej ale działającej poza terenem gminy wydaje się naruszeniem powołanych przepisów. W praktyce gmina może nabyć nie więcej niż kilka procent akcji dużej spółki telekomunikacyjnej, nie będzie więc mogła w sposób istotny wpływać na jej działalność. Wpływ takiego posunięcia na stan usług telekomunikacyjnych na terenie gminy będzie znikomy, a tym samym spółka nie będzie ważna dla rozwoju gminy.

Na pytanie dotyczące możliwości udziału gmin w prywatyzacji sektora telekomunikacji, a w praktyce możliwości udziału w prywatyzacji Telekomunikacji Polskiej S.A. należy udzielić odpowiedzi negatywnej; gminy nie mogą brać udziału w prywatyzacji sektora telekomunikacji.

Piotr Krawczyk

26 stycznia 1998 r.

Na podstawie art. 79¹ wprowadzonego do ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, z późn.zm.) przez ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze (Dz. U. Nr 117, poz. 752) oraz art. 21 ustawy o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm.) uznać należy iż sędzia może wykonywać zawód i jednocześnie pozostawać członkiem komisji rady gminy, o ile nie łączy z członkostwem w ko-

misji mandatu radnego. To czy osoba nie będąca radnym może zostać przewodniczącym rozstrzyga statut indywidualny gminy.

Przedmiotem niniejszej opinii jest udzielenie odpowiedzi na pytanie czy sędzia może pełnić funkcję przewodniczącego komisji rady gminy.

Zgodnie z treścią art. 79¹ wprowadzonego do ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych (tekst jedn. - Dz. U. z 1994 r. Nr 7, poz. 25, z późn.zm.) przez ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o zmianie ustaw - Prawo o ustroju sądów powszechnych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawy o prokuraturze (Dz. U. Nr 117, poz. 752) sędzia mianowany, powołany lub wybrany do pełnienia funkcji w organach państwowych, samorządu terytorialnego, w służbie dyplomatycznej, konsularnej lub organach organizacji międzynarodowych działających na podstawie umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Rzeczypospolitą Polską jest obowiązany zrzec się swojego stanowiska. Jednocześnie wprowadzona nowela ułatwia sędziom, którzy okresowo podjęli wyżej wymienione zajęcia powrót do zawodu sędziowskiego, stanowiąc, iż sędzia który zrzekł się stanowiska w wymienionych sytuacjach może powrócić na poprzednio zajmowane stanowisko sędziego, jeżeli przerwa w pełnieniu obowiązków sędziego nie przekracza 5 lat. Dla takich też sytuacji przewidziano uproszczoną w stosunku do normalnej procedurę związaną z powołaniem na stanowisko sędziego.

Rozważania na temat możliwości łączenia funkcji sędziego z innymi zajęciami rozpocząć należy jak się wydaje od charakteru stosunku służbowego sędziego. Podkreślić należy, iż nie jest to "standardowy" stosunek pracy. Różni się od niego przede wszystkim elementami administracyjno-prawnymi, szczególnymi obowiązkami ale również specyficznymi przywilejami. Jednocześnie z zawodem tym wiąże się jego szczególny charakter społeczny, co niesie też określone konsekwencje. Z tych względów przepisy regulujące obowiązki sędziego wykluczają w zasadzie podjęcie przez sędziego dodatkowego zatrudnienia. W każdym razie jednak sędzia ma obowiązek

uzyskania zgody na podjęcie zatrudnienia od prezesa odpowiedniego sądu bądź Ministra Sprawiedliwości.

Nie dotyczy to zatrudnienia na stanowisku naukowo-dydaktycznym, dydaktycznym lub naukowym o ile nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziego.

Jednocześnie w przepisie art. 68 § 2 ustawy o ustroju sądów powszechnych sformułowana została zasada o charakterze ogólnym, która wyklucza podjęcie przez sędziego innego zajęcia, które by przeszkadzało w pełnieniu obowiązków sędziego albo mogło uchybiać jego godności lub zachwiać zaufanie do jego bezstronności. Z treści art. 178 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej wynika również, iż sędzia nie może prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W stanie prawnym obowiązującym do chwili wejścia w życie noweli z dnia 21 sierpnia 1997 r. jedynie przepis art. 68, a od chwili wejścia w życie Konstytucji również przepis art. 178 mogły ewentualnie stanowić ograniczenie w podejmowaniu przez sędziego działalności w organach samorządu terytorialnego. W praktyce jednak sędziowie uzyskiwali odpowiednie pozwolenia.

Zakaz w tym zakresie wprowadziła dopiero wspomniana tu nowela z 21 sierpnia 1997 r., wyłączając możliwość łączenia funkcji sędziego z pełnieniem funkcji na podstawie mianowania, powołania lub wyboru w organach państwowych, samorządu terytorialnego, służbie dyplomatycznej, konsularnej lub organach organizacji międzynarodowych działających na podstawie ratyfikowanych przez Rzeczypospolitą Polską umów międzynarodowych. Powołanie do pełnienia wyżej wymienionych funkcji skutkuje obowiązkiem zrzeczenia się przez sędziego stanowiska.

W związku z powyższym zapisem należy przede wszystkim odpowiedzieć na pytanie co należy rozumieć przez pełnienie funkcji w organach samorządu terytorialnego. Nie powinno budzić wątpliwości, iż chodzi tu np o zatrudnienie w zarządzie gminy (oczywiście ze stanowiskiem wójta lub burmistrza

włącznie), skarbnika, czy sekretarza gminy. Za sprawowanie funkcji uznać również należy, sprawowanie mandatu radnego, który wchodzi w skład organu gminy jakim jest rada gminy.

Nieco inaczej wygląda sytuacja komisji rady gminy. Nie są one organami gminy. Stanowią ciała pomocnicze powoływane przez radę jako komisje stałe lub doraźne. Nie są one organami gminy lecz organem danej rady.

Zgodnie z art. 21 ustawy o samorządzie terytorialnym rada gminy może powoływać stałe lub doraźne komisje do określonych działań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy. W skład komisji mogą wchodzić osoby spoza rady gminy w liczbie nie przekraczającej połowy składu komisji.

Z przepisu powyższego wynika, iż można być członkiem komisji nie będąc jednocześnie radnym.

Konsekwentnie, więc uznać należy iż sędzia może wykonywać zawód i jednocześnie pozostawać członkiem komisji rady gminy, o ile nie łączy z członkostwem w komisji mandatu radnego. To, czy osoba nie będąca radnym może zostać przewodniczącym, rozstrzyga statut indywidualny gminy.

Przedstawioną interpretację zdaje się potwierdzać przebieg dyskusji z posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka z dnia 21 maja 1997 r. w czasie którego dyskutowano na temat wprowadzenia do ustawy o ustroju sądów powszechnych art. 79¹, widząc w nim przede wszystkim zaporę dla sędziów czynnych zawodowo w prowadzeniu działalności, która może powodować utożsamianie z określoną opcją polityczną, a tym samym pociągać ujemne skutki dla ich indywidualnej oceny, jak również oceny wymiaru sprawiedliwości.

Przy okazji warto również wspomnieć, iż ustawodawca nakładając na sędziów obowiązek zrzeczenia się stanowiska nie określił jednocześnie terminu, w którym zainteresowany powinien złożyć odpowiednie oświadczenie woli. Nie powinno ulegać jednak wątpliwości, iż sędziowie winni dokony-

wać tego rodzaju czynności niezwłocznie, chociażby ze względu na samo poszanowanie prawa.

Jednocześnie należy zauważyć, iż ustawodawca decydując się na dokonanie komentowanej zmiany nie wprowadził żadnych przepisów przejściowych, które mogłyby uzasadnić łączenie funkcji sędziego z funkcjami w samorządzie terytorialnym do końca obecnej kadencji. W związku z powyższym należy wnosić, iż od dnia 1 stycznia 1998 r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy wprowadzającej zakaz łączenia omawianych funkcji powstał po stronie sędziów obowiązek rezygnacji ze stanowiska (sędziego). Zastosowana tu reguła wykładni językowej prowadzi w związku z powyższym do wniosku, iż przepis art. 79¹ ma charakter retroaktywny oraz w pełni znajduje zastosowanie do obecnych sędziów, którzy pełnią funkcje w organach samorządu terytorialnego, dodatkowo z tym niekorzystnym skutkiem, iż od dnia wejścia w życie niniejszego zakazu (tj. od 1 stycznia 1998 r.) nie posiadają oni (sędziowie) prawa wyboru między pełnieniem funkcji sędziego oraz funkcji w organach samorządu. Bezwzględnie mają obowiązek zrzeczenia się stanowiska sędziego.

Na zakończenie należy jeszcze stwierdzić, iż *de facto* sędziowie, którzy pełnili funkcje w organach samorządu mieli czas, w którym takiego wyboru mogli dokonać, tj. w czasie od dnia ogłoszenia ustawy (tj. od dnia 2 października 1997 r.) do dnia 1 stycznia 1998 r. (tj. chwili wejścia noweli w życie).

Dariusz Chrzanowski

21 stycznia 1998 r.

Zmiana dokonana w przepisach ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. z 1996 r. Nr 47, poz.

211, z późn.zm.) nie wpłynęła negatywnie na sytuację osób o długoletnim stażu pracy ubiegających się o zasiłek przedemerytalny. Staż pracy i ubezpieczenia społeczne tych osób w okresie przed wejściem w życie przepisów znowelizowanych, czyli do 1 lipca 1997 r. powinien być obliczany według zasad obowiązujących w tym okresie.

Na podstawie art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu w brzmieniu obowiązującym do 1 lipca 1997 r., prawo do zasiłku przysługiwało bezrobotnemu za każdy dzień kalendarzowy po dniu zarejestrowania we właściwym urzędzie pracy (z wyłączeniem przypadków wymienionych w art. 27), jeżeli w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej 180 dni był zatrudniony, ubezpieczony lub wykonywał pracę w warunkach określonych w tym punkcie, jeżeli podstawa wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne wynosiła co najmniej połowę najniższego wynagrodzenia, a także, gdy był zatrudniony na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego (lit. c w ww. punkcie).

W brzmieniu nadanym wyżej wskazanym przepisom ustawą zmieniającą z dnia 6 grudnia 1996 r. (Dz. U. Nr 147, poz. 687) okres zatrudnienia, pracy lub ubezpieczenia, poprzedzający dzień rejestracji, warunkujący nabycie przez bezrobotnego prawa do zasiłku, został przedłużony do 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie do co najmniej 365 dni, jeżeli wynagrodzenie otrzymywane w tym czasie lub podstawa składki na ubezpieczenie społeczne były co najmniej równe najniższemu wynagrodzeniu. Ponadto, w okresie tym, nie zostało uwzględnione zatrudnienie na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego.

Omawiany przepis w zmienionej, aktualnej wersji, obowiązuje od 1 lipca 1997 r. i w takiej jest ujęty w ostatnim jednolitym tekście ustawy (Dz. U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128, z późn.zm.).

Zgodnie z przepisem art. 23 ust. 2 pkt 4 ustawy, przed nowelizacją, o której wyżej mowa, do okresu warunkującego uzyskanie prawa do zasiłku zali-

czało się również okresy nie wymienione w ust. 1 pkt 2, za które opłacana była składka na ubezpieczenie społeczne lub zaopatrzenie emerytalne i Fundusz Pracy, której podstawa wymiaru wynosiła co najmniej połowę najniższego wynagrodzenia. Po nowelizacji - od 1 lipca 1997 r. - zalicza się analogiczne okresy, jeżeli podstawę wymiaru opłacanej składki stanowiła kwota wynosząca co najmniej najniższe wynagrodzenie.

Ustawa nowelizująca z grudnia 1996 r. zawiera jednakże w art. 8 ust. 7, istotne postanowienie, zgodnie z którym do okresu od którego w myśl ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu, w jej brzmieniu po nowelizacji, zależy nabycie prawa, wysokość i okres pobierania zasiłku, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego, zalicza się również okresy zatrudnienia, innej pracy zarobkowej i prowadzenia pozarolniczej działalności, przypadające przed dniem wejścia w życie ustawy nowelizującej, jeżeli w tym okresie podstawę wymiaru składki na ubezpieczenie społeczne lub zaopatrzenie emerytalne i Fundusz Pracy stanowiła kwota równa co najmniej połowie najniższego wynagrodzenia miesięcznie.

Nieuzasadniona jest więc wyrażana sugestia, że zmiana dokonana w omówionych przepisach wpłynie negatywnie na sytuację osób o długoletnim stażu pracy ubiegających się o zasiłek przedemerytalny. Staż pracy i ubezpieczenia społecznego tych osób w okresie przed wejściem w życie przepisów znowelizowanych, czyli do 1 lipca 1997 r. powinien być obliczany według zasad obowiązujących w tym okresie.

Odrębną sprawą jest sytuacja prawna osób młodocianych w omawianym zakresie, aktualnie (tj. po dniu 1 lipca 1997 r.) zatrudnionych w celu przygotowania zawodowego w formie nauki zawodu lub przyuczenia do wykonywania określonej pracy.

Zgodnie z § 19 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie przyuczenia zawodowego młodocianych i ich wynagradzania (Dz.

U. Nr 60, poz. 278), młodocianemu w okresie nauki zawodu przysługuje wynagrodzenie w wysokości:

- w pierwszym roku nauki - nie mniej niż 4% przeciętnego wynagrodzenia,
- w drugim i trzecim, odpowiednio - nie mniej niż 5% i 6% tej kwoty.

Zgodnie natomiast z § 20 tego rozporządzenia, młodocianym odbywającym przyuczenie do wykonywania określonej pracy przysługuje wynagrodzenie nie mniejsze niż 4% przeciętnego wynagrodzenia.

Aktualnie, gdyby to wynagrodzenie miało osiągnąć poziom najniższego wynagrodzenia, musiałoby stanowić około 40% kwoty przeciętnego wynagrodzenia.

Stosownie do przepisów § 11 rozporządzenia 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.), podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne pracowników zatrudnionych w celu nauki zawodu lub przyuczenia do wykonywania określonej pracy, stanowi ich wynagrodzenie ustalone na podstawie wyżej przytoczonych przepisów, więc z pewnością niższe od kwoty najniższego wynagrodzenia. Po nie uwzględnieniu więc w znowelizowanej ustawie o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu przepisu zawartego w art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. c) w wersji tej ustawy przed nowelizacją, osobom młodocianym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego, jeśli nie znajdą zatrudnienia po ukończeniu nauki, okres ten nie będzie mógł być zaliczony do stażu niezbędnego dla uzyskania prawa do zasiłku na podstawie przepisu ust. 2 pkt 4 ww. artykułu.

Sytuacja osób, o których wyżej mowa jest tym bardziej niekorzystna, że zgodnie z definicją "absolwenta" zawartą w art. 2 pkt 1 omawianej ustawy, w pojęciu tym mieści się jedynie absolwent co najmniej 12-miesięcznego przygotowania zawodowego, odbytego w ramach Ochotniczych Hufców Pracy; pojęcie to nie obejmuje natomiast przyuczenia zawodowego prowadzonego

w zakładach pracy. W związku z tym osoby, które przyuczenie takie odbyły a pozostawać będą bez pracy, nie będą mogły skorzystać z uprawnień przewidzianych w omawianej ustawie dla bezrobotnych absolwentów.

Z podobnie niekorzystną sytuacją mogą potencjalnie spotkać się również osoby wykonujące pracę w rolniczych spółdzielniach produkcyjnych lub spółdzielniach kółek rolniczych. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 2 lit. f) rozpatrywanej ustawy, okres tej pracy wlicza się do stażu niezbędnego dla uzyskania zasiłku dla bezrobotnego, jeżeli podstawa wymiaru miesięcznej składki na ubezpieczenie społeczne w okresie tej pracy równała się co najmniej kwocie najniższego wynagrodzenia. Tymczasem, zgodnie z § 28 wyżej cytowanego rozporządzenia w sprawie wysokości i podstawy składek na ubezpieczenie społeczne, podstawą wymiaru składki na ubezpieczenie tych osób, stanowi ich dochód w kwocie nie niższej niż 60% najniższego wynagrodzenia.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

5 lutego 1998 r.

Jeżeli rada gminy nie podjęła uchwały zwalniającej z podatku od nieruchomości gruntów przekazanych nauczycielom w użytkowanie - zgodnie z Kartą Nauczyciela (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 56, poz. 357) - wówczas zobowiązani są oni do płacenia podatków.

Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela w art. 56 przyznała wyłącznie nauczycielom zatrudnionym na terenach wiejskich prawo do użytkowania działki gruntu szkolnego. Z prawa tego może korzystać nauczyciel osobiście jak również członkowie jego rodziny. Jeżeli grunty szkolne nie spełniają warunków do realizacji tego uprawnienia wówczas organ prowadzący szkołę, jeżeli dysponuje stosownymi terenami, przydziela nauczycielowi działkę nie większą niż 0,25 ha.

Karta Nauczyciela przyznając nauczycielowi zatrudnionemu na terenie wsi prawo do użytkowania gruntu szkolnego nie określiła, iż jest to prawo do bezpłatnego użytkowania. W zakresie innych uprawnień przysługujących nauczycielowi jednoznacznie określono, iż nauczyciel ma prawo np. do bezpłatnej dostawy opału.

Przepisy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o systemie oświaty (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 67, poz. 329 z późn.zm.) w art. 81 zwolniły z płacenia podatków oraz opłat określone w tym przepisie podmioty korzystające z nieruchomości szkolnych. Zwolnione od podatków i opłat zostały szkoły publiczne, placówki oraz organy je prowadzące posiadające w zarządzie, użytkowaniu lub użytkowaniu wieczystym te nieruchomości. W przepisie tym nie zostali wymienieni nauczyciele, którym przepisy Kart Nauczyciela dały prawo użytkowania gruntów znajdujących się na terenach nieruchomości szkolnych.

Nieruchomości szkolne nie zostały również wymienione w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn.zm.) jako zwolnione z mocy prawa od podatku od nieruchomości.

Należy stwierdzić, iż z mocy przepisów ustawowych nauczyciele nie zostali zwolnieni od podatków za użytkowanie gruntów znajdujących się na terenach nieruchomości szkolnych.

Można przytoczyć wyrok NSA w Poznaniu SA P 1141/91 z dnia 7 marca 1992 w którym stwierdzono *"Osoba uprawniona do korzystania na podstawie Karty Nauczyciela ze szkolnej działki gruntu zobowiązana jest do płacenia podatku od nieruchomości na podstawie art. 2 ust. 1 pkt. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r o podatkach i opłatach lokalnych."*

Należy wskazać, iż od szeregu lat nauczyciele korzystający z gruntu szkolnego nie płacą zarówno podatków, jak i innych opłat z tego tytułu.

Nie oznacza to jednak, iż posiadanie określonego prawa do użytkowania działki na podstawie Karty Nauczyciela zwolniło nauczycieli z obowiązku

płacenia podatku. Zwolnienie takie musi wynikać z konkretnego przepisu prawa. Jak wykazano wyżej przepisy ustaw takiego zwolnienia nie przyznały nauczycielom.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych rada gminy jest tym organem, który na swoim terenie może wprowadzić inne, niż przewiduje ustawa zwolnienia od podatku od nieruchomości.

Utrzymanie obowiązującego od szeregu lat zwyczaju polegającego na traktowaniu pożytków jakie uzyskują nauczyciele z działek znajdujących na wiejskich terenach szkolnych jako dodatkową rekompensatę za pracę na tych terenach można uprawomocnić uchwałą rady gminy.

Antonina Teresa Gajewska

11 marca 1997 r.

Przepisy ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 85, poz. 388 z późn.zm.) nie odnoszą się do własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu.

Aktem prawnym regulującym kwestie związane z ustanawianiem odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, obowiązkami właścicieli tych lokali oraz zarządem nieruchomością wspólną jest ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali

Należy jednak podkreślić, że ustawa powyższa nie ma zastosowania do własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu. Ustawa z 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (tekst jedn. Dz. U. z 1995 r. Nr 54, poz. 288 z późn.zm.) nie przewiduje bowiem przekształcenia spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w prawo własności lokalu w żadnej innej sytuacji niż przewidzianej w art. 231. W myśl tej regulacji przekształcenie takie następuje z mocy samego prawa z chwilą zakończenia likwidacji lub postępo-

wania upadłościowego spółdzielni. Do likwidacji spółdzielni mieszkaniowej może dojść na podstawie dwu kolejnych uchwał walnych zgromadzeń spółdzielni. Likwidacja jednak nie powoduje wygaśnięcia własnościowych praw do lokali, jeżeli w jej wyniku budynek, w którym te lokale się znajdują zostanie przejęty przez inną spółdzielnię mieszkaniową. W takiej sytuacji prawa te utrzymują się nadal, ponieważ właścicielem budynku staje się inna spółdzielnia.

Spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu jest prawem rzeczowym ograniczonym i nie jest ono tożsame z prawem własności lokalu, o jakim mowa w ustawie o własności lokali. Spółdzielcze prawo do lokalu jest prawem związanym z członkostwem w spółdzielni będącej właścicielem budynku, w którym znajduje się lokal będący przedmiotem tego prawa. Związanie to wyraża się w tym, że prawo do lokalu może powstać wyłącznie na rzecz osoby będącej członkiem danej spółdzielni.

Ustawa o własności lokali będzie miała zastosowanie jedynie w sytuacji przewidzianej w art. 237 Prawa spółdzielczego a mianowicie wówczas, gdy spółdzielnia mieszkaniowa buduje mały dom mieszkalny w celu ustanowienia na rzecz członków odrębnej własności lokali w tych domach (a nie własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu). W takim przypadku spółdzielnia po wybudowaniu domu zawiera ze swymi członkami umowę, na podstawie której ustanawia się w danym domu odrębną własność lokali i przenosi na członków udziały we współwłasności (lub współużytkowaniu) działki zajętej pod budowę domu. Wówczas zastosowanie będą miały przepisy art. 7 i 8 ustawy o własności lokali regulujące tryb ustanawiania odrębnej własności lokali. Od chwili ustanowienia własności lokalu prawa i obowiązki jego właścicieli oraz zarząd nieruchomością wspólną podlegają art. 12 - 32 wspomnianej wyżej ustawy.

Reasumując należy stwierdzić, że w innych sytuacjach niż przedstawione powyżej nie istnieje możliwość przekształcenia własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu w prawo własności lokalu i co za tym idzie po-

wołania, zgodnie z ustawą o własności lokali, zarządu nieruchomością wspólną. Może to mieć miejsce tylko w związku z likwidacją spółdzielni bez przejęcia budynku przez inną spółdzielnię mieszkaniową.

Anna Janicka