



Biurow Studiów i Ekspertyz

**EKSPERTYZY
I OPINIE
PRAWNE**

2(28)98

BIULETYN



Biuro Studiów i Ekspertyz

Ekspertyzy
i Opinie
Prawne

2(28)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

O zgodności rządowego projektu ustawy o wprowadzeniu zasadniczego podziału terytorialnego państwa z art. 15 Konstytucji - Andrzej Szmyt	7
W sprawie wykładni art. 15 Konstytucji w kontekście brzmienia rządowego projektu ustawy o wprowadzaniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa - Paweł Sarnecki	12
W sprawie skracania przez Sejm swojej kadencji - Andrzej Szmyt	20
O projekcie uchwały Sejmu w sprawie skrócenia kadencji - Beata Szepietowska	24
W sprawie usunięcia przez Sejm niezgodności w ustawie po decyzji Trybunału Konstytucyjnego o uznaniu niektórych jej przepisów za sprzeczne z Konstytucją - Janusz Mordwiłko	34
W sprawie obowiązków Sejmu wynikających z art. 89 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - Janusz Mordwiłko	42
O charakterze aktów prawnych wydawanych przez Państwową Komisję Wyborczą - Janusz Mordwiłko	48
W sprawie możliwości ograniczenia immunitetu posła i senatora bez konieczności zmiany Konstytucji - Janusz Mordwiłko	55
W sprawie znaczenia pojęcia "zawód zaufania publicznego" z art. 17 Konstytucji - Paweł Sarnecki	59
W sprawie konstytucyjności rozporządzenia wojewody warszawskiego (tzw. Akcja Małolat) - Beata Szepietowska	64
Uprawnienia emerytalne strażaków Państwowej Straży Pożarnej - Dariusz Chrzanowski	73

INFORMACJE

O zatrudnianiu pracowników przez posła w biurze poselskim w ramach umów cywilnoprawnych - Irena Galińska-Rączy	79
Stan prawny nieruchomości na tzw. Ziemiach Odzyskanych z uwzględnieniem projektowanych zmian w tym zakresie - Dariusz Chrzanowski	84
Podatki obciążające rolników - stan obecny oraz po 1 stycznia 1999 r. - Wanda Wojnowska-Ciodyk	88
W sprawie organu kontrolno-nadzorczego w świetle przepisów ustawy o kulturze fizycznej, prawa o stowarzyszeniach, ustawy o samorządzie terytorialnym oraz Statutu - Teresa Lewandowska	97
O niektórych statutowych uregulowaniach Międzynarodowej Federacji Piłki Nożnej - Maciej Kosiński	101

O projekcie dezyderatu komisji w sprawie ustanowienia ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i turystyki - Andrzej Szmyt 104

OPINIE DOTYCZĄCE REGULAMINU SEJMU

Uwagi na temat trybu odbywania zamkniętych posiedzeń sejmowych - Wojciech Odrowąż-Sypniewski 111

Tryb przyjmowania przez Sejm informacji Rządu - Wojciech Odrowąż-Sypniewski 114

Tryb postępowania w Sejmie z przedstawionym przez Prezesa NBP sprawozdaniem z działalności NBP w 1997 r. - Wojciech Odrowąż-Sypniewski 115

Zgodność z Regulaminem Sejmu procedury głosowania przez komisję poprawek do projektu - Wojciech Odrowąż-Sypniewski 117

Wykładnia art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu - Wojciech Odrowąż-Sypniewski 118

Wykładnia art. 74i ust. 2 Regulaminu Sejmu - Wojciech Odrowąż-Sypniewski 120

OPINIE

Zatrudnienie w administracji rządowej w rozumieniu art. 103 Konstytucji - Irena Galińska-Rączy 125

W sprawie interpretacji przepisów ustawy z dnia 12 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne - Joanna Konecka-Dobrowolska 127

W sprawie kadencji sejmiku samorządowego - Antonina Teresa Gajewska 130

Problem powoływania ławników sądów powszechnych w związku z zakończeniem kadencji rad gmin - Małgorzata Szczypińska- Grabarczyk 132

Zachowanie mandatu radnego przez delegata do sejmiku samorządowego - Antonina Teresa Gajewska 136

W sprawach interpretacji art. 7 i 28 ustawy o radiofonii i telewizji - Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk 137

Spółeczny prezes stowarzyszenia jako kierownik zakładu wobec etatowych pracowników - Anna Janicka 140

O możliwości stosowania przepisów ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych po wejściu w życie ustawy z dnia 12 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami - Joanna Konecka- Dobrowolska 141

W sprawie zwolnień od podatku rolnego - Wanda Wojnowska- Ciodyk 144

EKSPERTYZY

**O ZGODNOŚCI RZĄDOWEGO PROJEKTU USTAWY
O WPROWADZENIU ZASADNICZEGO PODZIAŁU
TERYTORIALNEGO PAŃSTWA Z ART. 15 KONSTYTUCJI
(Druk Sejmowy nr 230)**

ANDRZEJ SZMYT

W dniu 13 marca 1998 r. rząd wniósł do Sejmu projekt ustawy (Druk Sejmowy nr 230) o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Istotę proponowanych rozstrzygnięć da się sprowadzić głównie do następujących ustaleń:

- 1) jednostkami w trójstopniowym zasadniczym podziale terytorialnym państwa są: województwa, powiaty, gminy (art. 1 ust. 2 projektu),
- 2) tworzy się 12 wymienionych w projekcie województw (art. 2 ust. 1 projektu),
- 3) powiaty wraz z należącymi do nich gminami, które wchodzą w skład wskazanych województw, określić ma - w drodze rozporządzenia - Rada Ministrów (art. 2 ust. 2 projektu).

Projekt ten pozostaje w wyraźnym związku z art. 15 Konstytucji i wymaga oceny w tej płaszczyźnie. Przywołane przepisy konstytucyjne przewidują mianowicie, że "ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej" (ust. 1), a także, iż "zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa".

Wymogiem konstytucyjnym, wyrażonym wprost, jest założenie, by kształt ustroju terytorialnego państwa zapewniał decentralizację władzy publicznej. Decentralizacja rozumiana jest w doktrynie prawnoustrojowej jako taki sposób zorganizowania aparatu wykonawczego państwa, w którym jednostki terytorialne (lub inne) mają samodzielność określoną ustawą i ingerencja w

obszarze tej samodzielności dozwolona jest tylko na podstawie ustawy i tylko w formach ustawowo przewidzianych. Aspekt decentralizacyjny nie jest wprawdzie wprost przypisany konstytucyjnie do zagadnienia zasadniczego podziału terytorialnego państwa, jednakże postrzegany musi być i w tym kontekście. Innymi słowy, zasadniczy podział terytorialny musi być tak ukształtowany, by sprzyjać zapewnianiu decentralizacji władzy publicznej. Łączność ta wynika z faktu, iż pojęcie "ustroju terytorialnego" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "zasadniczego podziału terytorialnego", wchodzące - jako jeden z elementów - w jego skład.

Poza treścią składającą się na zasadniczy podział terytorialny, pojęcie ustroju terytorialnego jako szersze - zawiera w sobie m.in. także treści dotyczące struktur i tworzenia jednostek samorządowych terytorialnych, organów państwowych, ich wzajemnych relacji, zakresu ich kompetencji, procedur i mechanizmów ich funkcjonowania. Znaczna część tej problematyki wymaga - zgodnie z utrwalonym wcześniej a także zakodowanym w Konstytucji rozumieniem materii ustawowej - unormowania ustawowego, mimo iż w art. 15 ust. 1 Konstytucji nie zostało to zastrzeżone *expressis verbis*. Zaznaczyć należy, iż przywołany wyżej przepis konstytucyjny ma charakter zasady (por. m.in. jego miejsce w systematyce aktu - rozdz. I), jednakże kwestie te także w innych swych przepisach rozwija sama Konstytucja (por. np. rozdz. VII - Samorząd terytorialny).

W odniesieniu do zasadniczego podziału terytorialnego państwa przepis konstytucyjny *explicite* (art. 15 ust. 2) przewiduje, że podział ten: 1) określa ustawa, 2) uwzględniać ma ona więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe, 3) zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Wymienione kwestie stanowią kryteria konstytucyjności zasadniczego podziału terytorialnego. Pomijając kwestie wzajemnego splotu i związków przyczynowo-skutkowych w zakresie wspomnianych "więzi" oraz "zdolności wykonywania zadań", paru uwag wymaga - przede wszystkim -

pierwszy ze wskazanych wymogów konstytucyjnych. Ustrojodawca ustanowił tu odesłanie do ustawy, nie przesądzając - poza wspomnianym nakazem uwzględnienia "więzi" i zapewnienia "zdolności" wykonywania zadań - jak rozumie pojęcie "zasadniczego podziału terytorialnego" państwa.

Historyczne doświadczenia pokazują, iż koncepcja podziału terytorialnego państwa zwykle pozostaje w silnym związku z budową systemu organów władzy publicznej, zwłaszcza organów samego państwa, mających znaczenie dla osiągania jego celów. Ujęcie organów władzy publicznej w system zorganizowany przestrzennie jest współcześnie oczywistą koniecznością, a podstawę budowy tego systemu stanowi podział terytorialny państwa. Tradycyjnie przyjęto jako "zasadniczy" traktować taki podział terytorialny, z którym skorelowana jest budowa systemu organów państwa o szczególnym znaczeniu. W praktyce chodzi przede wszystkim o takie terenowe organy administracji państwowej, które dysponują - w danych warunkach - maksymalnie zespolonym (skoncentrowanym) zakresem działania, tzn. obejmującym zadania i kompetencje dotyczące możliwie wielu dziedzin administracji państwowej, jak i - w odpowiednim zakresie - jednostki samorządu terytorialnego. Podział "zasadniczy" ma więc podstawowe znaczenie w zakresie spełniania przez niego roli (funkcji). Oznacza to jednocześnie, że obok niego, dla innych celów i o mniejszym znaczeniu, dopuszczalne jest ustanowienie podziału innego niż "zasadniczy". Pojęcie podziału "zasadniczego" nie przesądza jednak - samo przez się - tego, z ilu elementów łącznie, czy ilu stopni (szczebli) będzie się on składał czy też, który z tych szczebli będzie - w ramach systemu - pełnił rolę podstawową. Te kwestie ustrojodawca pozostawił - w ramach art. 15 - do określenia przez ustawodawcę zwykłego.

Konstytucyjna formuła, iż "zasadniczy podział terytorialny państwa (.....) określa ustawa" może być - *prima facie* - rozumiana bądź to jako zobowiązanie Sejmu do ustawowego określenia tylko stopni (szczebli) takiego podziału, bądź to do ustawowego określenia (dokonania) wspomnianego podziału.

W istocie jednak oba rozwiązania się nie wykluczają, co więcej zaś, trudno byłoby przyjąć, że mogłoby chodzić ustrojodawcy wyłącznie o rolę Sejmu ograniczoną tylko do pierwszego, ze wskazanych, rozumienia przytoczonego przepisu. Konstytucyjne odesłanie winno wtedy, gdyby taki był zamiar ustrojodawcy, wyraźnie ograniczyć materię odesłaną do ustawy. Nie ulega natomiast wątpliwości, że dokonanie podziału wymaga uprzedniego (przynajmniej w sensie logicznym, choć niekoniecznie w sensie chronologicznym) określenia liczby szczebli systemu, co także jest zastrzeżone dla ustawy.

Wniesiony przez rząd projekt ustawy (Druk Sejmowy nr 230) w art. 1 ustanawia *expressis verbis* system trójstopniowy, jako jego jednostki przyjmując województwa, powiaty i gminy. Propozycja zawarta w art. 2, oznaczająca podział państwa na konkretnie wskazane województwa, jest także realizacją konstytucyjnego odesłania do ustawy. Tak dokonywany podział państwa na województwa wymienia proponowaną ich liczbę (poprzez wyliczenie w formie katalogu), nadawane im nazwy, leżące na ich terenie główne miasta. Odminną metodę zastosowano natomiast w art. 2 ust. 2 projektu, gdzie zawarte zostało, przytoczone wyżej, ustawowe zobowiązanie dla Rady Ministrów, by w drodze rozporządzenia określiła powiaty, wraz z należącymi do nich gminami, które wchodziły w skład wymienionych województw. Innymi słowy w tym przypadku ustawodawca miałby - w intencji wnioskodawcy projektu ustawy - poprzestać tylko na ustanowieniu powiatu jako kategorii jednostki zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz ustanowieniu klauzuli wykonawczej dla dokonania przez rząd podziału państwa na wskazane tu jednostki. Zabieg taki wydaje się wątpliwy z konstytucyjnego punktu widzenia.

Konstytucyjny przepis, że "zasadniczy podział terytorialny (...) określa ustawa" nie może być rozumiany w ten sposób, iż forma ustawy ma zastosowanie do dokonywania podziału tylko w odniesieniu do jednego - wojewódzkiego - stopnia. Konstytucyjna formuła w równym stopniu dotyczy tu wszystkich stopni podziału terytorialnego. W odniesieniu do każdego stopnia

waga sprawy jest taka, że objęta jest formułą o "zasadniczym" podziale. Pamiętać przy tym - co do zasady - musimy, iż zastrzeżenie ustawowej regulacji dla jakiejś materii oznacza nie tylko formę regulacji, ale też przesądza o podmiocie władnym tej regulacji dokonać. Wyraźne odesłanie do ustawy przez ustrojodawcę oznacza więc, iż jego wolą było, aby zasadniczy podział terytorialny określony został przez Sejm. Konstytucyjne odesłanie właśnie do ustawy pełni więc przede wszystkim funkcję gwarancyjną, że to parlament ureguje określone sprawy.

Wnioskodawcy projektu ustawy przyjęli zapewne, że wymóg regulacji "ustawowej" zostanie dotrzymany, skoro "klauzula wykonawcza" dla rządu znajduje się w ustawie. Jest to jednak założenie błędne. Ustawowa klauzula wykonawcza nie jest bowiem ustawowym "określeniem" zasadniczego podziału terytorialnego państwa - w takim zakresie, w jakim ignoruje zasadnicze relacje między ustawą a aktem do niej wykonawczym. To, co stanowi istotę materii mającej podlegać ustawowemu uregulowaniu, nie może podlegać regulacji w akcie wykonawczym do *de facto* blankietowej ustawy.

16 kwietnia 1998 r.

**W SPRAWIE WYKŁADNI ART. 15 KONSTYTUCJI
W KONTEKŚCIE BRZMIENIA RZĄDOWEGO PROJEKTU
USTAWY O WPROWADZANIU TRÓJSTOPNIOWEGO
PODZIAŁU TERYTORIALNEGO PAŃSTWA**

PAWEŁ SARNECKI

1. Znaczenie pojęcia “ustrój terytorialny” z art. 15 ust. 1 Konstytucji

W wyrażeniu “ustrój terytorialny” drugie z tych słów jest określeniem, w szczególności sposób specyfikującym określenie bardziej ogólne, mianowicie “ustrój”. Takiego samego charakteru zwrot znajdujemy i w innych artykułach konstytucyjnych: art. 20 mówi o “ustroju gospodarczym”, art. 22 o “ustroju rolnym państwa”, art. 169 ust. 4 o “ustroju wewnętrznym jednostek samorządu terytorialnego”, art. 176 ust. 2 o “ustroju wewnętrznym jednostek samorządu terytorialnego”, art. 176 ust. 2 o “ustroju sądów”. Jedynie w art. 10, proklamującym zasadę podziału władzy, Konstytucja zawiera to określenie bez dalszej specyfikacji (“ustrój opiera się...”).

Słowo “ustrój” oznacza w każdym z tych przypadków pewną konstrukcję prawną, polegającą na zespoleniu całego szeregu elementów, różnorodnych bądź homogenicznych - przy czym zespolenie to następuje w myśl pewnych zasad (założeń). Ponieważ rozważamy tu pewną konstrukcję prawną, to również składające się na nią elementy posiadają charakter prawny; są określane przez prawo i nie są jedynie elementami faktycznymi. To samo odnosi się do zespalających je zasad. Będąc wyrażone w Konstytucji posiadają one także charakter prawny, w tym wypadku charakter norm konstytucyjnych. W przypadku ustroju gospodarczego elementami tymi są podmioty, czy to wytwarzające dobra materialne, czy to zajmujące się ich wymianą, dostarczaniem do konsumentów itd. Ich charakter prawny określony jest np. jako “przedsiębiorstwo państwowe”, “spółka akcyjna”, “spółdzielnia” itd.

Zasady zespalające oba podmioty to: wolność działalności gospodarczej, własności prywatnej, solidarność partnerów i in. Ustrój rolny to naturalnie część ustroju gospodarczego. Jego elementami są gospodarstwa rolnicze jako szczególne jednostki produkcyjne, mające swój odrębny charakter prawny, a dodatkową zasadą ustroju rolnego jest wymóg odgrywania podstawowej roli przez gospodarstwa rodzinne. Z chwilą uchwalenia ustawy o gospodarstwie rodzinnym, podmiot ten uzyska różny od innych gospodarstw rolnych charakter prawny. Elementami, wchodzącymi z kolei w skład ustroju sądów są same sądy, a zespalającymi je założeniami to niezależność, niezawisłość sądów, instancyjność itd.

Elementami "ustroju terytorialnego" są jednostki (obszary) podziału terytorialnego państwa wraz z ich prawnymi funkcjami, zależnościami od innych i od centrum państwa. Muszą to być również elementy, charakteryzujące się swoistą regulacją prawną. "Podziału terytorialnego państwa" dokonuje władza państwowa. Kształtujące się spontanicznie obszary życia społecznego ze swymi centrami np. gospodarczymi czy kulturalnymi, nie są w tym rozumieniu jednostkami takiego podziału. Natomiast "województwo", "powiat", "gmina", "rejon terenowego urzędu administracji państwowej", "okręg kolei państwowych", "obwód wyborczy" itd. - są oczywiście elementami zarówno "podziału terytorialnego", jak i "ustroju terytorialnego", gdyż powoływane zostały do życia i charakteryzowane są co do swego statusu przez przepisy prawne.

Różne są także zasady, zespalające jednostki podziału terytorialnego i tworzące w ten sposób "ustrój terytorialny". Konstytucja Marcowa mówiła np. o "zasadzie szerokiego samorządu terytorialnego", konstytucja Hiszpanii stanowi o "wspólnotach autonomicznych", konstytucja Belgii o "federalizmie składającym się ze wspólnot i regionów" itd. Konstytucja proklamując Polskę państwem jednolitym, wprowadza zasady decentralizacji, samorządu terytorialnego, podstawowej roli gminy i in.

2. Znaczenie pojęcia “zasadniczy podział terytorialny państwa” z art. 15 ust. 2 Konstytucji

Podział terytorialny państwa przeprowadzony być musi dla wykonania wszystkich zadań publicznych, o ile to wykonywanie wymaga funkcjonowania nie tylko władz centralnych (tj. rozciągających zakres swej właściwości na obszar całego państwa), lecz również pewnej działalności organów terenowych, o ograniczonym i rozgraniczonym pod względem właściwości miejscowej zakresie działania. Jest to naturalnie sytuacja typowa, gdyż dla bardzo niewielu zadań publicznych może funkcjonować rozwiązanie, polegające na działaniu jednego tylko, centralnego organu państwa (oczywiście niekoniecznie umieszczonego w jego stolicy). Dla ustalenia takiej właściwości miejscowej organów terenowych, konieczne jest przeprowadzenie podziału terytorialnego, przy czym może być to podział jedno lub wielostopniowy, w zależności od przyjmowanych założeń co do sposobu wykonywania każdego z tych zadań publicznych. Dla niektórych przyjmować można celowość funkcjonowania kilku stopni (instancji), dla innych tylko jednego stopnia.

Nie jest natomiast wyjątkową sytuacją, rzeczywiście istniejąca w wielu państwach, że dla wykonania pewnych zadań publicznych działają jedynie organy terenowe. Tak jest np. przy funkcjonowaniu samorządu terytorialnego czy autonomii terytorialnej, w całości przejmujących realizację pewnych zadań publicznych. Oczywiście istnienie wówczas podziału terytorialnego jest wręcz samą istotą takiej konstrukcji.

Nas interesuje sytuacja, polegająca na realizacji zadań publicznych tak przez organy centralne, jak i organy terenowe. Chyba tylko teoretycznie wyobrazić sobie wówczas można sytuację, w której realizacja każdego zadania publicznego odbywać się może poprzez działalność różnych organów centralnych oraz odpowiednich dla każdego z nich organów terenowych, tj. sytuację, gdy każdy z tych organów centralnych posiada właściwą dla siebie

siatkę podziału terytorialnego państwa, a w każdym “oku” takich siatek działają jedynie z nim powiązane organy terenowe. Takie rozwiązanie byłoby nader nieracjonalne, gdyż sfery działania poszczególnych, terenowych organów nie mogą być w praktyce ostro rozgraniczone, zachodzą na siebie i w związku z tym wymagają koordynowania, podejmowania uzgodnień, różnorakiej współpracy itd. Takie rozwiązanie byłoby również dość nieekonomiczne z oczywistych względów. Jednakże także nie do końca racjonalne byłoby rozwiązanie przeciwne - tzn. stworzenie tylko jednej siatki podziału terytorialnego kraju i powołanie w każdej jego jednostce tylko jednego organu terenowego, podejmującego “terenową” realizację każdego z zadań publicznych. Obiektywne warunki realizacji konkretnych zadań mogą sprawiać, że dla potrzeb pewnych z nich, wprowadzane być muszą różne, nie pokrywające się ze sobą zarówno jednostki podziału terytorialnego, jak i odmienne organy terenowe. Tak oczywiste przykłady jak administracja sieci rzecznej, ochrony wybrzeża morskiego, zarząd portów, ochrona granic państwa itd. wskazują, że dla potrzeb realizacji tych zadań winien być dokonany specyficzny podział terytorialny i wprowadzone wyspecjalizowane organy.

Jak więc wynika z powyższych rozważań, sprawy podziału terytorialnego są nierozłącznie powiązane ze sprawą charakteru działających w jego ramach organów. W tym kontekście jako zasadniczy podział terytorialny możemy określić podział, przeprowadzony dla celów terenowej realizacji takich zadań publicznych, które mniej więcej z jednakowym natężeniem występują na całym terytorium państwa. Konsekwentnie też do powyższych ustaleń, w każdej jednostce takiego zasadniczego podziału, należy powołać jeden tylko organ, który by zarządzał a przynajmniej nader intensywnie koordynował realizację wszystkich tego rodzaju zadań publicznych. W nauce przyjęła się dla określenia charakteru tych organów nazwa “organy zespolone”, albowiem łączą one w swych rękach, czyli “zespalaają” sprawy, które na szczeblu centralnym pozostają tak czy inaczej rozdzielone.

Natomiast dla terenowej realizacji takich zadań publicznych, które nie występują na całym terytorium państwowym, ale jedynie na pewnych jego obszarach i które - co również bardzo istotne - wymagają dla swego prowadzenia specyficznych uprawnień lub też daleko posuniętej znajomości zagadnień - należy wprowadzić specjalny podział terytorialny i stworzyć specjalne organy. Jak widzimy, rozróżnienie podziału "zasadniczego" i podziałów "nie - zasadniczych" (Konstytucja nie używa określenia "specjalny", ale oczywistym jest konstytucyjne rozróżnienie i dopuszczalność obu tego rodzaju podziałów), łączy w sobie w sposób konieczny tak element rzeczowy (materialny) jak i organizacyjny. Zatem można stwierdzić, że "ustrój terytorialny" obejmuje m.in. jednostki obu rodzajów podziału terytorialnego.

Jestem zdania, że w takim właśnie rozumieniu określenie "zasadniczy podział terytorialny" znalazło się w art. 15 ust. 2 i 16 ust. 1 Konstytucji. Normatywne znaczenie tych sformułowań polega również na pewnej dyrektywie, wyrażonej pod adresem ustawodawcy, aby podział "zasadniczy" był podziałem głównym, przeprowadzonym dla realizacji podstawowego wolumenu zadań publicznych, natomiast różne podziały specjalne winny być maksymalnie zredukowane.

3. Czy rozwiązanie, zawarte w Druku Sejmowym nr 230 jest konstytucyjne w kontekście art. 15 ust. 2?

Przywołany przepis konstytucyjny zleca ustawodawcy "określenie" zasadniczego podziału terytorialnego państwa, formułując jednocześnie pewne wytyczne materialne, wiążące ustawodawcę. Rada Ministrów, projektując stosowną ustawę przyjęła, iż ustawa ta winna kształtować zarówno strukturę samego zasadniczego podziału terytorialnego, jako części ustroju terytorialnego, jak i zawierać decyzje co do stworzenia (lub ustanowienia podstaw stworzenia) wszystkich konkretnych jednostek podziału zasadni-

czego. Cel pierwszy realizuje art. 1 ust. 2 projektu (wyliczając jako elementy tej struktury województwa, powiaty i gminy), cel drugi - art. 2 ust. 1 (decyzja stworzenia 12 konkretnych województw i określenia ich nazw) oraz art. 2 (stworzenie ustawowych podstaw dla RM do powołania, w drodze rozporządzenia konkretnych powiatów).

Struktura zasadniczego podziału terytorialnego jest właściwie, w polskiej tradycji ustrojowej, materią konstytucyjną. Zagadnienie to regulował tak art. 65 Konstytucji Marcowej, art. 73 Konstytucji Kwietniowej, a właściwie również i art. 34 Konstytucji z roku 1952 (por. też jego nowelizację ustawami konstytucyjnymi z 25.09.1954 r., 29.11.1972 r. i 28.05.1975 r.). Na tle Konstytucji aktualnej panuje w tym zakresie duża niejasność. Z jednej strony - art. 15 ust. 2 odsyła do ustawy określenie zasadniczego podziału terytorialnego, dokonując jakby wyłomu w tej tradycji konstytucyjnej, z drugiej jednak strony - art. 152 ust. 1 zna "województwo", art. 164 ust. 1 i 3 zna "gminę", oprócz tego znane są Konstytucji także niektóre przynajmniej (najważniejsze) z działających tam organów. Art. 164 ust. 2 z kolei dopuszcza powołanie ponadto (?) takich jednostek podziału terytorialnego, w których mógłby działać "samorząd regionalny" i "samorząd lokalny" (działać przez swoje organy lub bezpośrednio). Przy tym winny być to jednostki podziału zasadniczego, gdyż tylko w takich działać może samorząd terytorialny (art. 16 ust. 1). Wszystko to jednak dotyczy struktury ustrojowej, natomiast co do tworzenia konkretnych jednostek podziału zasadniczego przyjąć trzeba albo brak dyspozycji konstytucyjnej w tym zakresie, albo też szeroko interpretować art. 15 ust. 2 uważając, że dopuszcza on decyzje ustawodawcy w obu tych sprawach.

W razie przyjęcia pierwszej alternatywy (milczenie Konstytucji) i tak trzeba by uznać właściwość ustawodawcy w zakresie ustalania struktury zasadniczego podziału terytorialnego. Ustawodawca może bowiem, nie tylko konkretyzować Konstytucję, lecz również regulować samoistnie materie w niej nieuregulowane. Co zaś tyczy ustawowego powoływania konkretnych

województw, to dodatkowo trzeba też podnieść, że w Polsce zawsze odbywało się to drogą ustawy (z powiatami i gminami bywało już rozmaicie). Trudno byłoby więc kwestionować również konstytucyjność art. 2 ust. 1 opiniowanego projektu, tj. utworzenia konkretnych województw. Jest to również tworzenie norm wprawdzie indywidualnych, ale o generalnym charakterze (choćby przez jednoczesne powołanie w każdym z województw korporacji samorządowej). Jest to więc działalność przynależna do funkcji ustawodawczej. Oczywiście przyjęcie drugiej alternatywy (szeroka interpretacja art. 15 ust. 2) usuwa już wszelkie wątpliwości co do konstytucyjności ustawowego tworzenia konkretnych województw.

Analizowane w projekcie uregulowanie jest jednak wysoce niepełne. Adresat ustawy otrzymuje jedynie nazwy województw, ale nie wie jakie są ich terytoria! Na dobrą sprawę konkretne województwa przez ustawę wcale nie są utworzone. Bo cóż to normatywnie znaczy, że jest np. województwo “Ziemia Łódzka”? Literalnie nic, bo na dobra sprawę nawet niekoniecznie to, że musi ono obejmować miasto Łódź. Ustawa musi więc odsyłać do mapy, stanowiącej jej integralny załącznik, albo też w inny sposób ustalać, właśnie konkretnie, terytoria województw. Inaczej nie zostają one utworzone! Uzasadnienie wyjaśnia, że to ustalenie odbywa się w sposób, że wyliczone są miasta, stanowiące stolice dotychczasowych województw, które wchodziły w skład nowych województw. Jak wiadomo jednak żadne uzasadnienie nie jest częścią ustawy, a nazwy miast pojawiają się nagle w tekście ustawy nie wiadomo po co i nie wiadomo też, jakie ma to mieć normatywne znaczenie.

Jest to zupełnie kuriozum legislacyjne. Natomiast absolutnie sprzeczne z Konstytucją jest ustalenie takiego sposobu identyfikacji terenu konkretnych województw, który wynika z art. 2 ust. 2. Musiałyby się one składać z powiatów, które powoła do życia Rada Ministrów, zaliczając jednocześnie każdy z powiatów do jednego z województw. Rzuca się w oczy, że w istocie, przy takiej procedurze województwa tworzy nie ustawodawca lecz

Rada Ministrów, wbrew art. 15 ust. 2. województwa stają się w ten sposób pochodnymi powiatów.

Można mieć także dalsze, zasadnicze wątpliwości co do konstytucyjności art. 2 ust. 2 projektu. Ustawodawca bowiem nie wyrażałby w nim żadnych zasad co do charakteru powiatu, innymi słowy nie dawałby Radzie Ministrów żadnych, wymaganych przez art. 92 Konstytucji “wytycznych”, co do treści postanowień rozporządzenia o powiatach (nawet jeśli ów wymóg “wytycznych” interpretować będziemy szeroko). Przepis ten jest upoważnieniem całkowicie blankietowym, pozostawiającym Radzie Ministrów zupełną swobodę, co do ogólnej liczby powiatów, jak i ich liczby, odniesionej do poszczególnych województw, wielkości terytorium czy liczby gmin, przypadających na jeden powiat - jednym słowem co do kryteriów, determinujących strukturę powiatową i gminną. Oczywiście rozwiązanie jakiejś części tych kwestii wynikać może z ustawy o kompetencjach powiatów - jeżeli mają im przypaść istotne kompetencje, to winny być to spore obszary jednostki i *vice versa*, choć i tak byłyby to wytyczne zbyt ogólne. Opiniuję jednak projekt ustawy w sytuacji, gdy ustawy kompetencyjnej jeszcze nie ma i muszą przyjąć złożenie, że gdy Rada Ministrów będzie wydawała przedmiotowe rozporządzenie nie będzie również ustawy kompetencyjnej. Jej pojawienie się wymagać będzie ewentualnie pewnego zrewidowania powyższych ocen.

16 kwietnia 1998 r.

W SPRAWIE SKRACANIA PRZEZ SEJM SWOJEJ KADENCJI

ANDRZEJ SZMYT

Zgodnie z Konstytucją Sejm i Senat są wybierane na czteroletnie kadencje. Kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji (art. 98 ust. 1). Przytoczony przepis stosuje się też odpowiednio w razie skrócenia kadencji Sejmu (art. 98 ust. 6). Wraz ze skróceniem kadencji Sejmu skrócona zostaje jednocześnie również kadencja Senatu (art. 98 ust. 3 zd. 2 i ust. 4 *in fine*). Zarządzić skrócenie kadencji Sejmu może Prezydent Rzeczypospolitej - po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu - w przypadkach określonych w Konstytucji (art. 98 ust. 4), tj. w przypadkach określonych w art. 155 ust. 2 lub w art. 225. Zarządzając skrócenie kadencji Sejmu Prezydent zarządza jednocześnie wybory do Sejmu i Senatu i wyznacza ich datę na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu; Prezydent zwołuje też pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu nie później niż na 15 dzień po dniu przeprowadzenia wyborów (art. 98 ust. 5).

Zgodnie z Konstytucją, także jednak sam Sejm może skrócić swoją kadencję, czyniąc to uchwałą podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby posłów, w sytuacji takiej odpowiednio stosuje się przytoczony przepis ust. 5 (art. 98 ust. 3).

Przepis art. 98 ust. 3 Konstytucji przyznaje więc wyraźnie Sejmowi kompetencje do samorozwiązania, w zasadzie nie ustanawiając - inaczej więc, niż w odniesieniu do wspomnianej kompetencji Prezydenta - jakichś wyraźnych ograniczeń materialnoprawnych. W zasadzie więc Sejm może podjąć uchwałę o samorozwiązaniu w każdym czasie i z przyczyny, którą uzna za wystarczająco uzasadnioną. Jest to więc autonomiczna decyzja Sejmu, która nie jest uzależniona też proceduralnie od stanowiska innego podmiotu, w szczegól-

ności Senatu lub Prezydenta. Nie znaczy to jednak, iż nie należy dostrzegać żadnych barier. Ocena zasadności skrócenia swej kadencji winna być postrzegana bowiem jednak przy założeniu, iż to pełna, czteroletnia kadencja jest regułą, skrócenie zaś kadencji tylko wyjątkiem od reguły. Ocena sytuacji *in concreto* winna więc, jak się wydaje, dokonywana być przy nadawaniu stosownym przepisom możliwie najwęższego rozumienia, z wykluczeniem więc takich interpretacji, które pozostawiałyby wątpliwości co do określonego rozumienia konstytucyjnych przepisów. Wyraźną natomiast barierą materialnoprawną dla skrócenia swej kadencji przez Sejm - dotyczącą więc także Sejmu, ale i Prezydenta - jest art. 228 ust. 7 Konstytucji, przewidujący iż kadencja Sejmu nie może być skrócona w czasie stanu nadzwyczajnego oraz ciągu 90 dni po jego zakończeniu.

Przy powyższym stanie konstytucyjnoprawnym grupa posłów wniosła projekt uchwały Sejmu w sprawie skrócenia kadencji. Zgodnie z § 1 projektu uchwały, kadencja Sejmu wybranego w dniu 21 września 1997 r. uległaby skróceniu. Uchwała miałaby wejść w życie z dniem ogłoszenia, z wyjątkiem § 1 uchwały, który miałby wejść w życie z dniem 15 marca 2001 r. (§ 2 projektu). Zgodnie z § 3 projektu, z dniem wejścia w życie § 1 uchwały Prezydent zarządziłby wybory do Sejmu i Senatu zgodnie z art. 98 ust. 5 Konstytucji, chyba że nastąpiłoby wcześniejsze skrócenie kadencji Sejmu na podstawie art. 98 ust. 4 Konstytucji. W uzasadnieniu projektu uchwały wnioskodawcy podkreślają, że wybory parlamentarne, odbywane jesienią, uniemożliwiają rządowi - powołanemu przez zwycięskie ugrupowania - przedłożenie parlamentowi projektu budżetu, zgodnie z ich programem wyborczym. Skrócenie kadencji obecnego parlamentu, w proponowany w projekcie uchwały sposób, umożliwiłoby - zdaniem wnioskodawców - odbywanie w przyszłości wyborów parlamentarnych wiosną; podjęcie uchwały na początku 1998 r. miałoby uchronić zaś decyzję o zmianie terminu wyborów - z jesieni na wiosnę - od wpływu doraźnych uwarunkowań sytuacji politycznej u kresu kadencji. Zdaniem wnioskodawców, przedmiotowa uchwała Sejmu nie wyklu-

cza możliwości ewentualnego wcześniejszego skrócenia kadencji parlamentu w trybie art. 98 ust. 4 Konstytucji, tj. przez Prezydenta, co - gdyby do tego doszło - sprawiałoby, że podjęta wcześniej uchwała Sejmu stałaby się bezprzedmiotową.

W płaszczyźnie pozaprawnej można na marginesie argumentacji wnioskodawców zauważyć, iż ich główny argument o uniemożliwieniu rządowi - wyłonionemu w rezultacie jesiennych wyborów parlamentarnych - przedłożenia projektu budżetu zgodnego z jego programem wyborczym, wcale nie jawi się jako nieuchronna konieczność, bowiem zależy to istotnie od wyniku wyborów. Nadzieja wnioskodawców na odbywanie w przyszłości wyborów wiosną zakłada, jak się wydaje ich oczekiwania co do trwałości takiego stanu; to założenie także wydaje się zaś mało przewidywalne. Pomijając jednak wątki pozaprawne, przede wszystkim należałoby podkreślić, iż zaproponowany projekt uchwały budzi zastrzeżenia co do jego zgodności z Konstytucją.

Jak wspomnieliśmy - zgodnie z art. 98 ust. 3 Konstytucji - w razie skrócenia przez Sejm uchwałą swojej kadencji, odpowiednie zastosowanie znajduje przepis ust. 5 tegoż artykułu Konstytucji. Dodajmy iż projekt uchwały zakłada nadzwyczaj odległy w czasie - od dnia podjęcia przez Sejm uchwały - skutek w postaci zarządzenia przez Prezydenta wyborów do Sejmu i Senatu. Tymczasem art. 98 ust. 5 Konstytucji przewiduje, że Prezydent zarządzając skrócenie kadencji Sejmu jednocześnie zarządza wybory. Ponieważ w proponowanej wcześniej - przez wnioskodawców projektu uchwały - sytuacji chodzi o decyzję nie Prezydenta lecz Sejmu, to zrozumiałe jest, iż nie może być dotrzymany wymóg jednoczesności obu aktów - sejmowej uchwały o samorozwiązaniu i prezydenckiego zarządzenia wyborów. Zasada odpowiedniego stosowania art. 98 ust. 5 pozwalałaby jednak przyjąć, iż zarządzenie wyborów mogłoby nastąpić niezwłocznie po podjęciu przez Sejm swojej uchwały, jednakże nie w tak odległym terminie jak to proponują wnioskodawcy.

Jeszcze wyraźniejsza sprzeczność jawi się na tle konstytucyjnego wymogu, by data wyborów wyznaczona została na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu. Odpowiednie rozumienie tego wymogu nakazuje przyjąć, iż w przypadku skrócenia swej kadencji przez Sejm momentem początkowym liczenia konstytucyjnego terminu jest dzień podjęcia przez Sejm uchwały o skróceniu kadencji. Podkreślić należy przy tym, że nowa Konstytucja - inaczej niż Mała Konstytucja z 1992 r. w art. 4 ust. 8 - nie czyni początkiem dla biegu terminu dnia ogłoszenia aktu (uchwały Sejmu lub zarządzenia przez Prezydenta). Dodajmy przy tym, że dla zarządzenia przez Prezydenta wyborów, jako konsekwencji sejmowej uchwały o skróceniu swej kadencji w pełni wystarczające jest powiadomienie o takiej uchwale. Zgodnie bowiem z art. 49 ust. 1 Regulaminu Sejmu (M. P. Nr 26 z 1992 r., poz. 185, z późn.zm.) o powziętych przez Sejm uchwałach Marszałek Sejmu zawiadamia Prezydenta, Marszałka Senatu i Prezesa Rady Ministrów oraz przesyła im podpisane przez siebie teksty uchwał. Zgodnie z Konstytucją, ogłoszenie uchwały Sejmu nie jest warunkiem jej wejścia w życie (por. art. 88 ust. 1). Czymś innym jest natomiast to, że Prezes Rady Ministrów zarządza ogłoszenie uchwały Sejmu w Dzienniku Urzędowym "Monitor Polski", jeżeli Marszałek Sejmu tak postanowi (art. 49 ust. 2 Regulaminu Sejmu). Takie ogłoszenie nie ma jednak znaczenia dla liczenia terminu, o jakim mowa w art. 98 ust. 5 Konstytucji.

20 kwietnia 1998 r.

O PROJEKCIE UCHWAŁY SEJMU W SPRAWIE SKRÓCENIA KADENCJI

BEATA SZEPIETOWSKA

Zgodnie z definicją prof. A. Gwizdza,¹ kadencja jest to "czas trwania pełnomocnictw Sejmu, okres, na który Sejm jest wybrany".

Kadencja Senatu - w myśl art. 98 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji² - jest równa kadencji Sejmu; pełnomocnictwa Senatu ustają wraz z pełnomocnictwami Sejmu (ust. 3 zdanie drugie i ust. 4 zdanie drugie tego artykułu).

W ocenie prof. L. Garlickiego³ "kadencyjność jest koniecznym elementem przedstawicielskiego charakteru Sejmu (a także Senatu), gdyż tylko okresowa i poddana sztywnym procedurom i terminom odnawialność składu parlamentu (w powiązaniu z demokratycznym prawem wyborczym) może mu nadawać charakter organu rzeczywiście reprezentatywnego".

Konstytucja różnicuje pojęcie kadencji, wskazując kadencję "normalną" (art. 98 ust. 1 zdanie pierwsze) i kadencję skróconą (ust. 3 zdanie pierwsze i ust. 4 zdanie pierwsze tego artykułu), która musi być traktowana jako wyjątek.

Przyjmuje przy tym zasadę ciągłości istnienia parlamentu (art. 98 ust. 2), nakazując zarządzenie przez Prezydenta wyborów nie później niż na 90 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu i wyznaczenie wyborów na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem 4 lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu (kadencja "normalna").

¹ A. Gwizdz - (w:) *Sejm PRL*, (pod red. A. Burdy), 1975, s. 268.

² Dz. U. Nr 78, poz. 483.

³ L. Garlicki - (w:) *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1995, s. 4 komentarza do rozdziału 2 art. 4 Małej Konstytucji.

Ponieważ kadencja starego parlamentu trwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji (art. 109 ust. 2 w związku z art. 98 ust. 1 zdanie drugie *in fine*), to występuje swoiście rozumiane "nałożenie istnienia" starego i nowego parlamentu. Stąd, dzień wyborów rozpoczyna egzystencję (choć nie kadencję) nowo wybranego Sejmu.

Podobna sytuacja będzie miała miejsce w razie skrócenia kadencji Sejmu, bowiem - zgodnie z art. 98 ust. 6 Konstytucji - ustanie pełnomocnictw takiego Sejmu nastąpi dopiero w dniu poprzedzającym dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji.

Czas trwania kadencji (początek i upływ)

Art. 98 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji ustala czteroletni czas trwania kadencji Sejmu i Senatu.

a) Okres "normalnej" kadencji rozpoczyna się z dniem zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie (zdanie drugie *in principio* tego ustępu), a upływa w dniu poprzedzającym dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji (zdanie drugie *in fine* tego ustępu). Czas takiej kadencji może więc ulec pewnemu przedłużeniu ponad cztery lata, stosownie do powiązań miesięcznych terminów zwołania pierwszego posiedzenia Sejmu (art. 109 ust. 2 Konstytucji) i określenia daty wyborów (art. 98 ust. 2 Konstytucji).

Przykładowo, Sejm II kadencji odbył pierwsze posiedzenie w dniu 14 października 1993 r. - początek biegu kadencji (po zmianie art. 4 ust. 1 Małej Konstytucji,⁴ zaś upływ kadencji nastąpił w dniu 21 października 1997 r. (w dniu 21 października Sejm III kadencji zebrał się na pierwsze posiedzenie), a więc czas trwania pełnomocnictw Sejmu II kadencji był dłuższy niż cztery lata (tzn. 4 lata i 5 dni).

⁴ Nowe brzmienie art. 4 ust. 8 nadane nowelizacją Małej Konstytucji z dnia 17 marca 1995 r. (Dz. U. Nr 38, poz. 184).

b) Wcześniejszy upływ kadencji parlamentu może być skutkiem podjęcia przez Sejm uchwały o skróceniu swojej kadencji (art. 98 ust. 3) lub zarządzenia skrócenia kadencji przez Prezydenta Rzeczypospolitej (ust. 4 tego artykułu).

Precyzyjne oznaczenie, ile czasu będzie jeszcze trwała kadencja (po skróceniu, z zachowaniem permanencji - art. 98 ust. 6 w związku z ust. 1 zdanie drugie), wyniknie z zastosowania zasad określonych w art. 98 ust. 5 w związku z art. 109 ust. 2 Konstytucji.

Ustawa zasadnicza stanowi *expressis verbis* w art. 98 ust. 3 zdanie trzecie, że w przypadku podjęcia uchwały przez Sejm przepis ust. 5 (tzn. konsekwencje prawne skrócenia kadencji przez Prezydenta) stosuje się odpowiednio.

Wykładnia logiczno-językowa pozwala zatem uznać, że podjęcie uchwały przez Sejm o skróceniu swojej kadencji nakłada na Prezydenta obowiązek jednoczesnego zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu i wyznaczenia ich daty na dzień przypadający nie później niż w ciągu 45 dni od dnia uchwały skracającej kadencję. Pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu Prezydent zwołuje nie później niż na 15 dzień od dnia przeprowadzenia wyborów.

c) Podstawowa trudność sprowadza się do sprecyzowania wyrażenia "/.../ od dnia zarządzenia (uchwały) skrócenia kadencji /.../".

Poprzednio obowiązująca Mała Konstytucja *explicite* wskazywała (art. 4 ust. 8), iż bieg terminów dla zarządzenia przez Prezydenta wyborów do Sejmu i Senatu (w dzień wolny od pracy, przypadający nie wcześniej niż w 2 miesiące i nie później niż w 3 miesiące) wyznacza dzień ogłoszenia uchwały Sejmu lub zarządzenia Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu.

Data ogłoszenia uchwały Sejmu bądź zarządzenia Prezydenta miała zatem znaczenie przesądzające dla wyznaczenia daty nowych wyborów i - w konsekwencji - daty upływu kadencji izb.

Jak podkreśla L. Garlicki⁵ nie było możliwości, "by uchwała (zarządzenie) o rozwiązaniu Sejmu wyznaczyło inną późniejszą datę wyborów, a więc i upływu kadencji. /.../ *De lege lata* wszelkie rozwiązanie Sejmu z datą późniejszą stanowiłoby odrębną formę ingerencji w czas kadencji, a to może nastąpić tylko w drodze ustawy konstytucyjnej" (tzw. jednorazowe zawieszenie stosowania zasady czteroletnich pełnomocnictw parlamentu).

d) Konstytucja określając bieg terminów "od dnia zarządzenia skrócenia kadencji", nie precyzuje, czy idzie o dzień wydania postanowienia przez Prezydenta (lub podjęcia uchwały przez Sejm), czy też dzień jego (jej) ogłoszenia.

Z jednej strony, interpretacja art. 98 ust. 5 Konstytucji (prowadzona przy zastosowaniu wykładni historycznej wobec przedmiotowo podobnego art. 4 ust. 8 Małej Konstytucji), skłania ku twierdzeniu, iż ustrojodawca pomijając przesłankę "ogłoszenia" postanowienia Prezydenta lub uchwały Sejmu dążył do ukształtowania nowego, innego skutku prawnego (bieg terminów od dnia wydania postanowienia czy podjęcia uchwały).

Z drugiej zaś, próba ustalenia *ratio legis* analizowanego postanowienia konstytucyjnego nie daje wymiernych prawnie rezultatów.

Jeżeli natomiast zbadać przepisy ordynacji wyborczej,⁶ obowiązującej pod rządami Małej Konstytucji, która wprowadziła możliwość rozwiązania Sejmu przed upływem kadencji przy respektowaniu zasady ciągłości istnienia parlamentu (permanencji), to dla przypadku rozwiązania Sejmu - należy wskazać obligatoryjność dokonania czynności prawnych w następującej kolejności (art. 11):

- podjęcie uchwały przez Sejm lub zarządzenia (postanowienia) przez Prezydenta;

⁵ L. Garlicki - *op. cit.*, s. 10.

⁶ Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. - *Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. (Dz. U. Nr 45, poz. 205 z późn.zm.).

- ogłoszenie uchwały Sejmu lub zarządzenia (postanowienia) Prezydenta w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski";⁷

- najpóźniej w 5 dniu od ogłoszenia uchwały Sejmu lub zarządzenia (postanowienia) Prezydenta zarządzenie przez Prezydenta wyborów do Sejmu i wyznaczenie ich daty, zgodnie z art. 4 ust. 8 Małej Konstytucji;

- podanie zarządzenia Prezydenta do publicznej wiadomości i ogłoszenie go w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej najpóźniej w 5 dniu od dnia zarządzenia wyborów:

- określenie w powyższym zarządzeniu kalendarza wyborczego.

Cytowane unormowanie cechuje spójność i konsekwencja prawna oraz poszanowanie zasady, zgodnie z którą akty prawne ogłoszone w ww. dziennikach wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej (art. 4 ustawy z przypisu 7).

W przypadku uchwały Sejmu i zarządzenia (postanowienia) Prezydenta ich wejście w życie (nabycie mocy obowiązującej) następuje z dniem ogłoszenia, tj. dniem wydania ww. dzienników (art. 3 ustawy z przypisu 7).

e) Konkludując, nie znajdujemy takich argumentów prawnych, które bez naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego (art. 2) oraz legalności i praworządności (art. 7) mogłyby przekonująco uzasadnić pominięcie wymogu ogłoszenia uchwały Sejmu lub postanowienia Prezydenta o skróceniu kadencji Sejmu jako przesłanki nie mającej wpływu na uznanie istnienia legitymacji Prezydenta w zakresie wyznaczenia daty wyborów i kalendarza wyborczego.

Skoro art. 100 ust. 3 ustawy zasadniczej stanowi, że "zasady /.../ przeprowadzania wyborów /.../ określa ustawa", to optujemy za uszczegółowieniem, pozostającym w zgodności z Konstytucją, proceduralnych skutków skrócenia kadencji parlamentu - w ordynacji wyborczej do Sejmu.

⁷ Ustawa z dnia 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej i Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" (Dz. U. Nr 58, poz. 524 z późn.zm.).

Analiza projektu uchwały

Poczynienie powyższych, niewątpliwie obszernych, uwag może być ocenione - *in statu nascedni* - jako mało przydatne.

Wykażemy jednak, iż mają one rozstrzygające znaczenie w aspekcie zbadania konstytucyjności projektu opiniowanej uchwały.

Cel projektu uchwały

a) Podzielamy twierdzenie wnioskodawcy o uniemożliwieniu "rządowi powołanemu przez ugrupowania zwyciężające w wyborach przedstawienie parlamentowi projektu budżetu zgodnego z jego programem wyborczym", jeśli wybory odbywają się we wrześniu lub w ostatnim kwartale roku kalendarzowego (art. 222 Konstytucji nakłada na Radę Ministrów obowiązek przedłożenia Sejmowi najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego projektu ustawy budżetowej na rok następny).

Stanowisko takie znajduje uzasadnienie, jeśli przyjąć, że konstytucyjna czteroletnia kadencja obecnego Sejmu upłynie najwcześniej 21 października 2001 r., zaś najpóźniej 15 listopada 2001 r. (zarządzenie wyborów na miesiąc przed upływem kadencji: ostatni dzień wolny od pracy tzn. 16 października 2001 r., a zwołanie pierwszego posiedzenia w ciągu 30 dni od dnia wyborów tzn. najpóźniej w dniu 15 listopada 2001 r.).

Powołanie przez Prezydenta Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami Rady Ministrów (zgodnie z art. 154 ust. 1 Konstytucji) nastąpiłoby najpóźniej w dniu 4 listopada 2001 r. (odpowiednio - w dniu 29 listopada 2001 r.), natomiast udzielenie przez Sejm wotum zaufania Radzie Ministrów (ust. 2 tego artykułu) najpóźniej w dniu 19 listopada 2001 r. (odpowiednio - w dniu 13 grudnia 2001 r.).

Nawet przy założeniu, że powołanie Rady Ministrów i udzielenie jej wotum zaufania nastąpi już w ramach tzw. pierwszego etapu tworzenia rządu (cytowany art. 154 ust. 1 i 2), nie jest możliwe wykonanie przez nią konstytucyjnego obowiązku przedłożenia projektu ustawy budżetowej najpóźniej na 3 miesiące przed rozpoczęciem roku budżetowego. Do dnia 30 września 2001 r. (jak każdego roku) złożenie projektu ustawy budżetowej pozostaje obowiązkiem istniejącej Rady Ministrów.

Konstytucja przewiduje jednak odstępstwo od powyższej zasady, stanowiąc (art. 222, zdanie drugie), że "w wyjątkowych przypadkach możliwe jest późniejsze przedłożenie projektu".

Nie jest przedmiotem niniejszej opinii ustalenie, czy Rada Ministrów zobligowana do przedłożenia projektu ustawy budżetowej może zaniechać wykonania tego obowiązku, cedując go na rząd utworzony po wyborach, z powołaniem się na konstytucyjnie ustanowiony "wyjątkowy przypadek".

b) Wnioskodawca za cel projektu uchwały uznaje umożliwienie rządowi powołanemu po wyborach przedłożenie projektu ustawy budżetowej, zgodnej z jego programem wyborczym.

Natomiast środek dla jego realizacji utożsamia z takim skróceniem obecnej kadencji Sejmu, które zapewni, "aby wybory parlamentarne odbywały się w przyszłości wiosną".

Aprobując cel projektu, nie podzielamy optymizmu wnioskodawcy w sprawie stopnia pewności, iż w przyszłości wiosna stanie się jedynym realnym okresem przeprowadzania wyborów.

Rozwiązania tego nie da się "zadekretować", gdyż - obok wpisującego się w powyższą koncepcję "normalnego" upływu kadencji (po czterech latach), uruchomienie procedur skrócenia kadencji musi skutkować wyznaczeniem daty wyborów w sposób określony przez Konstytucję (z pominięciem reguł pozaprawnych, choćby najbardziej przekonujących).

Stąd, naszym zdaniem, uchwała w sprawie skrócenia kadencji Sejmu determinuje wyznaczenie daty wyłącznie najbliższych wyborów.

Ocena projektu pod względem formalnym

a) Dostrzegamy konieczność zmiany tytułu projektu uchwały.

Proponowane brzmienie wymaga dookreślenia przez wskazanie, że skrócenie dotyczy kadencji Sejmu oraz uszczegółowienia, która kadencja Sejmu zostaje skrócona.

b) Wątpliwości budzi sposób oznaczenia skracanej kadencji Sejmu.

§ 1 projektu stanowi bowiem: "Kadencja Sejmu wybranego w dniu 21 września 1997 roku ulega skróceniu".

Truizmem będzie zatem przypomnienie, że datą wyznaczającą bieg kadencji (art. 98 ust. 1 Konstytucji) jest dzień zebrania się Sejmu na pierwsze posiedzenie, a nie dzień wyborów. Skrócenie dotyczy kadencji Sejmu, która rozpoczęła się w dniu 21 października 1997 r.

Być może przywołanie dnia wyborów w kontekście skracanej kadencji pozwala łatwiej kojarzyć Sejm, będący adresatem uchwały, co nie konwaliduje okoliczności pominięcia daty początkującej bieg kadencji, określonej zgodnie z przepisem konstytucyjnym.

c) Podstawowa trudność sprowadza się do wskazania, który z paragrafów uchwały wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Jeżeli § 1 wchodzi w życie z dniem 15 marca 2001 roku i dzień ten jest jednocześnie dniem, od którego obowiązuje (staje się wykonalny) § 3 uchwały, zaś § 2 jest przepisem intertemporalnym, to nie potrafimy ustalić, jakie merytoryczne postanowienia obowiązują od dnia ogłoszenia uchwały.

Ocena projektu pod względem merytorycznym

a) Kwestionujemy konstytucyjność zobowiązania Prezydenta Rzeczypospolitej do zarządzenia wyborów, określonego przez Sejm w drodze uchwały.

Z charakteru prawnego uchwały jako aktu wewnętrznie obowiązującego wynika niedopuszczalność kształtowania praw i obowiązków innych organów państwowych.

Wejście w życie § 1 uchwały rodzi po stronie Prezydenta Rzeczypospolitej obowiązki, ale podstawą prawną ich istnienia (ustalenie zakresu przedmiotowego i sposobu wykonania) jest wyłącznie w art. 98 ust. 5 Konstytucji.

b) Wnioskodawca wskazując "sztywną" datę skrócenia kadencji mocą uchwały Sejmu, równocześnie nie ogranicza (bo *ex lege* nie może) legitymacji Prezydenta do wcześniejszego (przed dniem 15 marca 2001 r.) skrócenia kadencji Sejmu (§ 3 *in fine* projektu).

Biorąc pod uwagę powyższe, należy natomiast rozważyć, czy podjęcie proponowanej uchwały wyłączy prawo Sejmu do np. znowelizowania jej treści (zmiana daty skrócenia kadencji i jej wejścia w życie).

Można bowiem założyć powstanie takich okoliczności, które uzasadnią - w ocenie Sejmu - konieczność skrócenia kadencji przed dniem 15 marca 2001 r.

c) W tym miejscu dochodzimy do *meritum* problemu.

Opieramy się na takiej koncepcji uchwały Sejmu w sprawie skrócenia kadencji, zgodnie z którą data ogłoszenia uchwały (jej wejście w życie) ma znaczenie przesądzające dla wyznaczenia przez Prezydenta daty nowych wyborów oraz - w konsekwencji - daty upływu kadencji izb.

Podzielając przywołane już wcześniej stanowisko prof. L. Garlickiego,⁸ nie widzimy możliwości określenia innej daty (dnia) skrócenia kadencji Sejmu niż data (dzień) ogłoszenia uchwały Sejmu w tej sprawie.

Ustanowienie blisko trzyletniej *vacatio legis* (czas między publikacją a wejściem w życie przepisu skracającego kadencję) wypada traktować jako odrębną, specyficzną formę ingerencji w czas kadencji.

⁸ L. Garlicki - *op. cit.*, s. 10.

Znalazła ona zastosowanie dwukrotnie w PRL (1971 i 1989), kiedy to Sejm uchwalał ustawę konstytucyjną, jednorazowo zawieszającą stosowanie zasady konstytucyjnej o czteroletnim okresie kadencji.

W świetle Konstytucji korzystanie z takiej formy prawnej jest niedopuszczalne, a osiągnięcie analogicznego celu - skrócenie kadencji - może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały przez Sejm.

Przyjmując, że istota skrócenia kadencji "konsumuje" również prospektywne ustalenie daty zakończenia kadencji, nie można pominąć konstytucyjnie wskazanych skutków prawnych, które implikuje podjęcie i (naszym zdaniem) wejście w życie uchwały Sejmu.

d) W konkluzji, podzielamy *ratio legis* projektu i proponujemy, by Sejm podjął uchwałę w takim terminie, który gwarantuje skrócenie kadencji z dniem ogłoszenia (wejścia w życie bez *vacatio legis*) opiniowanej uchwały.

Na marginesie, sygnalizujemy potrzebę szerszej wymiany poglądów, obejmującą zarówno ocenę skutków prawnych luki konstrukcyjnej w art. 98 ust. 5 Konstytucji (pominięcie "ogłoszenia"), jak i przedstawienie argumentów przemawiających za odmienną interpretacją konsekwencji, postulowanej w projekcie, *vacatio legis*.

20 kwietnia 1998 r.

**W SPRAWIE USUNIĘCIA PRZEZ SEJM NIEZGODNOŚCI
W USTAWIE PO DECYZJI TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO
O UZNANIU NIEKTÓRYCH JEJ PRZEPISÓW ZA SPRZECZNE
Z KONSTYTUCJĄ**

JANUSZ MORDWIŁKO

Przed podpisaniem ustawy Prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności jej pryncypiów z Konstytucją (art. 122 ust. 3 zd. 1). Dochodzi wówczas do tzw. prewencyjnej kontroli dokonywanej po uchwaleniu ustawy przez parlament, ale przed jej wejściem w życie.

Orzeczenie Trybunału ma charakter wiążący. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za zgodną z Konstytucją Prezydent ma bezwzględny obowiązek jej podpisania (art. 122 ust. 3 zd. 2). Jeżeli natomiast Trybunał Konstytucyjny uzna ustawę za niezgodną z Konstytucją, to Prezydent ma bezwzględny obowiązek odmowy podpisania ustawy (art. 122 ust. 4 zd.1), odmowa ma charakter ostateczny a postępowanie ustawodawcze ulega zamknięciu. W poprzednim stanie prawnym skutek taki zachodził zawsze, nawet jeżeli niekonstytucyjność dotyczyła tylko niektórych postanowień ustawy.

W dążeniu do racjonalizacji systemu rządów parlamentarnych i pogłębienia zasady "współdziałania władz" przyjęto również rozwiązanie zawarte w art. 122 ust. 4 zd. 2 Konstytucji. Przepis ten przewiduje, że jeżeli Trybunał Konstytucyjny nie orzeknie, iż przepisy uznane przezeń za niezgodne z Konstytucją "są nierozzerwalnie związane z całą ustawą" Prezydent po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu; 1) podpisuje ustawę z pominięciem przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją (a więc w "okrojonym" kształcie) albo; 2) zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności.

Jeżeli zatem niezgodności poszczególnych przepisów ustawy nie zostaną uznane przez Trybunał Konstytucyjny za nierozzerwalnie związane z całą ustawą, to Prezydent, zwłaszcza po pozytywnej opinii Marszałka Sejmu powinien podpisać ustawę z pominięciem tych niezgodnych z Konstytucją przepisów. W przypadku negatywnej opinii Marszałka Sejmu Prezydent może ustawę podpisać z pominięciem tych przepisów (opinia Marszałka nie ma charakteru wiążącego) albo może zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. I chociaż opinia Marszałka Sejmu nie ma dla Prezydenta charakteru wiążącego, to jednak jeżeli wynikałoby z niej, że pominięcie zakwestionowanych przez Trybunał przepisów ustawy mogłoby zerwać jej jurydyczną spójność, Prezydent powinien zwrócić ustawę w celu usunięcia niezgodności.

W zdaniu drugim art. 122 ust. 4 Konstytucji użyto dwóch kategorii określających rolę i znaczenie zakwestionowanych przez Trybunał przepisów dla całej ustawy. Zakwestionowane przepisy mogą być albo "nierozzerwalnie związane z całą ustawą", o takiej sytuacji rozstrzygać ma w swoim orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny, albo powodujące "niezgodność" w tym sensie, że ich opuszczenie może powodować niezgodność w samej ustawie. O tym stanie decyduje Prezydent mając na względzie opinię Marszałka Sejmu.

Pojęcie "nierozzerwalnie związane z całą ustawą" jest w myśl art. 122 ust. 4 Konstytucji pojęciem dalej idącym aniżeli pojęcie "niezgodności". Sytuacja kiedy zakwestionowane przepisy byłyby nierozzerwalnie z nią związane powoduje upadek całej ustawy; Prezydent ma obowiązek odmówienia podpisania ustawy.

Obydwa pojęcia nie są definiowane na gruncie polityki i techniki legislacyjnej, ale wiążą się ściśle z niektórymi zasadami formułowanymi przez tę dyscyplinę prawa konstytucyjnego.

I tak zasada kompleksowości (spójności wewnętrznej) określa, że akt prawny powinien zawierać postanowienia, które są niezbędne aby: a) na

podstawie tego aktu można było rozstrzygać każdy stan prawny należący do regulowanej dziedziny, b) adresat odczytał swoje uprawnienia i obowiązki, c) organ wydający akt wykonawczy do aktu ustawodawczego mógł być zorientowany co do formy i materii regulacji prawnej.

Z kolei zasada niesprzeczności przepisów prawnych polega na tym, że określone przepisy w akcie prawnym są zgodne ze sobą zarówno pod względem językowym, jak i przedmiotowym. Ścisły związek z tą zasadą mają: konsekwencja terminologiczna oraz logiczne związki między grupami przepisów; ogólnych, szczegółowych, przejściowych i końcowych.

Niesprzeczność jest jednym z podstawowych warunków poprawności całego systemu prawa, tym bardziej więc powinna występować w jednym akcie prawnym. Dyrektywa legislacyjna wewnętrznej spójności jest jedną ze szczególnie istotnych dyrektyw polityki legislacyjnej. Przepisy prawa, a w szczególności ustawy, powinny w sposób proporcjonalny i harmonijny formułować zadania i kompetencje poszczególnych organów państwowych, tworzyć pewną niezbędną koherentność praw i obowiązków obywatela.

Zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny przepisu, a tym bardziej większej liczby przepisów ustawy, prowadzące do uszczuplenia wartości zawartych we wskazanych powyżej zasadach polityki i techniki legislacyjnej musiałaby prowadzić do uznania, iż przepisy te są "nierozzerwalnie związane z ustawą", a co za tym idzie bez ich istnienia ustawa nie może być skutecznie wprowadzona w życie. Przepisy nierozzerwalnie związane z ustawą, to przede wszystkim te, których nie można wypełnić regułami wykładni prawa; ich brak nie może być zatem sanowany. Wyeleminowanie takich przepisów z ustawy oznaczałoby przede wszystkim powstanie luki w prawie bądź prowadziło do rozerwania więzi merytorycznych pomiędzy regulacjami zawartymi w ustawie. O tym czy zakwestionowane przepisy mają charakter "nierozzerwalnie związane z całą ustawą" decyduje Trybunał Konstytucyjny, praktyka jego działalności orzeczniczej przybliży zatem istotę i zakres tej kategorii przepisów.

Inny charakter będzie miała określona w art. 122 ust. 4 Konstytucji sytuacja, kiedy zakwestionowane przez Trybunał przepisy spowodują niezgodności w ustawie. W świetle konstytucyjnego unormowania, w wyniku zakwestionowania przez Trybunał przepisu (przepisów) ustawy, może powstać sytuacja "niezgodności" pomiędzy przepisami ustawy, ta jednak sprzeczność, w przeciwieństwie do poprzednio charakteryzowanej może być jak określa Konstytucja "usunięta"; usunięcie niezgodności należy do Sejmu.

Wyszczególnienie w art. 122 ust. 4 Konstytucji tych dwóch pojęć wskazuje, iż niezgodność jest postacią łagodniejszą niż nierozzerwalność, zachodziłaby ona zatem nie tyle w sferze więzi merytorycznej przepisów co formalnej. W mniejszym stopniu dotyczyłaby spójności pomiędzy wartościami wyrażonymi w ustawie (aspekty polityki legislacyjnej), a w większym zakresie - dającymi się uzdrowić aspektami techniczno-legislacyjnymi. Usunięcie "niezgodności" polegałoby w pierwszym rzędzie na uporządkowaniu kolejności numeracji przepisów ustawy, wyeliminowaniu niespójności terminologicznej, uporządkowaniu budowy i układu formalnego ustawy. Usunięcie niezgodności polegałoby zatem na takich zabiegach porządkujących i "pielęgnujących", które pozwoliłyby na zachowanie kompleksowości, spójności (wewnętrznej i zewnętrznej) oraz niesprzeczności przepisów ustawy, umożliwiałyby zatem wprowadzenie w życie ustawy i jej stosowanie bez uszczerbku dla adresatów jej norm.

Trzeba mieć jednak świadomość, iż formułowanie dyrektyw jest bardziej proste niż rozróżnienie w praktycznej rzeczywistości sytuacji, kiedy przepis jest nierozzerwalnie związany z innymi, a kiedy niezgodny" bądź "niesprzeczny"; niezwykle delikatna i wąska jest granica (znaczenie też ma sfera życia podlegająca regulacji) pomiędzy przedsięwzięciami polegającymi na usuwaniu "niezgodności". Doświadczeni prawnicy wiedzą, iż niekiedy pozornie drobny, formalny zabieg zmiany przepisu (nawet interpunkcji) może mieć niemałe znaczenie i skutki dla jego stosowania.

Te szersze rozważania poświęcone, użytym w art. 122 ust. 4 Konstytucji pojęciom wydają się niezbędne dla odpowiedzi na pytanie - do kogo należy "usunięcie niezgodności" w ustawie?

Konstytucja (art. 122 ust. 4) stanowi, że organem właściwym jest Sejm, ale czy tylko Sejm? a może i Senat miałby być włączony w proces usuwania niezgodności? Wszak w rozdziale IV Konstytucji przepis wyciągnięty przed inne o parlamencie, a więc stanowiący wiodącą zasadę ustrojową stanowi, że "Władzę ustawodawczą w RP sprawuje Sejm i Senat" (art. 95 ust. 1 Konstytucji).

Stworzona zatem w art. 122 ust. 4 zd. 2 konstrukcja nie jest jednoznaczna i zapewne będzie wzbudzała kontrowersje.

Do argumentów, iż usunięcie niezgodności powinien dokonać Sejm wraz z Senatem należą:

1) treść art. 95 ust. 1 Konstytucji, przepis ten (pozostający w związku z art. 10 Konstytucji) ustanawia organami władzy ustawodawczej Sejm i Senat. Senat współuczestniczy (art. 121 Konstytucji) w stanowieniu ustawy, to prawda, iż nie w sposób w pełni równorzędny, ale jest w pełnym tego słowa znaczeniu współuczestnikiem formowania treści ustawy. Zmiana treści ustawy nie powinna zatem odbywać się bez udziału Senatu. Usuwanie niezgodności w ustawie, niezależnie od zakresu i charakteru zabiegu legislacyjnego jest ingerencją w treść (brzmienie) ustawy.

2) W przypadku uznania przez Sejm orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, wydanego w drodze kontroli następczej (przepis przejściowy - art. 239 ust. 1 Konstytucji) o niezgodności ustawy z Konstytucją zmiana ustawy dochodzi z udziałem Senatu. Tyle tylko, że nieostateczność orzeczeń Trybunału w przedmiocie zgodności ustawy z Konstytucją ma charakter przejściowy (art. 239 ust. 1 Konstytucji) a zatem przybiera na gruncie nowej Konstytucji postać wyjątku.

Bardziej liczne i silniejsze wydają się być argumenty przemawiające za tym, iż usunięcie niezgodności, o którym mowa w art. 122 ust. 4 Konstytucji należą do samego Sejmu; oto one:

1) Konstytucja utrzymała istniejącą w Małej Konstytucji a potwierdzoną orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, przewagę Sejmu w procesie stanowienia ustaw. To Sejm (art. 120 Konstytucji) uchwała ustawy, Senat w procesie tym współuczestniczy. Wydaje się zatem, iż w sytuacjach wątpliwych bądź spornych w tych sprawach domniemanie przemawia na rzecz kompetencji Sejmu.

2) W art. 122 ust. 4 zd 2 wskazany jest jako podmiot właściwy Sejm, wykładnia językowa przemawiałaby zatem na rzecz uznania wyłączności Sejmu.

3) Konstytucja konstruuje (art. 121 K) mechanizm współuczestnictwa Senatu w kształtowaniu treści ustawy. Przepisy Konstytucji, a zwłaszcza art. 122 nie zakreślają żadnej konstrukcji umożliwiającej włączenie Senatu w proces "usuwania niezgodności". Można mieć poważne wątpliwości czy w sytuacji kiedy ustawa została już uchwalona w przewidzianym konstytucyjnie trybie, a więc z udziałem Senatu (art. 121 K), możliwe jest powtórne włączenie Senatu w proces "usuwania niezgodności", na zasadach określonych w art. 121 Konstytucji. Zastosowanie analogii wymaga daleko idącej ostrożności, tym bardziej że nawet nazewnictwo czynności określonych w art. 121 Konstytucji nie w pełni przystawałoby do tych, które musiałyby Senat podejmować, w toku rozpatrywania rozstrzygnięć Sejmu w procesie "usuwania niezgodności".

4) W Konstytucji nie użyto pojęcia Sejm "zmieni bądź uchyli" ale terminu innego - "usuwanie niezgodności". Oczywiście w pierwszym rzędzie jest to konsekwencją tego, iż dotyczy ten zabieg kontroli prewencyjnej a nie następczej, ale wydaje się, iż o ile zmiana bądź uchylenie powinno dojść do skutku przy zachowaniu wszystkich wymogów trybu uchwalenia przepisu, o tyle

usunięcie niezgodności jako zabieg porządkujący może mieć chyba formę bardziej uproszczonej.

Wydaje się bowiem, iż cała konstrukcja zawarta w art. 122 ust. 4 Konstytucji służyć ma usprawnieniu współdziałania władz, a przede wszystkim poszanowaniu roli i wysiłku parlamentu tworzącego ustawę. Chodziło w niej bowiem o znalezienie furty umożliwiającej uratowanie ustawy w przypadku, gdy była ona obciążona dającą się usunąć wadą.

Usunięcie niezgodności nie powinno być zatem mechanizmem złożonym, ociążałym, a wręcz przeciwnie - prostym i umożliwiającym "szybkie" sanowanie dającej się uzdrowić wady. Włączenie Senatu w proces usuwania niezgodności zbliżałoby cały mechanizm do wykonania inicjatywy ustawodawczej a to oznaczałoby, iż skutki wynikające z art. 122 ust. 4 Konstytucji byłyby dalej idące niż veta prezydenckiego. Ustrojodawca dążył natomiast do zróżnicowania form oporu władzy wykonawczej (prezydenta) wobec władzy ustawodawczej. Wykładnia tych form powinna zdążać w kierunku uwypuklenia między nimi różnic a nie ich zacierania.

5) Usuwanie niezgodności następuje w wyniku prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. Kontrola prewencyjna charakteryzuje się wieloma odrębnościami w porównaniu do kontroli następczej:

a) W kontroli prewencyjnej TK ma do czynienia z nie podpisanym przez Prezydenta i nie ogłoszonym aktem, a więc aktem, który jeszcze nie obowiązuje.

b) Kontrola prewencyjna jest w istocie fragmentem procesu ustawodawczego dotyczącego stanowienia ustawy. Artykuł 122 ust. 3 i 4 jest umiejscowiony w grupie przepisów opisujących procedurę ustawodawczą (art. 118-123), natomiast kontrola konstytucyjności ustaw opisana jest w odrębnym rozdziale (sądy i trybunały):

c) zachodzi potrzeba innych działań wobec kwestionowanej ustawy, gdyż nie można znowelizować aktu nieobowiązującego.

6) Veto Prezydenta wobec ustawy rozpatruje wyłącznie Sejm, a uprawnienie to wywodzi z przepisu pomieszczonego w tym samym art. 122 Konstytucji, w którym stanowi się o usuwaniu niezgodności na skutek zakwestionowania przepisów ustawy przez Trybunał Konstytucyjny.

W świetle zatem powyższych rozważań wydaje się, iż to wyłącznie do Sejmu należy prawo do usuwania niezgodności w ustawie, o którym mowa w art. 122 ust. 4 zd 2 Konstytucji. Przewidziana w art. 122 ust. 4 zd 2 kompetencja Marszałka Sejmu oraz Sejmu musi zostać sprecyzowana w Regulaminie Sejmu. Należy zatem zapisać powinność Marszałka Sejmu w zakresie wyrażania opinii na wniosek Prezydenta, być może z określeniem terminu, w którym Marszałek opinię taką powinien wyrazić. Należałoby rozważyć wewnątrzsejmowy tryb formułowania opinii - pożądane byłoby włączenie komisji sejmowej pracującej w Sejmie nad projektem ustawy, w proces formułowania treści opinii Marszałka dotyczącej ustawy kwestionowanej w pewnej części w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa.

W Regulaminie trzeba ustanowić sejmowy tryb - mający postać swoistego "czwartego czytania" - służący usuwaniu w ustawach niezgodności przez Sejm w części kwestionowanej w kontroli prewencyjnej przez Trybunał Konstytucyjny. Istotnym ogniwem tego trybu winna być komisja sejmowa rozpatrująca w przeszłości projekt kwestionowanej ustawy, a następnie przygotowująca roboczy projekt opinii dla Marszałka Sejmu, wypowiadającego się na wniosek Prezydenta.

16 czerwca 1998 r.

**W SPRAWIE OBOWIĄZKÓW SEJMU
WYNIKAJĄCYCH Z ART. 89 USTAWY
O TRYBUNALE KONSTYTUCYJNYM**

JANUSZ MORDWIŁKO

Od konstytucyjnej zasady ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego pozostawiono jeden wyjątek, chociaż tylko na przejściowy okres dwóch lat obowiązywania Konstytucji (więc do 17 X 1999 r.); jeżeli Trybunał orzeknie niekonstytucyjność ustawy uchwalonej przed dniem wejścia w życie Konstytucji (tzw. ustawa przedkonstytucyjna), to takie orzeczenie może zostać odrzucone przez Sejm większością dwóch trzecich głosów przy odpowiednim quorum (art. 239 ust. 1 Konstytucji). Odrzucenie musi nastąpić nie później niż w okresie 6 miesięcy od dnia przedłożenia orzeczenia TK Sejmowi. Orzeczenie Trybunału o niezgodności ustawy z Konstytucją, które nie zostało rozpatrzone przez Sejm w terminie 6 miesięcy od dnia przedłożenia Sejmowi orzeczenia przez Prezesa Trybunału lub rozpatrzone zostało, ale Sejm nie zmienił bądź nie uchylił przepisów z Konstytucją niezgodnych jest ostateczne i powoduje uchylenie ustawy lub tych przepisów z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw obwieszczenia prezesa Trybunału o utracie mocy obowiązującej (art. 89 ust. 4 ustawy o TK).

Artykuł 89 ustawy o TK, będący jednym z jej przepisów przejściowych zawiera postanowienia, które objęte były wykładnią Trybunału z dnia 20 października 1993 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 105, poz. 491).

Na gruncie stanu prawnego ukształtowanego wykładnią TK przyjmowano rozwiązanie polegające na tym iż, jeżeli Sejm uznawał orzeczenie za zasadne, to dokonywał on odpowiednich zmian w akcie objętym orzeczeniem TK lub uchylał go w części lub w całości. Działanie Sejmu przejawiało się w dwóch decyzjach; jednej uznającej orzeczenie za zasadne (uchwała Sejmu) i

drugiej uchylającej w części lub w całości ustawę. Ta druga decyzja przybierała formę ustawy nowelizującej lub uchylającej kwestionowaną w orzeczeniu TK ustawę i dochodziła do skutku w trybie ustawodawczym. Obydwie decyzje musiały zapaść w terminie 6 miesięcy, który uznawany był za termin zawity a nie instrukcyjny.

Ponieważ termin 6 miesięcy uznawany był za termin zawity, to niespełnienie obowiązków przez Sejm powodowało utratę mocy obowiązującej części lub całości ustawy. "Pewność prawa i bezpieczeństwo obrotu prawnego wymaga utraty mocy obowiązującej ustawy" - stanowił w swojej wykładni Trybunał Konstytucyjny (W. 6/93, OTK 1993 t. cz. II, s. 507). Uważano, iż sytuacja w której musiałyby obowiązywać ustawa sprzeczna z orzeczeniem TK, wobec którego Sejm nie zajął stanowiska lub podzielając pogląd TK nie dokonał w niej stosownych zmian, naruszałaby zasadę demokratycznego państwa prawa.

Uchylenie przepisu ustawy orzeczeniem TK, o czym obwieszczał prezes TK w Dzienniku Ustaw było i jest zabiegiem poważnym, może bowiem prowadzić do powstania luki w prawie (np. sprawa K. 11/93 zakończona orzeczeniem TK z 9 listopada 1993 r.). Pisze o tym zagadnieniu T. Dybowski: *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustaw z przepisami konstytucyjnymi*, "Przegląd Sejmowy" 1995, nr 1, s. 20 i n.

Ponieważ skutki prawne nie wywiązania się Sejmu z nałożonych nań wykładnią TK obowiązków (a obecnie ustawą) są poważne, to powstaje pytanie (na które nie udziela odpowiedzi literatura przedmiotu) na kim ciąży obowiązek legislacyjny, które muszą być podjęte w ciągu 6 miesięcy, o którym mowa w art. 89 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

Jeżeli zatem Sejm, w wyniku rozpatrzenia orzeczenia TK o niezgodności ustawy z Konstytucją uznał je za zasadne, to czy w ciągu 6 miesięcy od przedłożenia mu orzeczenia przez prezesa TK ma obowiązek zmienić (uchylić) przepisy ustawy "sam" czy przy współdziałaniu Senatu, czy włączyć rów-

nież w ten proces decyzyjny Prezydenta? Zatem czy dla spełnienia sześciomiesięcznego terminu przewidzianego ustawą wystarczy działanie samego Sejmu (zmiana bądź uchylene przez Sejm ustawy), czy niezbędne jest włączenie Senatu (Sejm dokona zmiany lub uchylene po rozpatrzeniu stanowiska Senatu), czy też zmiana bądź uchylene musi zostać przeprowadzona z udziałem Prezydenta?

Ułomność przepisów wykładni art. 89 ustawy o TK, zwłaszcza jego ustępu czwartego, utrudnia dokonanie spójnej logicznie i klarownej interpretacji tego przepisu.

Treść przepisów art. 89 wskazywałaby, iż przewidziany ustawą o TK sześciomiesięczny warunek jest spełniony wówczas, kiedy sam Sejm w tym terminie rozpatrzył orzeczenie TK oraz uchwalił ustawę zmieniającą lub uchylającą kwestionowane orzeczeniem TK postanowienia ustawy.

Za takim stanowiskiem przemawia także wyjątkowy charakter rozwiązania przyjętego w art. 89. Niespełnienie 6 miesięcznego warunku skutkuje daleko idącymi konsekwencjami (przepis niekonstytucyjny zostaje obwieszczeniem prezesa TK uchylony), a zatem nie można poszerzać czy powiększać obowiązków, których spełnienie warunkowałoby przerwanie działań prezesa Trybunału.

Wyjątkowy charakter art. 89 należy jednak postrzegać także na tle konstytucyjnej i ustawowej zasady ostateczności orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Jedynie na okres dwóch lat, i w ograniczonym zakresie (ustawy przedkonstytucyjne i orzeczenia wydane nie w następstwie pytań prawnych), ustanowiono nieostateczność orzeczeń Trybunału odnoszących się do ustaw.

Odstępstwo od zasady ostateczności orzeczeń TK nie może być interpretowane rozszerzająco. Ustawowy warunek rozpatrzenia oraz skorygowania ustawy, w ciągu 6 miesięcy nie może być traktowany w ten sposób, że cząstkowa decyzja organu ustawodawczego (Sejmu) czyni zadość orzeczeniu Trybunału.

Nie chodzi bowiem o decyzję mającą na celu dokonanie pozornej zmiany (uchylenia), ale idzie o zmianę (uchylenie) rzeczywiste, a więc skuteczne prawnie. Wszak ustrojodawca przyjmując ostateczność orzeczeń TK uznał, iż nadrzędną wartością konstytucyjną jest pewność prawa i bezpieczeństwo prawne adresatów ustawy a nie zabezpieczenie interesów parlamentu. Realizacja tej wartości konstytucyjnej następuje wówczas, kiedy zmiana kwestionowanej orzeczeniem TK ustawy bądź jej uchylenie jest rzeczywista, skuteczna prawnie, a nie kiedy wszczęte są jedynie działania mające na celu, czy zdążające, do usunięcia wadliwości.

Ten funkcjonalny aspekt realizacji zasady państwa prawnego oraz zadośćuczynienia istocie kontroli konstytucyjności prawa podkreślano w uzasadnieniu wykładni Trybunału z 20.10.1993 r.

Z tego punktu widzenia zmiana bądź uchylenie zostaje spełniona, gdy zrealizowany zostaje maksymalny pułap wymogów niezbędnych dla uznania jej za skuteczną.

Wykładnia językowo-gramatyczna przepisu ustępu czwartego art. 89 ustawy o TK wydaje się dosyć wyraźnie wskazywać, iż obowiązkiem Sejmu jest uchwalenie ustawy w taki sposób, aby zmienić bądź uchylić kwestionowany orzeczeniem TK przepis ustawy. W jednym bowiem zdaniu, ujętym w sposób ciągły, mówi się o obowiązku rozpatrzenia orzeczenia oraz używa określenia w czasie przeszłym dokonany trybu oznajmującego; "Sejm nie zmienił bądź nie uchylił", zwrotu sugerującego zatem, iż zmiana, bądź uchylenie, została dokonana, a nie jedynie przedsięwzięta czy zapoczątkowana.

Ustawodawca mógł nałożyć powinność skutecznego prawnie skorygowania wadliwej ustawy na Sejm, bowiem w świetle konstytucyjnych zasad i rozwiązań, to Sejm uchwała ustawy (art. 120 ust. 1 zd. 1 Konstytucji).

Ustawa, w świetle Konstytucji dochodzi do skutku wolą Sejmu.

Sejm może odrzucić stanowisko Senatu (art. 121 ust. 3 K). Nawet wówczas gdyby Sejm nie odrzucił uchwały Senatu odrzucającej ustawę, to jednak stałoby się to wolą Sejmu - to on ponosi odpowiedzialność za taką decyzję. To Sejm decyduje w sposób ostateczny o stanowisku Senatu nawet jeżeli jest to aktywność "negatywna", Senat jest bowiem w świetle Konstytucji jedynie współuczestnikiem postępowania ustawodawczego, czemu dał wyraz m.in. Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu podjętym jeszcze na gruncie Małej Konstytucji (orzeczenie TK z 23 listopada 1993 r., sygn. akt K. 5/93).

Prezydent ma prawo odmowy podpisania ustawy, ale veto Prezydenta może być oddalone wolą Sejmu (art. 122 ust. 5 K). Jeżeli Sejm nie oddali veta, postępowanie ustawodawcze uważa się za zamknięte (art. 53 ust. 5 Regulaminu Sejmu). Decyzja w sprawie oddalenia veta należy zatem do Sejmu - oddala on veto bądź nie odrzuca veta niezbędną większością przez co powoduje "upadek" ustawy, losy veta spoczywają jednak (nawet w przypadku aktywności "negatywnej") w ręku Sejmu.

Tak więc w świetle Konstytucji Senat i Prezydent współuczestniczą w procesie stanowienia ustawy, ale organem ostatecznie decydującym o uchwaleniu ustawy jest Sejm. Co więcej współuczestnictwo Senatu i Prezydenta w uchwalaniu ustawy jest ograniczone konstytucyjnie określonymi terminami, w których organy te muszą wypowiedzieć się wiążąco w przedmiocie ustawy uchwalonej przez Sejm.

Funkcjonalna wykładnia TK z 20.10.1993 r. leżąca u podłoża art. 89 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, językowo-gramatyczna wykładnia ustępu 4 art. 89 o TK oraz konstytucyjne zasady określające dojsię ustawy do skutku wskazują, iż nałożony na Sejm, w art. 89 ust. 4 sześciomiesięczny termin na skorygowanie ustawy oznacza, iż Sejm skoryguje w sposób skuteczny prawnie ustawę jeżeli włączy w proces stanowienia ustawy Senat i Prezydenta.

Ponieważ ustawa dochodzi do skutku z udziałem Senatu i Prezydenta, to ustawowy wymóg "dokonania zmiany bądź uchylecia" będzie spełniony wówczas, jeżeli Sejm uchwali ustawę po rozpatrzeniu stanowiska Senatu a Prezydent uchwaloną w tym trybie ustawę podpisze, gdy zaś Prezydent odmówi podpisania ustawy - Sejm prezydenckie veto oddali.

Nieodrzućenie przez Sejm uchwały Senatu odrzucającej ustawę (a więc w świetle art. 121 ust. 3 K jej przyjęcie) oraz nieuchwalenie ponowne ustawy na skutek veta Prezydenta, oznacza, iż Sejm nie zmienił bądź nie uchylił ustawy kwestionowanej orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego.

Nie zmienienie kwestionowanej orzeczeniem TK ustawy przez Sejm - z udziałem Senatu i Prezydenta - w ciągu najpóźniej sześciu miesięcy bądź spowodowanie przez Sejm "upadku" ustawy na skutek nieodrzućenia negatywnego stanowiska Senatu bądź nieodrzućenia veta Prezydenta powoduje, iż orzeczenie Trybunału skutkuje uchYLENIEM kwestionowanej orzeczeniem TK ustawy, co prezes Trybunału Konstytucyjnego obwieszcza w Dzienniku Ustaw.

27 kwietnia 1998 r.

O CHARAKTERZE AKTÓW PRAWNYCH WYDAWANYCH PRZEZ PAŃSTWOWĄ KOMISJĘ WYBORCZĄ

JANUSZ MORDWIŁKO

W przedstawianym poniżej tekście udzielone zostaną wyjaśnienia w zakresie odpowiedzi na pytanie: "czy w świetle przepisów art. 93 Konstytucji akty prawne wydawane przez Państwową Komisję Wyborczą mają charakter aktów wewnętrznych czy też materia przez nie regulowana stanowi prawo powszechnie obowiązujące i wymaga stanowienia w drodze rozporządzenia przez organy wskazane w art. 92 Konstytucji?"

Zagadnienie stanowienia prawa przez organy państwowe jest w świetle nowego systemu źródeł prawa, uformowanego przez Konstytucję, złożone, a odpowiedź na niektóre wiążące się z tym problemem kwestie wymagałyby scharakteryzowania konstytucyjnego systemu źródeł prawa. Omawiając prawotwórcze uprawnienia Państwowej Komisji Wyborczej w świetle systemu źródeł prawa ustanowionego w Konstytucji skonstatujmy kilka zasadniczych właściwości charakteryzujących ten system:

1) Ideą przewodnią ustanowionego systemu źródeł prawa jest "zamknięcie" katalogu źródeł prawa. Zamknięcie tego katalogu polega przede wszystkim na takim jego sformułowaniu, które prowadzi do tego, że znajdują się w nim wszystkie akty władztwa publicznego, które mają charakter prawotwórczy, tj. są aktami zawierającymi przepisy, z których można wyprowadzić abstrakcyjne i generalne normy postępowania. Konstytucyjny plan zamykania systemu aktów normatywnych służyć ma wzmocnieniu demokratycznego państwa prawnego i porządkowania koncepcji źródeł prawa, co z kolei wzmacnia prawne bezpieczeństwo obywateli w państwie oraz zapewnia przejrzystość i sprawność działania władzy prawodawczej a przez to innych władz.

2) W Konstytucji dokonano podziału prawa na powszechnie obowiązujące i prawo wewnętrzne.

Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze całego państwa są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Ustęp 2 tegoż artykułu przyznaje ponadto aktom prawa miejscowego walor "powszechnego obowiązywania" na obszarze organów, które je ustanowiły.

W świetle przepisów Konstytucji katalog aktów prawa powszechnie obowiązującego jest zamknięty. Tak więc na szczeblu ogólnopaństwowym jedynym rodzajem powszechnie obowiązującego aktu wykonawczego do ustawy jest rozporządzenie.

3) W rozdziale III Konstytucji "Źródła prawa" zamieszczono również regulację dotyczącą przepisów mających "wewnętrzny charakter" (art. 93 K). Przepisy mające charakter prawa wewnętrznego obowiązują tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu akt i nie mogą stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów. Wewnętrzne akty normatywne mogą więc być stosowane wyłącznie w ramach stosunków podporządkowania i nadrzędności w strukturze aparatu państwowego.

4) Wydaje się (jest to pogląd coraz bardziej przeważający), że chociaż myślą przewodnią ustrojodawcy było doprowadzenie do zamknięcia katalogu źródeł prawa, to jednak w przypadku aktów wewnętrznych - w przeciwieństwie do aktów prawa powszechnie obowiązującego - krąg organów państwowych uprawnionych do wydawania aktów prawa wewnętrznego nie został całkowicie zamknięty. Artykuł 93 ust. 1 Konstytucji trzeba więc uznać tylko za przepis "modelowy" nie wykluczający możliwości wydawania na podstawie ustaw aktów o charakterze wewnętrznym także przez inne organy. Przepisy wewnętrzne mogą być zatem wydawane - obok organów wymienionych w art. 93 ust. 1 również przez inne organy państwowe takie jak Prezes NIK, Prezes NBP, Marszałek Sejmu, Państwową Komisję Wyborczą.

Analiza Konstytucji i różnych mechanizmów ustrojowych zdaje się również wskazywać, iż możliwa jest również kontynuacja elastycznego trybu stanowienia przepisów wewnętrznych, a więc możliwości ich wydawania w ramach ogólnych kompetencji organu określonych w ustawie.

5) Państwowa Komisja Wyborcza nie została zaliczona do grona konstytucyjnych organów państwowych, ale nawet gdyby była przewidziana w Konstytucji, to w świetle rozdziału III Konstytucji, a zwłaszcza treści art. 87 ust. 1 nie miałaby prawa stanowienia aktów prawnych powszechnie obowiązujących. Katalog rodzajów aktów powszechnie obowiązujących jest w świetle art. 87 ust. 1 w związku z art. 92 ust. 1 K. zamknięty. Nie ulega zatem żadnej wątpliwości, że w świetle Konstytucji Państwowa Komisja Wyborcza nie jest uprawniona do wydawania aktów wykonawczych powszechnie obowiązujących.

Akt powszechnie obowiązujący, to akt normatywny ustanawiający normy prawne o charakterze generalnym (a więc skierowane do pewnej klasy adresatów wyróżnionych z uwagi na jakąś wspólną cechę) i abstrakcyjny, to znaczy ustanawiający pewne wzory zachowań. Wspomagając się przepisami Konstytucji można stwierdzić, iż akt powszechnie obowiązujący to ten akt, który:

- 1) obowiązuje nie tylko jednostki organizacyjne podległe organowi wydającemu ten akt,
- 2) może stanowić podstawę decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów (jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej).

Przez pryzmat zatem konstytucyjnych cech (uzupełnionych przez doktrynę i orzecznictwo TK - np. U.15/88, U.2/90, U.4/90, U.6/92) aktu powszechnie obowiązującego trzeba będzie dokonać selekcji aktów wykonawczych Państwowej Komisji Wyborczej; te które spełniać będą cechy aktu powszechnie obowiązującego muszą zostać wcześniej czy później (maksymalnie w ciągu 2 lat) scedowane na organy upoważnione w świetle Konstytucji do stanowienia

nia aktów powszechnie obowiązujących. Akty wykonawcze Państwowej Komisji Wyborczej, które nie zostałyby zaliczone do kategorii aktów normatywnych powszechnie obowiązujących pozostałyby w grupie aktów wewnętrznych.

6) Ponieważ analiza przepisów konstytucyjnych zdaje się wskazywać, iż system aktów prawa wewnętrznego nie jest systemem całkowicie zamkniętym, to nic nie stoi na przeszkodzie aby uznać prawo Państwowej Komisji Wyborczej do wydawania aktów prawa wewnętrznego. Oczywiście akty te muszą spełniać (i dzisiaj też spełniają) cechy wskazane przez Konstytucję dla aktu wewnętrznego.

7) Konstatując na gruncie Konstytucji nieposiadanie przez PKW prawa stanowienia aktów powszechnie obowiązujących oraz prawo stanowienia aktów wewnętrznych, o których mowa w art. 93 Konstytucji odpowiadam w sposób pośredni na postawione w zleceniu pytanie.

Dla udzielenia odpowiedzi bezpośredniej niezbędna jest analiza zawartych upoważnień w ustawach wyborczych, referendalnych i o partiach politycznych oraz treść aktów wydanych przez PKW na podstawie tych upoważnień. Analiza tych ustawowych upoważnień oraz treści aktów prawnych (w tym "wyjaśnień i wytycznych" PKW) wydanych na podstawie tych upoważnień wskazuje, że zdecydowana większość z tych aktów ma charakter aktów prawa wewnętrznego. Wynikałby zatem z tej analizy wniosek, iż w zasadniczej części materia regulowana przez Państwową Komisję wyborczą przynależy do sfery prawa wewnętrznego, o którym stanowi art. 93 Konstytucji. W tej sytuacji materia pomieszczona w aktach prawa wewnętrznego nie wymaga przyobleczenia w inną formę aktów (rozporządzeń), a same akty prawne jako mające wewnętrzny charakter, zachowują moc prawną i także w przyszłości będą mogły być zmieniane tego samego rodzaju aktami wydawanymi przez PKW.

Wśród ogółu aktów prawnych wydanych dotychczas przez PKW, na podstawie upoważnień zawartych w ustawach wyborczych, referendalnych i o

partiach politycznych są jednak i takie, które nie mieszczą się w sferę aktów prawa wewnętrznego, a więc przynależą do materii prawa powszechnie obowiązującego oraz takie, które zawierają treść "mieszana", tzn. w zasadniczej części przynależą do sfery prawa wewnętrznego, ale można w ich treści odnaleźć postanowienia stanowiące materię przynależną do prawa powszechnie obowiązującego.

Opierając się na przytoczonych w opinii kryteriach umożliwiających rozróżnienie aktów prawa powszechnie obowiązującego od aktów prawa wewnętrznego można wskazać, iż aktami prawnymi Państwowej Komisji Wyborczej nie należącymi do aktów prawa wewnętrznego, a więc mającymi charakter prawa powszechnie obowiązującego są przepisy;

1) art. 83 ust. 2 ustawy z dnia 27 września 1990 roku o wyborze Prezydenta - nakładające na PKW obowiązek określenia szczegółowych zasad, na których zarejestrowani kandydaci i osoby przez nich wskazane mogą prezentować programy wyborcze w publicznym radiu i telewizji,

2) art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin - obligujący PKW do określenia, w porozumieniu z Krajową Radą Radiofonii i Telewizji zasad, na których partie lub ugrupowania polityczne (i inne wymienione w ustawie podmioty) popierające zgłoszonych kandydatów mają bezpłatny dostęp do publicznego radia i telewizji.

Wskazana materia jako przynależna do sfery prawa powszechnie obowiązującego powinna zostać uregulowana bezpośrednio w ustawie, bądź przybrać formę rozporządzenia KRRiTV wydawanego w porozumieniu czy na wniosek PKW (jak jest to np. określone w art. 40 ustawy o referendum).

W sferze prawa wyborczego i referendalnego wskazać można niewielką liczebnie grupę aktów prawnych Państwowej Komisji Wyborczej, które w swojej zasadniczej treści są aktami prawa wewnętrznego, ale zawierają również postanowienia o wątpliwie wewnętrznym charakterze. Aktami tymi są przede wszystkim te, które będąc rozwinięciem przepisów ustawy stanowią bezpośrednią podstawę prawną dla realizacji uprawnień obywateli w postę-

powaniu wyborczym. Głównie dotyczy to aktów, w których PKW dokonuje uregulowania spraw związanych z prowadzeniem, aktualizacją i udostępnianiem rejestrów i spisów wyborców. Aktami wewnętrznymi, ale zradzającymi pośrednie skutki dla realizacji praw wyborczych obywateli byłyby;

1) w wyborach do Sejmu i Senatu - art. 15 ust. 4, art. 30 ust. 3 i 4 Ordynacji wyborczej do Sejmu,

2) w wyborach Prezydenta - art. 29 ustawy o wyborze Prezydenta w zw. z art. 15 ust. 2 Ordynacji wyborczej do Sejmu, art. 35 ust. 2, art. 36 ust. 3 ustawy o wyborze Prezydenta,

3) w wyborach do rad gmin - art. 18 Ordynacji wyborczej do rad gmin.

Wskazane powyżej wyszczególnienie nie jest wyczerpujące, ma ono na celu zwrócić uwagi, iż są takie akty PKW, których charakter, ze względu na materię spraw i skutki prawne dla obywateli, nie jest jednorodny. Wydaje się jednak, że w procesie dokonywania selekcji w przypadkach wątpliwych domniemanie powinno przemawiać na rzecz aktów o wewnętrznym charakterze, a więc w sytuacji dylematu, czy upoważnienie do wydania aktu wykonawczego wiązać się będzie z wydaniem aktu powszechnie obowiązującego, czy wewnętrznego - wątpliwości powinny przemawiać na rzecz zaliczenia takiego upoważnienia do grupy aktów wewnętrznych. Taka interpretacja wynikałaby z pewnej jednorodności i koherentności procesu wyborczego oraz roli Państwowej Komisji Wyborczej w całym procesie wyborczym i referendalnym. Państwowa Komisja Wyborcza stanowiąca większość aktów wykonawczych w obrębie prawa wyborczego stwarza gwarancję spójności tych przepisów a poprzez to harmonijnego przeprowadzenia postępowania wyborczego.

W odpowiedzi na postawione pytanie możemy zatem stwierdzić, iż akty prawne wydawane przez Państwową Komisję Wyborczą, w wykonaniu ustawowych upoważnień prawa wyborczego i referendalnego mają, w zasadniczej części, charakter prawa wewnętrznego w rozumieniu art. 93 Konstytucji, znajdują się jednak wśród tych aktów (materii regulowanej przez

nie) również takie, które przynależą do prawa powszechnie obowiązującego bądź mają charakter złożony, te akty wymagają formy rozporządzenia lub uregulowania materii przez samą ustawę.

4 maja 1998 r.

**W SPRAWIE MOŻLIWOŚCI OGRANICZENIA IMMUNITETU
POSŁA I SENATORA
BEZ KONIECZNOŚCI ZMIANY KONSTYTUCJI**

JANUSZ MORDWIŁKO

W odpowiedzi na postawione zapytanie: czy możliwe jest ograniczenie immunitetu posła i senatora bez zmiany Konstytucji, a więc jedynie poprzez zmianę ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz Regulaminu Sejmu odpowiadam, iż moim zdaniem zmiana zakreślona i proponowana w drukach sejmowych nr 72 i 71 nie jest możliwa bez zmiany Konstytucji; ten punkt widzenia prezentowałem w czasie trwania posiedzenia nadzwyczajnej podkomisji do spraw rozpatrywania projektów ustaw wiążących się z immunitetem poselskim w dniu 14 maja 1998 r.

Regulacja konstytucyjna dotycząca immunitetu poselskiego (senatorskiego) jest na tyle obszerna i głęboka, że ustawa może jedynie konkretyzować tylko szczegółowe zasady pociągania posłów do odpowiedzialności karnej oraz tryb postępowania w tej sprawie.

O ile zamierzona przez projektodawców zmiana dotycząca immunitetu musiałaby wiązać się ze zmianą Konstytucji, o tyle pewne ograniczenie immunitetu bez zmiany Konstytucji (a więc w drodze ustawowo-regulaminowej) wydaje się możliwe. Zmiany ustawowo-regulaminowe skutkujące ograniczeniom immunitetu mogłyby zdążać w kierunku:

1) Zawężenia zakresu działań poselskich wchodzących w "zakres sprawowania mandatu" tylko do działań realizowanych w łonie Izby. A zatem z art. 6 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu możnaby wyłączyć "także inne działania związane nieodłącznie z wykonywaniem mandatu posła i senatora".

W ten sposób materialny immunitet poselski byłby sprowadzony do działań *stricte* związanych z pracami poselskimi w łonie Izby.

2) Możliwość wyeliminowania przepisu ustawy (art. 10 ust. 5) przewidującego, iż w przypadku uchylenia immunitetu Sejm lub Senat mogą wskazać, że sądem właściwym do rozpatrywania sprawy o przestępstwo jest sąd właściwy dla dzielnicy Śródmieście gminy Warszawa Centrum.

Rozstrzygnięcie ustawy, mające na celu wzmocnienie bezstronności rozpatrywania poselskiej sprawy karnej przez sąd (bo taka była intencja ustawodawcy) została przez środki masowego przekazu odczytana błędnie, a więc jako szczególne uprzywilejowanie sytuacji posła w postępowaniu sądowym. Publicystka dziennika "Rzeczpospolita" w niezwykle nieprzychylnym dla posłów komentarzu do nowej ustawy poselsko-senatorskiej pisała "Ale nawet jeśli immunitet parlamentarny zostanie uchylony, to Sejm lub Senat mogą wskazać, że do rozpatrzenia sprawy o przestępstwo jest właściwy sąd dla dzielnicy Śródmieście gminy Warszawa Centrum. Wszystkich obywateli III Rzeczypospolitej obowiązuje właściwość sądów określona w kodeksie postępowania karnego; na specjalnych prawach mają funkcjonować jedynie posłowie i senatorowie, i to już pozbawieni immunitetu. Nie da się tego przepisu pogodzić z zasadą równości wszystkich wobec prawa, ani z zasadą dobra wymiaru sprawiedliwości, ani z deklarowanym na wstępie omawianej ustawy dobrem Narodu" (zob. K. Chrupkova, *Maksimum uprawnień, minimum obowiązków*, "Rzeczpospolita" z 13 czerwca 1996 r.).

Jeżeli więc przepis art. 10 ust. 5 ustawy mający na celu zwiększenie bezstronności sądu rozpatrującego sprawę posła, został odczytany przez kręgi opinii publicznej jako szczególne uprzywilejowanie posłów i naruszenie zasady równości to można rozważyć rezygnację z tego ustawowego rozwiązania.

3) Konstytucja, a i ustawa o wykonywaniu mandatu, nie determinują wymogów określających większość niezbędną dla podjęcia uchwały przez Sejm o uchylenie immunitetu formalnego. Stosowny przepis pomieszczony jest, zgodnie z dyspozycją ustawy (art. 10 ust. 1) w Regulaminie Sejmu.

Kwestia wymaganej większości dla podjęcia przez Izbę decyzji w sprawie uchylenia immunitetu powinna być (skoro nie rozstrzygał jej ustrojodawca konstytucyjny) uregulowana w ustawie. Tym samym istnieje możliwość rozważenia zmiany w kierunku osłabienia wymaganego progu większościowego.

Regulamin Sejmu w art. 73 ust. 7 przewiduje, iż Sejm rozstrzyga w sprawie uchylenia immunitetu formalnego większością kwalifikowaną co najmniej dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Wymóg kwalifikowanej większości 2/3 głosów ściśle koresponduje z istotą immunitetu jako gwarancją praw izby i mniejszości w łonie Izby. Szczególną wartością wiążącą się z organizacją i funkcjonowaniem parlamentu w demokratycznym państwie prawnym jest zagwarantowanie praw opozycji i mniejszości, być może jest to jeden z najważniejszych czynników rozstrzygających o demokratycznym charakterze parlamentu. Wymóg kwalifikowanej większości dla podjęcia decyzji przez Izbę w sprawie uchylenia immunitetu jej członka zabezpiecza w pełni prawa mniejszości. Można sobie jednak wobrazić, iż w parlamencie wywodzącym się z demokratycznych wyborów powszechnych, którego skład oparty jest na zasadzie pluralizmu politycznego, również wymóg większości bezwzględnej w dostatecznym stopniu zapewni ochronę praw posła i Izby.

W każdym bądź razie kwestia niezbędnej większości dla podjęcia rozstrzygnięcia przez Izbę w sprawie uchylenia immunitetu może być przedmiotem rozważenia. Kwestia ta mająca duże znaczenie dla "siły" immunitetu formalnego nie została w Konstytucji przesądzona i może być uregulowana w sposób różniący się od dotychczasowego.

Prezentując powyższe możliwości w zakresie ograniczenia immunitetu tylko w drodze zmian ustawowo-regulaminowych pragnę stwierdzić, iż nie dostrzegam możliwości ustawowego ograniczenia konstytucyjnego pojęcia "odpowiedzialności karnej".

Konstytucja używa tego pojęcia w wielu artykułach (art. 42 ust. 1, 105 ust. 2 i 4, 196, 200, 206, 211) i w sposób konsekwentny. W jednolitym konstytucyjnym pojęciu odpowiedzialności "karnej" pomieszczone są wszelkie rodzaje odpowiedzialności za czyny zradzające możliwość wymierzenia kary. Konstytucyjne pojęcie odpowiedzialności karnej jest więc pojęciem szerokim i obejmującym wszystkie rodzaje odpowiedzialności, której konsekwencją może być wymierzenie kary.

Konstytucyjny termin obejmuje więc wszelkie działania, które mogą skutkować wymierzeniem kary niezależnie od rodzaju ustawy regulującej odpowiedzialność (Kodeks karny, kodeks wykroczeń, ustawa karno skarbową czy jakakolwiek inna ustawa określająca czyny za które wymierzana jest kara) oraz niezależnie od podmiotu wymierzającego karę (sąd, kolegium do spraw wykroczeń).

Jeżeli zatem powyższa interpretacja konstytucyjnego terminu odpowiedzialności karnej jest zasadna, to wszelkie ustawowe próby dyferencjonowania tej odpowiedzialności "karnej" przez ustawodawcę zwykłego, w odniesieniu do immunitetu poselskiego, mogą okazać się sprzeczne z Konstytucją. Ustawowe postanowienia ograniczające przedmiotowy zakres immunitetu (np. do odpowiedzialności wynikającej z ustawy kodeks karny) bądź ograniczające zakres podmiotowy np. (do odpowiedzialności karno-sądowej) mogą zostać zakwestionowane w procesie kontroli konstytucyjności ustaw jako niezgodne z konstytucyjnym pojęciem odpowiedzialności "karnej".

28 maja 1998 r.

**W SPRAWIE ZNACZENIA POJĘCIA
"ZAWÓD ZAUFANIA PUBLICZNEGO"
Z ART. 17 KONSTYTUCJI**

PAWEŁ SARNECKI

Obie polskie konstytucje przedwojenne (art. 68 Konstytucji Marcowej i art. 72 ust. 2 Konstytucji Kwietniowej) proklamowały funkcjonowanie w państwie "samorządu gospodarczego", nie określając jednak bliżej charakteru tych dziedzin życia, dla których ów samorząd miałby być stwarzany. Trudno za takie określenie uważać postanowienie Konstytucji Marcowej o "samorządzie gospodarczym dla poszczególnych dziedzin życia gospodarczego" i przykładowe wymienienie struktur tego samorządu ("izby rolnicze, handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze, pracy najemnej i inne"). Toteż słuszniej postąpiono w Konstytucji Kwietniowej, nie powtarzając już tych wyjaśnień. Na tle sformułowań Konstytucji Marcowej zaznaczyła się też pewna, interesująca z punktu widzenia niniejszej opinii, różnica zdań we współczesnej literaturze prawniczej. Mianowicie K. Kumaniecki uważał, że art. 68 nie obejmuje jednak samorządu "zawodowego", który widział jako odrębny od gospodarczego rodzaj samorządu "nie - terytorialnego", działającego przecież wówczas faktycznie na ziemiach polskich. Jego szczególne cechy dostrzegał w specyfice zadań samorządu zawodowego, które "ani nie wyczerpują się w zakresie potrzeb gospodarczych, ani nawet nie zmiernają - przede wszystkim - do ich zaspokojenia, lecz są znacznie szersze i z tego powodu organy tych związków są nawet wyposażone w pewne władztwo, objawiające się np. w dyscyplinarnej władzy wykonywanej wobec członków związku." (por. W. L. Jaworski: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 161). Innego zdania był natomiast K. Grzybowski, w specjalnym studium poświęconym samorządowi zawodowemu. Zdaniem tego autora art. 68 odnosił się do obu rodzajów samorządu a podniesione przez K.

Kumanieckiego cechy w obu z nich występują (*Samorząd zawodowy w Polsce*, w: W. L. Jaworski, *Projekt Konstytucji*, Kraków 1928, s. 335 - 337). Jednocześnie ten ostatni autor wskazywał, że wyodrębnianie szczególnego samorządu zawodowego miało u swej genezy pojęcie "godności" pewnych stanów zawodowych, wykształcone - tu K. Grzybowski powołuje się na M. Webera - na wzór "godności" dawnych "stanów" społeczeństwa feudalnego. W aktualnych opracowaniach szersze rozważania nad samorządem zawodowym poczynił J. Filipek, zaliczając do niego samorząd rzemieślniczy i samorząd tzw. wolnych zawodów (por. tego autora *Prawo administracyjne*, cz. I, Kraków 1995, s. 147 i n.).

Na podstawie stanowisk, wyrażanych w literaturze przedmiotu jak również śledząc akty prawne dotyczące poszczególnych gałęzi samorządu zawodowego, można wydobyć szereg cech, charakterystycznych dla pojęcia "zawód zaufania publicznego", stosowanego w art. 17 ust. 1 Konstytucji. Moim zdaniem odnosi się ono jedynie do wykonywania klasycznych "wolnych zawodów" i tymi tylko zawodami, i w konsekwencji - samorządami takich zawodów, zajmuje się art. 17 Konstytucji. Nie wydaje się bowiem, aby w powszechnym rozumieniu poszczególnym profesjom rzemieślniczym i im podobnym można było sensownie przypisywać "zaufanie publiczne". Nie znaczy to naturalnie, że nie można by tworzyć samorządu zawodowego dla rzemiosła lub dla zawodów, w podobny co rzemiosło sposób wykonujących świadczenia na rzecz obywateli. Jednakże ograniczenie, o którym wspomniano powoduje, że np. samorząd zawodowy rzemiosła nie posiada swych podstaw konstytucyjnych, co naturalnie znowu nie oznacza, że jego istnienie jest z Konstytucją niezgodne.

Naturalnie określenie "zawód zaufania publicznego" wskazuje na pewną kategorię z zakresu psychologii społecznej a "posiadanie zaufania publicznego" jest stanem, wymiernym metodami socjologicznymi. Przepisy konstytucyjne nie są w stanie go stworzyć. Biorą one ów realny stan rzeczy za punkt wyjścia i organizują go w sposób, ujęty w art. 17.

Jako okoliczności, determinujące ustawodawcę przy podejmowaniu decyzji o sformalizowaniu pewnej korporacji samorządowej jako "zawodu zaufania publicznego" należałoby m.zd. wskazać:

1) Na początek należałoby niewątpliwie ustalić czy w ramach spełniania powinności zawodowych ma miejsce fakt częstego powierzania przez obywateli, korzystających ze świadczonych w danej sytuacji usług, informacji dotyczących ich życia prywatnego. Stają się one następnie dla osób z danej grupy zawodowej tajemnicą zawodową, której nie mogą ujawniać. Te informacje dotyczą przy tym bardzo często spraw dla życia jednostki zasadniczych, decydujących w poważnym stopniu o jej statusie społecznym. Tylko instytucjom "zaufania publicznego (społecznego)" można takie tajemnice powierzać, a system prawny winien naturalnie zabezpieczać nienaruszalność złożonych informacji i stosowne do tego immunitety. Korporacje samorządowe należy więc powoływać dla wszystkich grup zawodowych, którym obywatele powierzają swe informacje - natomiast ich odbiorcą w możliwie ograniczonym zakresie stawać się winny organy państwowe. Np. nie bardzo w naszej kulturze prawnej do wyobrażenia byłaby sytuacja, gdyby adwokaci mieli mieć status urzędnika państwowego i zorganizowani by byli jako pracownicy departamentu adwokatury Ministerstwa Sprawiedliwości.

2) Wobec powyższego szczególną wagę posiada wymiar etyczny osób, wykonujących taką działalność. Jest to sytuacja, dla której wyznawane przez ogół (większość) społeczeństwa kanony etycznego postępowania są niewystarczające i osobom wykonującym te czynności zawodowe stawia się wyższe wymagania. Do ich wykształcenia najbardziej predystynowane jest samo to środowisko, dlatego winno działać w sposób nieskrępowany w możliwie szerokim zakresie. Korporacyjne zasady etyki nie muszą być nawet formalizowane. Powstają na ogół w trakcie długiego okresu funkcjonowania tych zawodów, co jest w tym przypadku regułą. Nawiązują również do kanonów etycznych społeczności, szerszych niż jeden tylko naród, posiadają

bowiem wspólne korzenie moralne z podobnymi korporacjami innych państw, przynajmniej w państwach kultury europejskiej. Jest to bardzo istotny moment, stabilizujący "zaufanie publiczne". Należałoby więc tworzyć korporacje samorządowe dla tych zawodów, przy wykonywaniu których realizacji względów etycznych przypisuje się (kulturowo i tradycyjnie) bardzo wysoką rolę.

3) Od samorządu zawodowego wolnych zawodów często wymaga się posiadania wysokich kwalifikacji, zwykle konieczności ukończenia wyższych studiów i odbycia dalszych szkoleń. Są to oczywiście kategorie formalne, ale i one w niemałym stopniu składają się na opisywane tu "zaufanie publiczne", gdyż dają jednak pewne obiektywne gwarancje wykonywania zawodu zgodnie z wymogami jego "sztuki". Dlatego tworzenie korporacji samorządu zawodowego tych "wolnych zawodów", które mogą wykonywać wszyscy (np. pośredników w obrocie nieruchomościami), winno następować z dużą ostrożnością.

4) Charakterystyczne dla komentowanego tu "zaufania publicznego" - którego występowanie winno skłaniać do rozważania o potrzebie utworzenia korporacji zawodowej - jest funkcjonująca w obrębie wielu z nich działalność szkoleniowa, prowadzenie kształcenia czy doskonalenia zawodowego - i to zarówno członków, jak i adeptów danego zawodu. Dla tej ostatniej kategorii charakterystyczna jest instytucja "aplikantów", szkolących się pod okiem swego patrona. Po części więc korporacje zawodowe funkcjonują jako instytucje edukacyjne, przy czym doszkalania zawodowego nie sposób rozdzielić od formowanego jednocześnie "etosu zawodowego (etosu dobrej roboty)". I znów - kulturowo i tradycyjnie - widzi się w tych korporacjach instytucje, którym społeczeństwo w zaufaniu do ich rzeczowych kompetencji powierza kontrolę nad odnawianiem swego składu osobowego i troskę o utrzymanie właściwego poziomu świadczonych usług.

Na zakończenie wypada raz jeszcze powtórzyć, że określenie "zawód zaufania publicznego" jest określeniem z zakresu psychologii społecznej i nie

może zostać wyczerpująco określony w kategoriach normatywnych. Wskazałem powyżej cztery jego aspekty, które przybliżają - moim zdaniem - wyjaśnienie tego pojęcia, nie znaczy to jednak aby zawierał się w tym postulat wprowadzenia tych wymogów jako wymogów prawnych przy powoływaniu tego typu korporacji. M.zd. trafniej jest pozostawać przy dotychczasowym, prawnie niezdefiniowanym używaniu tego pojęcia, pozostawiając ocenie ustawodawcy każdorazowo dokonywaną ocenę jego wypełniania się przy powoływaniu struktury samorządowej dla kolejnego zawodu.

6 kwietnia 1998 r.

**W SPRAWIE KONSTYTUCYJNOŚCI ROZPORZĄDZENIA
WOJEWODY WARSZAWSKIEGO (TZW. AKCJA MAŁOLAT)**

BEATA SZEPIETOWSKA

I. Rozporządzenie wojewody warszawskiego z dnia 8 kwietnia 1998 r. w sprawie zakazu przebywania nieletnich na ulicach i w miejscach publicznych na terenie Warszawy i województwa warszawskiego oceniamy pod względem konstytucyjności, biorąc pod uwagę przesłankę merytoryczną (przedmiot aktu) oraz formalną (rodzaj aktu, podstawę kompetencyjną i tryb podjęcia rozporządzenia).

a) Przedmiotowo: rozporządzenie ustanawia zakaz przebywania nieletnich - bez opieki dorosłych - na ulicach i w miejscach publicznych na terenie Warszawy i województwa warszawskiego w okresie od dnia 1 maja 1998 r. do dnia 30 września 1998 r., w godzinach od 23.00 do 6.00.

b) Natomiast pod względem formalnym, wojewoda powołuje jako podstawę prawną wydania rozporządzenia art. 22 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (tekst. jedn. - Dz. U. z 1998 r. Nr 32, poz. 176, o treści następującej:

W zakresie lub w przypadkach nie unormowanych w przepisach szczególnych, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia lub zdrowia obywateli, ochrony mienia, zapewnienia porządku publicznego, wojewoda może wydawać rozporządzenia ustanawiające na czas określony zakazy lub nakazy określonego w nich zachowania się (rozporządzenia porządkowe).

II. Naszym zdaniem rozporządzenie budzi uzasadnione wątpliwości co do zgodności z art. 31 Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483), w brzmieniu:

1. Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.
2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ustrojodawca *expressis verbis* określił dopuszczalność wyjątków, pod warunkiem, że zostaną unormowane w ustawie a ograniczenie korzystania z wolności uzasadnia konieczność *explicite* nazwana (wskazana) w przepisie konstytucyjnym.

a) Mając na uwadze powyższe, należy jednoznacznie uznać niekonstytucyjność formalną rozporządzenia wojewody warszawskiego.

Jeżeli ustawa zasadnicza wskazuje wyłączność uregulowania danej materii w ustawie, to żaden inny akt nie może ustawy zastąpić (w szczególności, bez wyraźnego upoważnienia ustawowego "przejąć" jej zakresu przedmiotowego).

Naszym zdaniem, konsekwencją wkroczenia w uprawnienia prawotwórcze Sejmu (legislatywy) przez organ egzekutywy (w terenie - wojewodę) jest naruszenie konstytucyjnych zasad: podziału i równowagi władz (art. 10), legalizmu działania organów władzy publicznej (art. 7) oraz demokratycznego państwa prawnego (art. 2).

b) Oceniając rozporządzenie pod względem legalności, odniesiemy się do powołania podstawy prawnej dla wydania tego aktu przez wojewodę (*in statu nascendi* można sądzić, że organ działa na podstawie i w granicach prawa).

Rozdział 4 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej normuje zagadnienie prawa miejscowego, precyzując (art. 20), że wojewoda wydaje przepisy prawne powszechnie obowiązujące na terenie województwa lub jego części (prawo miejscowe) na podstawie upoważnień udzielonych w:

1) ustawach szczególnych, jeżeli przedmiotem regulacji mają być sprawy o charakterze techniczno-organizacyjnym albo sprawy szczegółowe, które ze swej istoty wymagają uwzględnienia warunków i potrzeb miejscowych lub częstych zmian w sposobie ich uregulowania (rozporządzenia wykonawcze - art. 21);

2) art. 22 niniejszej ustawy, zgodnie z którym: "W zakresie lub w przypadkach nie unormowanych w przepisach szczególnych, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli, ochrony mienia, zapewnienia porządku publicznego, wojewoda może wydawać rozporządzenia ustanawiające na czas określony zakazy lub nakazy określonego w nich zachowania się (rozporządzenia porządkowe)".

Interpretacja powołanych przepisów nakazuje odróżnić ustawy szczególne od przepisów szczególnych: pierwsze muszą zawierać upoważnienie do wydania rozporządzenia wykonawczego (techniczno-organizacyjnego), zaś drugie - o ile nie regulują określonej sprawy (w aspekcie zakresu lub przypadku, którego ocena - *nota bene* - należy do wojewody), to uzasadniają kompetencję prawotwórczą tego organu do wydawania rozporządzeń porządkowych.

Stąd, prawdopodobnie wojewoda podejmując opiniowane rozporządzenie uzasadnił jego legalność brakiem stosownych przepisów szczególnych, zakazujących nieletnim przebywanie na ulicach i w miejscach publicznych w określonym czasie.

Rozstrzygający dla sprawy jest natomiast fakt, że wojewoda pominął charakter prawny i znaczenie problemu (z punktu widzenia aksjologii) poddanego regulacji.

Wkroczył bowiem w materię konstytucyjną (wolność człowieka), której ograniczenie następuje wyłącznie w ustawie, a nieistnienie ograniczenia nie może być utożsamione z brakiem unormowania rozumianym jako upoważnienie (legitymacja) do kształtowania (zawężania) wolności w rozporządze-

niu porządkowym (art. 22 ustawy o terenowych organach rządowej administracji ogólnej).

c) Jak przekonująco dowodzi prof. Leszek Wiśniewski: "Wolność człowieka jest wartością przyrodzoną i niezbywalną. Jej istota sprowadza się do podejmowania decyzji i ich realizacji. Praktyczna możliwość realizacji wolności istnieje niezależnie od istnienia państwa i prawa. Państwo i prawo są potrzebne nie po to, aby człowiekowi wolność «przyznać», lecz wyłącznie w celu ograniczenia i zagwarantowania wolności, aby mogli z niej korzystać wszyscy, zgodnie z zasadą równości, w możliwie najszerszym zakresie. Przy realizacji wolności nie ma podmiotu zezwalającego. Człowiek realizuje wolność sam, własnym aktem woli.

Wobec tego akt normatywny dotyczący wolności powinien spełniać co najmniej trzy warunki:

- 1) mieć formę normy deklarującej wolność (a nie kreującej),
- 2) wyczerpująco wymieniać ograniczenia wolności w formie zakazów, nakazów oraz sankcji za ich naruszenie (a nie wymieniać to, co wolno czynić),
- 3) gwarantować prawnie, instytucjonalnie i materialnie możliwość realizacji wolności w części nie podlegającej ograniczeniom oraz wykonalność zakazów i nakazów (np. przez ustanowienie ochrony policyjnej, sądowej czy przez udostępnienie dóbr materialnych będących w dyspozycji organów rządowych i samorządów terytorialnych).

Państwo oraz wszystkie inne podmioty dysponujące władztwem państwowym wobec obywateli i osób prawnych (np. samorządy) nie kierują się już zasadą wolności, lecz zasadą legalizmu - mogą podejmować decyzje władcze tylko na podstawie zezwolenia konstytucji lub ustawy, z powołaniem się na to zezwolenie i w granicach tam wyznaczonych.

Z tych też względów można twierdzić, że zasada legalizmu spełnia gwarancyjną funkcję wobec zasady wolności, gdyż nie pozwala organom rządo-

wym i samorządowym działać samowolnie wobec osób fizycznych i prawnych".⁹

III. Kolejną wątpliwość - w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa (Rozdział III) - budzi nazwanie aktu wojewody rozporządzeniem.

a) Ustawa zasadnicza *expressis verbis* charakteryzuje ten rodzaj aktu normatywnego, zaliczając go do źródeł powszechnie obowiązującego prawa (art. 87 ust. 1), wskazując warunki jego legalności (art. 92) oraz określając (*numerus clausus*) podmioty legitymowane do jego wydania.

Stanowi przy tym (art. 87 ust. 2) o istnieniu źródeł powszechnie obowiązującego prawa na obszarze działania organów, które je ustanowiły, nazywając je aktami prawa miejscowego.

Kompetencję wydawania aktów prawa miejscowego przyznaje (art. 94) m.in. terenowym organom administracji rządowej, które stanowią je na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Określenie zasad i trybu wydawania aktów prawa miejscowego przekazuje do unormowania w ustawie.

b) Mając na uwadze powyższe, trzeba postawić tezę, zgodnie z którą Konstytucja wyłączyła możliwość stanowienia prawa przez wojewodów w formie prawnej, nazwanej rozporządzeniem.

Celem regulacji systemu źródeł powszechnie obowiązującego prawa było jego zamknięcie. Posługiwanie się rozporządzeniem w znaczeniu innym niż konstytucyjne ustalone otwiera system i wprowadza zamęt terminologiczny.

IV. Należy również wspomnieć o następstwach prawnych, implikowanych rozporządzeniem wojewody warszawskiego.

a) Po pierwsze, wojewoda wydał zarządzenie Nr 14 z dnia 8 kwietnia 1998 r. w sprawie podjęcia działań opiekuńczo-wychowawczych w stosunku do

⁹ L. Wiśniewski, *Prawo a wolność człowieka - pojęcie i konstrukcja prawna*, w: *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa kontrola*, pod redakcją naukową L. Wiśniewskiego, Wydawnictwo Sejmowe 1997, s. 58-59.

osób nieletnich przebywających w miejscach publicznych na terenie Warszawy i województwa warszawskiego w godzinach od 23.00 do 6.00.

W § 1 ust. 2 pkt 1 zaleca Komendantowi Stołecznemu Policji "wzmoczenie prewencji ogólnej i szczególnej wobec nieletnich, ze szczególnym uwzględnieniem środowisk patologicznych, w tym podjęcie działań zapobiegających przestępczości nieletnich i przestępczości wobec nieletnich oraz zwiększenie częstotliwości przeprowadzania kontroli osób nieletnich przebywających na ulicach i w innych miejscach publicznych od godz. 23.00 do 6.00 bez opieki".

b) Po drugie, obowiązuje zarządzenie Nr 15/97 Komendanta Głównego Policji z dnia 16 czerwca 1997 r. w sprawie form i metod działania policji w zakresie zapobiegania i zwalczania demoralizacji i przestępczości nieletnich (podstawa prawna: art. 7 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. - o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn.zm.) oraz art. 1 ustawy z dnia 26 października 1982 r. - o postępowaniu w sprawach nieletnich (Dz. U. Nr 35, poz. 228 z późn.zm.).

Zarządzenie określa np. następujące czynności policji:

- legitymowanie nieletnich (w celu ustalenia tożsamości) znajdujących się w godzinach nocnych na ulicach, w miejscach publicznych bez opieki osób dorosłych (podstawa prawna: art. 15 ustawy o Policji);

- zatrzymywanie osób nietrzeźwych, a także nieletnich, które swoim zachowaniem dają powód do zgorszenia, znajdujących się w okolicznościach zagrażających ich życiu i zdrowiu albo zagrażających życiu i zdrowiu innych osób (podstawa prawna: art. 15 ust. 1 pkt 2 ustawy o Policji oraz art. 40 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 z późn.zm.);

- podejmowanie działań przewidzianych ustawą o postępowaniu w sprawach nieletnich w wypadkach, gdy nieletni wykazują przejawy demoralizacji lub dopuszczają się czynów karalnych (podstawa prawna: art. 15 ust. 2 i 3

ustawy o Policji oraz art. 2 ust. 4 ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich).

c) Przepisy powyższe nie mogą zatem legitymować Policji np. w zakresie prewencyjnego zatrzymania nieletniego między godz. 23.00 a 6.00, jeśli nie realizuje on dyspozycji przepisów określonych w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji (tzw. spokojny nieletni), jak również nie stanowią podstawy do przeprowadzania obligatoryjnych rozmów przedstawicieli stowarzyszeń (np. miejscowy rzecznik praw dziecka) z nieletnimi zatrzymanymi w policyjnej izbie dziecka.

V. Wykonywanie rozporządzenia wojewody i zarządzenia Komendanta Głównego Policji musi przebiegać z poszanowaniem art. 37 Konwencji o Prawach Dziecka, ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską (Dz. U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

Państwo zobowiązało się zapewnić, by:

- żadne dziecko (osoba ludzka poniżej 18 lat) nie podlegało torturowaniu bądź okrutnemu, nieludzkiemu czy poniżającemu karaniu /.../;

- żadne dziecko nie zostało pozbawione wolności w sposób bezprawny lub arbitralny. Aresztowanie, zatrzymanie lub więzienie dziecka powinno być zgodne z prawem i może być zastosowane jedynie jako środek ostateczny i na możliwie najkrótszy czas;

- każde dziecko pozbawione wolności było traktowane humanitarnie i z poszanowaniem wrodzonej godności jednostki ludzkiej, w sposób uwzględniający potrzeby osoby w danym wieku. W szczególności każde dziecko pozbawione wolności zostanie odseparowane od osób dorosłych, jeśli tylko rozwiązanie odwrotne nie będzie uznane za zgodne z najwyższym dobrem dziecka oraz będzie miało prawo utrzymywać kontakty ze swoją rodziną poprzez korespondencję i wizyty, z wyłączeniem sytuacji wyjątkowych;

- każde dziecko pozbawione wolności miało prawo do uzyskania niezwłocznego dostępu do prawnej lub innej odpowiedzialnej pomocy, jak rów-

niez prawo do kwestionowania legalności pozbawienia go wolności przed sądem lub inną kompetentną władzą oraz domagania się uzyskania szybkiej decyzji w tej sprawie.

VI. Postanowienia Konwencji o Prawach Dziecka - choć również art. 5 ust. 1 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn.zm.) trzeba odczytywać w kontekście art. 41 Konstytucji, który stanowi:

1. Każdemu zapewnia się nietykalność osobistą i wolność osobistą. Pozbawienie lub ograniczenie wolności może nastąpić tylko na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

2. Każdy pozbawiony wolności nie na podstawie wyroku sądowego ma prawo odwołania się do sądu w celu niezwłocznego ustalenia legalności tego pozbawienia. O pozbawieniu wolności powiadamia się niezwłocznie rodzinę lub osobę wskazaną przez pozbawionego wolności.

3. Każdy zatrzymany powinien być niezwłocznie i w sposób zrozumiały dla niego poinformowany o przyczynach zatrzymania. Powinien on być w ciągu 48 godzin od chwili zatrzymania przekazany do dyspozycji sądu. Zatrzymanego należy zwolnić, jeżeli w ciągu 24 godzin od przekazania do dyspozycji sądu nie zostanie mu doręczone postanowienie sądu o tymczasowym aresztowaniu wraz z przedstawionymi zarzutami.

4. Każdy pozbawiony wolności powinien być traktowany w sposób humanitarny.

5. Każdy bezprawnie pozbawiony wolności ma prawo do odszkodowania.

VII. Zakres przedmiotowy rozporządzenia wojewody obliguje także do wskazania wątpliwości co do zgodność przyjętych rozwiązań z art. 52 ust. 1 i 3 Konstytucji:

1. Każdemu zapewnia się wolność poruszania się po terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyboru zamieszkania i miejsca pobytu.

3. Wolności, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą podlegać ograniczeniom określonym w ustawie.

VIII. Konkludując, problem konstytucyjności i legalności rozporządzenia porządkowego wojewody warszawskiego winien stać się przedmiotem ostatecznego i powszechnie obowiązującego orzeczenia sądu (Naczelny Sąd Administracyjny) lub Trybunału Konstytucyjnego.

Natomiast, stosowanie aktu wojewody w praktyce, ze szczególnym uwzględnieniem czynności podejmowanych przez Policję musi podlegać bieżącej kontroli zarówno organów władzy publicznej (przede wszystkim Najwyższej Izby Kontroli), jak i samych obywateli.

4 maja 1998 r.

UPRAWNIENIA EMERYTALNE STRAŻAKÓW PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ

DARIUSZ CHRZANOWSKI

Przedmiotem niniejszej opinii jest udzielenie odpowiedzi na temat uprawnień emerytalnych strażaków Państwowej Straży Pożarnej zatrudnionych w zakładowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej oraz rozstrzygnięcie kwestii związanych z wzajemną relacją przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 400, z późn.zm.) i ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214, zm. Dz. U. z 1995 r. Nr 4, poz. 17 - nazywanej dalej ustawą emerytalną).

Z pisma przedstawionego do zaopiniowania wynika, iż Zakład Emerytalno - Rentowy przy MSWiA odmawia przyznania świadczeń emerytalnych pewnej grupie osób, które spełniły wymóg złożenia stosownej deklaracji i uzyskały zgodnie z przepisami ustawy o PSP status strażaka.

Jednocześnie z pisma Stowarzyszenia Pożarników Polskich nie wynika, który przepis ustawy emerytalnej w interpretacji ZER MSWiA uniemożliwia przyznanie strażakom zatrudnionym w zakładowych jednostkach przeciwpożarowych świadczeń emerytalnych.

Po przeprowadzeniu analizy można dojść do przekonania, iż wątpliwości takie wzbudzać może przepis art. 13 ustawy emerytalnej.

Niestety brak stanowiska i jakiegokolwiek jego uzasadnienia uniemożliwia przeprowadzenie w tym zakresie polemiki z wykładnią przepisów stosowaną przez Zakład Emerytalno - Rentowy MSWiA.

Przystępując do analizy uprawnień emerytalnych przysługujących strażakom nie sposób nie powołać art. 60 ustawy o PSP, który zawiera normę o

charakterze ogólnym, zgodnie z którą strażak po 15 latach służby nabywa prawo do zaopatrzenia emerytalnego według zasad i na warunkach przewidzianych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Podobny przepis zawiera ustawa emerytalna, której art. 12 stanowi, iż emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej lub Służbie Więziennej.

Wskazać należy, iż w korpusie pożarnictwa występowało w okresie wcześniejszym znaczne zróżnicowanie statusu osób w zależności od miejsca zatrudnienia. W trakcie prac nad ustawą o PSP zdecydowano się na usunięcie tych różnic. Celowi temu służyć miał przepis art. 129, przewidujący, iż dotychczasowi funkcjonariusze pożarnictwa stają się strażakami Państwowej Straży Pożarnej, jeżeli w ciągu 1 miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wyrażą na to pisemną zgodę. Strażacy, którzy złożyli takie oświadczenia zachowywali ciągłość służby.

Funkcjonariusze pożarnictwa, którzy nie podjęli służby w w PSP byli zwalniani z zachowaniem uprawnień przewidzianych w dekrete z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa (Dz. U. Nr 50, poz. 321, z późn.zm.). Taka sytuacja istniała jednak do chwili wejścia w życie przepisów ustawy emerytalnej.

Od 1994 r. strażacy zatrudnieni w zakładowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej nabywali uprawnienia emerytalne w oparciu o przepisy ustawy emerytalnej.

Kwestię uprawnień emerytalnych strażaków zatrudnionych w zakładowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej w praktyce - jak się okazało - komplikują postanowienia ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Gra-

nicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Nr 53, poz. 214, z późn.zm.).

Chodzi o przepis art. 13 ust. 1 pkt 4 powołanej ustawy, zgodnie z którym jako równorzędne ze służbą w Policji, Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i w Służbie Więziennej traktuje się okresy zatrudnienia lub służby w zawodowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej i nauki w szkołach pożarniczych, w charakterze członka Korpusu Technicznego Pożarnictwa, a także funkcjonariusza pożarnictwa w terminie do dnia 31 stycznia 1992 r.

Zasadniczy problem dotyczy kwestii zaliczania do okresu równorzędnego z okresem służby pracy w zakładowych jednostkach pożarnictwa po dniu 31 stycznia 1992 r.

Przyjęta przez ZER MSWiA interpretacja (jak przypuszczam) sprowadza się do zaliczenia do okresu służby (jako okresu z nią równorzędnego) jedynie czasu do 31 stycznia 1992 r., co wyklucza dla niektórych kategorii osób, które ubiegają się o przyznanie świadczeń emerytalnych zaliczenia do okresu służby czasu pracy w zakładowych jednostkach pożarnictwa po tym okresie.

Wydaje się, iż taka interpretacja nie jest uzasadniona. Z przepisu art 129 ustawy o PSP wynika, iż osoby które nie z własnej winy nie zostały powołane lub mianowane do PSP, a w ciągu miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy złożyły stosowną deklarację uzyskują status strażaka *ex lege* i utrzymują go do dnia 30 czerwca 1998 r.

Powołany przepis w stosunku do tej kategorii osób ustanawia zasadę, iż osoby takie zachowują ciągłość służby. W związku z powyższym w ogóle nie znajduje do nich zastosowania przepis art. 13 ustawy emerytalnej. Okres pracy w zakładowych jednostkach przeciwpożarowych traktować należy jak okres służby zarówno przed 31 stycznia 1992 r., jak również po tej dacie.

Podkreślić należy, iż w pierwotnej wersji przepis art. 129 nie przewidywał terminu z upływem którego strażacy "zakładowi" przy spełnieniu wymogu złożenia deklaracji tracili status strażaka PSP.

Stosowny przepis (art. 129 ust. 6 ust) dodany został do ustawy o PSP przez art. 1 pkt. 69 ustawy z dnia 8 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (zmiana weszła w życie z dniem 23 stycznia 1997 r.).

W ten sposób ustawodawca nie tylko potwierdził uprawnienia tych strażaków, którzy złożyli stosowne deklaracje, ale jednocześnie wprowadził ograniczenie czasowe, z którym związane jest posiadanie statusu funkcjonariusza i związanych z tym uprawnień - również emerytalnych.

Inaczej natomiast przedstawia się sytuacja tych strażaków zatrudnionych w zakładowych jednostkach przeciwpożarowych, którzy nie złożyli deklaracji w myśl przepisu art. 129 ustawy o PSP. Osoby takie nie uzyskały statusu strażaka PSP, jednocześnie w myśl ustawy nie zachowały ciągłości służby i do tej kategorii osób w pełni zastosowanie znajduje art. 13 ust. 1 pkt 4 ustawy emerytalnej.

W związku z powyższym należy przyjąć, iż strażakom "zakładowym" do określonego w art. 12 ustawy emerytalnej czasu służby wymaganego do przejścia na emeryturę należy zaliczyć okresy pracy w zakładowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej jako okresy służby, o ile złożyły w wymaganym okresie stosowną deklarację (maksymalnie do 30 czerwca 1998 r.).

Na marginesie należy dodać, iż opracowany został projekt ustawy, który w intencji autorów rozwiązać ma istniejący konflikt dotyczący zaopatrzenia emerytalnego strażaków zatrudnionych w zakładowych jednostkach ochrony przeciwpożarowej. Niestety do dnia sporządzenia niniejszej opinii nie wpłynął on do Laski Marszałkowskiej.

1 czerwca 1998 r.

INFORMACJE

O ZATRUDNIANIU PRACOWNIKÓW PRZEZ POSŁA
W BIURZE POSELSKIM
W RAMACH UMÓW CYWILNOPRAWNYCH

IRENA GALIŃSKA-RĄCZY

Odpowiadając na zapytanie dotyczące możliwości zatrudniania przez posła pracowników w biurze poselskim (i jego filiach) na innej podstawie niż umowa o pracę na czas określony, należy wyjaśnić:

Przepisy ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. Nr 73, poz. 350 z późn.zm.) przewidują możliwość zatrudniania pracowników w biurach poselskich w ramach umów o pracę na czas określony (nie dłuższy iż okres sprawowania mandatu). Posłowie, dysponując środkami na pokrycie kosztów związanych z funkcjonowaniem biur poselskich, sami ustalają wynagrodzenie dla pracowników tych biur. Pracownikom biur przysługują ponadto nagrody jubileuszowe oraz odprawy w związku z zakończeniem kadencji poselskich (art. 23 ust. 6).

Z przytoczonych unormowań wynika, że jako podstawową formę dla zatrudniania pracowników przez posłów, ustawodawca przewidział zatrudnianie w ramach stosunku pracy. W art. 23 ust. 3 ustawy posłużono się zwrotem "poseł może zatrudniać pracowników", co oznacza, że nie jest to jedyna i obligatoryjna formuła do angażowania osób do obsługi działalności terenowej parlamentarzystów.

Stosownie do art. 23 ust. 3 zdanie drugie działalność posła (terenowa) może być wspierana przez społecznych asystentów. Społecznych, czyli takich, którzy nie otrzymują za wykonywaną na rzecz posła pracę żadnego wynagrodzenia.

Poseł nie ma formalnego obowiązku zatrudniania pracowników w swoim biurze poselskim (poselsko-senatorskim) w ramach stosunku pracy, bowiem może on również angażować do pracy w ramach umów cywilnoprawnych

(np. w ramach umowy zlecenia czy umowy o dzieło). Wynika to zarówno z przepisów prawa pracy, jak i stosownych uchwał Prezydium Sejmu w sprawie biur poselskich oraz biur klubów parlamentarnych.

Odpowiadając na pytanie: *"kiedy, na jakich zasadach, jak długo można zatrudniać pracowników na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło?"*, stwierdzić należy iż, o zastosowaniu konkretnego rodzaju stosunku prawnego (pracowniczego czy niepracowniczego typu cywilnoprawnego) decydują z reguły potrzeby podmiotu zatrudniającego i wykonawcy pracy. Nasz system prawny w zakresie zatrudniania (zarówno w ramach stosunku pracy, jak i umów cywilnych) opiera się na zasadzie swobody umów, a w związku z tym od woli stron zależy, jaką umowę i z jakimi postanowieniami zawrą poseł i osoba mająca na jego rzecz wykonywać albo wykonać pracę. Ze względu na fakt, że często ten sam rodzaj pracy może być wykonywany zarówno na podstawie umowy o pracę, jak i na podstawie np. umowy zlecenia (np. doradztwo w określonej dziedzinie, maszynopisanie), trudno określić kiedy i na jakich zasadach dana praca może być wykonywana w ramach umowy cywilnoprawnej. Ponieważ pytanie dotyczy granic czasowych zawieranych umów wskazać wypada, iż stosunkiem zatrudnienia najbardziej polecanym przy angażowaniu do pracy w sposób względnie stały jest umowa o pracę (zwłaszcza, jeżeli będziemy rozważać zatrudnienie w charakterze asystenta albo osoby prowadzącej sekretariat biura poselskiego).

W ramach dokonanej 2 lutego 1996 r. nowelizacji Kodeksu pracy, istotnej zmianie uległo brzmienie art. 22 § 1 k.p., zgodnie z którym przez nawiązanie stosunek pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem, zaś pracodawca do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Nowa wersja tego przepisu wskazuje jednoznacznie, na jedną z podstawowych cech stosunku pracy - na podporządkowany charakter pracy pracownika (pracownik ma obowiązek stosowania się do poleceń kierownictwa związanych z wyznaczaniem zadań oraz określaniem miejsca i sposobu wykonywania pracy). Cechy sto-

stosunku pracy określone w art. 22 § 1 k.p. pozwalają na stosunkowo precyzyjne odróżnienie tego stosunku od stosunków cywilno-prawnych (jakimi są umowa zlecenia czy umowa o dzieło), których przedmiotem jest również świadczenie pracy.

Art. 22 § 1 i inne przepisy Kodeksu pracy wskazują na najważniejsze cechy stosunku pracy (dla pokazania różnicy, wskazałam niektóre cechy stosunku cywilnoprawnego):

- jest to stosunek dobrowolny (tak, jak zawarcie umowy cywilnoprawnej),
- jest zobowiązaniem wzajemnym (pracownik ma obowiązek wykonywania pracy określonego rodzaju, a pracodawca obowiązek zatrudniania go za określonym wynagrodzeniem),
- wynika z niego obowiązek osobistego świadczenia pracy (w stosunkach cywilnoprawnych np. przy umowie zlecenia dopuszczalne jest, aby zleconobiorca "wyręczył się" kimś innym),
- ma charakter odpłatny - praca musi być zawsze wynagradzana, a pracownik nie może zrzec się wynagrodzenia (przy umowach cywilnoprawnych możliwe jest nieodpłatne wykonywanie pracy - patrz np. art. 750 k.c.),
- praca na podstawie stosunku pracy jest wykonywana pod kierownictwem pracodawcy, a więc w warunkach podporządkowania (obowiązek wykonywania poleceń przełożonych odróżnia stosunek pracy od pracy wykonywanej w ramach zlecenia czy umowy o dzieło),
- charakteryzuje się ciągłością świadczenia pracy - pracownik wykonuje czynności powtarzające się, a nie jednorazowe typu wykonanie opracowania (w art. 22 § 1 k.p. użyto zwrotu "pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy", a nie wykonania określonej pracy, jak to ma miejsce przy umowie zlecenia czy umowie o dzieło). Ponadto praca w ramach stosunku pracy jest wykonywana codziennie (albo w określonych dniach) i w określonych godzinach w tzw. miejscu pracy, a stosunek pracy, w odróżnieniu od zobowiązań cywilnoprawnych nie rozwiązuje się przez wykonanie określonego

świadczenia (np. przy umowie o dzieło z chwilą jego wydania i zapłaty wynagrodzenia umowa ta rozwiązuje się),

- jest stosunkiem starannego działania (a nie rezultatu, jak to ma miejsce np. w umowie o dzieło); pracownik nie odpowiada za wynik pracy, ale za samo staranne wykonywanie pracy, pracownika nie można pozbawić wynagrodzenia ani pociągnąć do odpowiedzialności w sytuacji, gdy wynik pracy nie został osiągnięty albo jest wadliwy - jeżeli nie udowodni się braku należytej staranności,

- pracodawca ponosi ryzyko ekonomiczne, techniczno-organizacyjne, osobowe i socjalne.

W celu zwiększenia funkcji ochronnej Kodeksu pracy w art. 22 § 1¹ k.p. wprowadzono następujący zapis:

"Zatrudnienie w warunkach określonych w § 1 jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej umowy".

Zapis ten wprowadza jako zasadę identyfikowanie stosunku pracy nie według nazwy umowy (np. umowa zlecenia), lecz według jego istoty. Potrzeba takiego unormowania wyniknęła z nasilającego się w ostatnim czasie zjawiska zawierania w miejsce umów o pracę umów cywilnoprawnych typu umowa zlecenia, a więc obchodzenia przepisów prawa pracy.

Jednocześnie rozszerzono kompetencje Państwowej Inspekcji Pracy, której inspektorzy mają prawo prowadzenia czynności kontrolnych wobec podmiotów, na rzecz których jest wykonywana praca przez osoby fizyczne (bez względu na rodzaj umowy, na podstawie której świadczona jest ta praca, a również w odniesieniu do umów cywilnoprawnych). Ponadto inspektorzy PIP mają prawo wnoszenia powództw, a za zgodą osoby zainteresowanej również prawo uczestniczenia w postępowaniu przed sądem pracy o ustalenie istnienia stosunku pracy.

Mając na względzie powyższe rozważania (a zwłaszcza przepisy wynikające z ochronnej roli prawa pracy), uważam że w praktyce posłowie powinni zatrudniać pracowników przede wszystkim w ramach stosunku pracy (pra-

cownicy zatrudniani w ramach stosunku pracy są bardziej dyspozycyjni, podlegają obowiązkom wynikającym z Kodeksu pracy typu: przestrzeganie tajemnicy służbowej, chronienie mienia i dbanie o dobro zakładu pracy, przestrzeganie dyscypliny pracy). Jednakże w niektórych sytuacjach, kiedy stałe zatrudnienie w sensie zawarcia stosunku pracy byłoby niepraktyczne z punktu widzenia ekonomicznego, poseł powinien angażować do pracy osoby, które określone zadania za obopólną zgodą będą realizować w ramach umowy zlecenia czy umowy o dzieło.

Chciałabym również zwrócić uwagę na obowiązek ubezpieczania osób wykonujących umowy zlecenia zawarte na okres co najmniej 15 dni, wynikający z ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na podstawie umowy agencyjnej i umowy zlecenia (Dz. U. z 1995 r. Nr 65, poz. 333, zm. z 1995 r. Nr 128, poz. 617 i z 1996 r. Nr 100, poz. 461).

16 czerwca 1998 r.

STAN PRAWNY NIERUCHOMOŚCI NA TZW. ZIEMIACH
ODZYSKANYCH, Z UWZGLĘDNIENIEM PROJEKTOWANYCH
ZMIAN W TYM ZAKRESIE

DARIUSZ CHRZANOWSKI

1. Podstawowym aktem prawnym, który uregulował sprawy własności gruntów położonych na Ziemiach Zachodnich i Północnych był dekret Rady Ministrów z dnia 8 marca 1946 r. o majątkach opuszczonych i poniemieckich (Dz. U. Nr 13, poz. 87). Na mocy art. 2 powołanego dekretu z mocy samego prawa na własność Skarbu Państwa przeszedł wszelki majątek należący do:

- 1) Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska,
- 2) obywateli Rzeszy Niemieckiej i byłego Wolnego Miasta Gdańska z wyjątkiem osób narodowości polskiej lub innej przez Niemców prześladowanej,
- 3) niemieckich i gdańskich osób prawnych z wyłączeniem osób prawnych prawa publicznego,
- 4) spółek kontrolowanych przez obywateli niemieckich lub gdańskich albo przez administrację niemiecką lub gdańską,
- 5) osób zbiegłych do nieprzyjaciela.

Natomiast majątek niemieckich i gdańskich osób prawnych prawa publicznego przeszedł z mocy samego prawa na własność odpowiednich polskich osób prawnych, w przypadku ich braku Rada Ministrów uchwałą oznaczała osobę prawną na którą przechodził taki majątek.

W celu zabezpieczenia własności między innymi poniemieckiej powołane zostały w 1946 r. Urzędy Likwidacyjne, które po skontrolovaniu i przejęciu majątku według inwentarza i bilansu otwarcia, przekazały majątki przechodzące z mocy prawa na własność Skarbu Państwa lub osób prawnych prawa publicznego w zarząd właściwym ze względu na rodzaj majątku minister-

stwom lub organom samorządu terytorialnego albo organom innych osób prawnych prawa publicznego.

Właściwe ministerstwa mogły nadawać te majątki na własność osadnikom i repatriantom (w stosunku do Ziem Odzyskanych konieczne było dodatkowo porozumienie z Ministerstwem Ziem Odzyskanych).

Tak więc w przypadku nieruchomości, które przeszły z mocy samego prawa na własność Skarbu Państwa, a którymi następnie dysponował on nadając je na własność, sprzedając lub oddając w użytkowanie wieczyste obywatelom polskim brak jest podstaw do formułowania wniosków o możliwości dochodzenia przez byłych właścicieli - obywateli państwa niemieckiego - własności tych nieruchomości. Stały się one bowiem raz na zawsze własnością tych osób, z prawem swobodnego nimi dysponowania.

Obawy użytkowników tychże gruntów są bezzasadne, albowiem przepisy dekretu skutkowały utratą mocy prawnej wszystkich tytułów prawnych do nieruchomości istniejących przed dniem jego wejścia w życie. W związku z tym tytuły własności, którymi mogą ewentualnie legitymować się byli właściciele nie stanowią dzisiaj podstawy pozytywnego rozpatrzenia ich roszczeń żądających zwrotu nieruchomości.

2. Sytuacji użytkowników wieczystych nie zmienia również fakt przyjęcia Polski do Unii Europejskiej, gdyż przepisy Unii nie zawierają żadnych postanowień w tej kwestii.

Obywatele państw Unii Europejskiej, jak również obywatele innych państw, mają i najprawdopodobniej będą mieli prawo do nabywania nieruchomości na zasadach określonych obecnie ustawą z dnia 24 marca 1920 r o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (tekst jedn. - Dz. U. z 1996 r. Nr 54, poz. 245).

Odnosząc się do przepisów unijnych stwierdzić należy, że Dyrektywy Wspólnot Europejskich nie formułują wyraźnie nawet prawa obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej do nabywania nieruchomości na terenie innych krajów członkowskich. Prawo takie wynika jedynie pośrednio

z przepisów mających na celu usuwanie wszystkich ograniczeń swobody podejmowania działalności gospodarczej przez obywateli UE w dowolnym kraju członkowskim. Podstawową normą w tym zakresie jest zasada równego traktowania obywateli państwa przyjmującego i obywateli innych państw Unii.

3. Przedstawione powyżej regulacje prawne, jak również związana z nimi argumentacja dotycząca praw osób, które obecnie są właścicielami lub użytkownikami wieczystymi gruntów na tzw. Ziemiach Odzyskanych nie jest jak się wydaje dla wszystkich - zwłaszcza osób zainteresowanych - znana.

W związku z powyższym co pewien czas, przede wszystkim przez środki masowego przekazu poruszany jest ten problem, zupełnie niepotrzebnie rozbudzając na nowo wątpliwości w tym zakresie.

Na fali owego zaniepokojenia społecznego, związanego z niepewnością osób zamieszkałych na tych terenach, a dotyczących pewności tytułów prawnych do posiadanych nieruchomości Sejm II kadencji uchwalił w dniu 4 września 1997 r. ustawę o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Dz. U. Nr 123, poz. 781).

Przepisy ustawy obejmują wszystkich użytkowników wieczystych, również tych zamieszkałych na tzw. Ziemiach Odzyskanych, które nabyły prawo użytkowania wieczystego przed dniem ogłoszenia ustawy.

Osobom tym przysługuje prawo przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności w przypadku kiedy złożą odpowiedni wniosek o jego dokonanie do dnia 31 grudnia 2000 r.

Przepisy powołanej ustawy znajdują ponadto zastosowanie do osób fizycznych, którym przysługuje prawo zabudowy nieruchomości ustanowione przed dniem wejścia w życie dekretu z dnia 26 października 1945 r. o prawie zabudowy (Dz. U. Nr 50, poz. 280) jeżeli złożą wniosek w tym samym terminie (tj. do końca 2000 r.).

Zgodnie z przepisami powołanej ustawy w zależności od sposobu uzyskania prawa użytkowania wieczystego jego przekształcenie w prawo własności może zostać dokonane odpłatnie lub nieodpłatnie (odpowiednio art. 5 i 6 ustawy).

4. Na zakończenie należy wspomnieć, iż przedmiotem prac Sejmu obecnej kadencji była również kwestia przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Związane to było z rozpatrywaniem przez Izbę poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Druk Sejmowy nr 314).

Przewidywał on rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności na członków spółdzielni i związków spółdzielczych.

Projekt ten został odrzucony przez Sejm w I czytaniu w dniu 5 czerwca 1998 r.

Ponadto w dniu 20 maja 1998 r. wpłynął do Laski Marszałkowskiej kolejny projekt ustawy o zmianie ustawy o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności (Druk Sejmowy nr 412).

Powołany projekt nie przewiduje zmian związanych z rozszerzeniem granic przedmiotowych i podmiotowych ustawy, zawiera natomiast regulacje mające na celu usprawnienie procesu przekształcania użytkowania wieczystego w prawo własności.

18 czerwca 1998 r.

PODATKI OBCIĄŻAJĄCE ROLNIKÓW
- STAN OBECNY ORAZ PO 1 STYCZNIA 1999 R.

WANDA WOJNOWSKA-CIODYK

1. Podatek rolny

Przedmiotem opodatkowania podatkiem rolnym są grunty gospodarstw rolnych. Zasady opodatkowania reguluje ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431, z późn.zm.). Pojęcie gospodarstw rolnych dla celów opodatkowania podatkiem rolnym definiuje art. 1 ust. 2 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, *za gospodarstwo rolne dla celów podatku rolnego uważa się obszar użytków rolnych, gruntów pod stawami oraz, sklasyfikowanych w operatach ewidencyjnych jako użytki rolne, gruntów pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha lub o powierzchni użytków rolnych przekraczających 1 ha przeliczeniowy, stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej lub osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej.* Jeżeli gospodarstwo rolne jest współwłasnością albo jest we współposiadaniu dwóch lub więcej osób prawnych lub osób fizycznych, z wyjątkiem małżonków, to grunty tego gospodarstwa stanowią odrębny przedmiot opodatkowania.

Obowiązek podatkowy w podatku rolnym obciąża właścicieli lub posiadaczy gospodarstwa; w przypadku współwłasności lub współposiadania, obciąża tę osobę, będącą współwłaścicielem lub współposiadaczem, która to gospodarstwo prowadzi w całości, a jeżeli gospodarstwo rolne prowadzą wszyscy lub niektórzy spośród współwłaścicieli lub współposiadaczy albo żaden z nich nie prowadzi gospodarstwa, obowiązek podatkowy obciąża solidarnie wszystkich właścicieli lub współposiadaczy.

Z opodatkowania podatkiem rolnym (art. 2 ustawy) wyłączone są grunty, które nie mogą być wykorzystywane rolniczo (grunty pod wodami, pod wałami przeciwpowodziowymi, nieużytki, grunty wpisane do rejestru zabytków, działki przyzagrodowe członków r.s.p., będących emerytami lub inwalidami).

Katalog zwolnień i ulg podatkowych zawarty jest w art. 12 i 13 ustawy. Zwolnione są od podatku grunty o niskiej jakości gleby, grunty uprzednio nie eksploatowane rolniczo lub eksploatowane w sposób ekstensywny, przejęte następnie w trwałe zagospodarowanie, grunty powstałe z nieużytków, otrzymane w drodze wymiany lub scalania gruntów, na których zaprzestano produkcji rolnej. Zwolnienia te mają w większości charakter okresowy, w niektórych przypadkach ograniczony do części gruntów. Kontrowersyjne jest ograniczenie zwolnienia z tytułu zakupu lub przyjęcia w użytkowanie wieczyste lub objęcia w trwałe zagospodarowanie gruntów Państwowego Funduszu Ziemi i Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa na utworzenie lub powiększenie istniejącego gospodarstwa rolnego - tylko do 100 ha. Ten preferowany wymiar gospodarstwa nie ma żadnego uzasadnienia prawnego, a wydaje się, że również ekonomicznego.

W art. 13 ustawy określone są ulgi inwestycyjne, związane z nakładami na środki trwałe, związane z podniesieniem stanu technicznego gospodarstwa przy uwzględnieniu aspektu ochrony środowiska. Moim zdaniem, wyraźnym uproszczeniem, niekorzystnym dla części rolników, jest ustanowienie od 1 stycznia 1997 r. zasady odliczania części nakładów inwestycyjnych od podatku należnego od gruntów położonych na terenie gminy, w której została dokonana inwestycja. Może się zdarzyć, że rolnik, który inwestuje na terenie gminy, gdzie posiada tylko niewielką część swego gospodarstwa, nie będzie mógł zrealizować w całości przysługującej mu ulgi lub też zrealizować znikomą jej część.

Ustawa przewiduje również obniżenie podatku od gruntów położonych na terenach podgórskich i górskich (art. 13b ustawy), ulgi związane z kłeskami

żywiolowymi (art. 13c) a także - mające charakter podmiotowy - ulgi związane z odbywaniem przez prowadzących gospodarstwo rolne służby wojсковой (art. 13a).

Podstawa opodatkowania podatkiem rolnym, będąca odzwierciedleniem majątkowego charakteru podatku, nie wykazuje związku z rzeczywistymi dochodami, czy nawet przychodami gospodarstwa, przyjmując jako punkt odniesienia dochód ustalony w sposób szacunkowy. Podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowi liczba hektarów przeliczeniowych należących do gospodarstwa. Liczbę hektarów przeliczeniowych ustala się na podstawie powierzchni, rodzajów i klas użytków rolnych wynikających z ewidencji gruntów oraz zaliczenia do okręgu podatkowego. Przeliczeniu na hektary przeliczeniowe podlegają również grunty pod zabudowaniami, w tym pod obiektami służącymi do prowadzenia działów specjalnych produkcji rolnej w gospodarstwie rolnym. Przeliczniki powierzchni użytków rolnych poszczególnych klas na hektary przeliczeniowe w zależności od okręgów podatkowych, w których są położone, określone są w art. 4 ustawy. Załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 11 stycznia 1990 r. w sprawie podatku rolnego (Dz. U. Nr 3, poz. 18), zawiera wykaz wszystkich gmin, miast i dzielnic w miastach zakwalifikowanych do poszczególnych okręgów podatkowych.

Stawka podatku rolnego od 1 ha przeliczeniowego za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 2,5 q żyta, obliczoną według średniej ceny skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy, ogłaszanej przez Prezesa GUS w "Monitorze Polskim" w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału. Rady gmin są uprawnione do obniżenia ceny skupu określonej w komunikacie Prezesa ZUS, przy obliczaniu wysokości podatku na terenie własnej gminy. Średnia cena 1 q żyta dla obliczenia podatku rolnego w roku bieżącym wynosi 37,65 zł (M. P. z 1997 r. Nr 79, poz. 774).

Podatek rolny na rok podatkowy od osób fizycznych ustala w drodze decyzji wójt (burmistrz, prezydent) właściwy ze względu na miejsce położenia gruntów, po złożeniu przez podatnika pisemnego oświadczenia o powstaniu obowiązku podatkowego, w terminie do 14 dni od powstania tego obowiązku. Podatek płatny jest w ratach, w terminach do 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego.

Obszerne zmiany do ustawy o podatku rolnym wprowadziła ustawa z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 91, poz. 409). Za znaczących zmian należy wymienić: doprecyzowanie definicji gospodarstwa rolnego dla celów podatkowych, szczegółowsze określenie zakresu podmiotowego ustawy, w tym określenie obowiązku podatkowego obciążającego współwłaścicieli (współposiadaczy) gruntów wchodzących do Zasobu WRSP i znajdujących się w zarządzie Lasów Państwowych, wprowadzenie czterech rat płatności podatku, w miejsce dotychczasowych dwóch. Ustawa ta dokonała również zmian w sposobie odliczania ulg inwestycyjnych oraz stosowania zwolnienia gruntów nabytych w celu utworzenia nowego lub powiększenia istniejącego gospodarstwa rolnego, ocenionych wyżej jako negatywne z uwagi na swoiste ograniczenia (do 100 hektarów) w ich zastosowaniu. Zmiany te obowiązują od 1 stycznia 1997 r.

Z dniem 1 stycznia 1998 r. weszła w życie Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 1997 r. Nr 137, poz. 926). Jej przepisy mają również zastosowanie do podatków stanowiących dochody budżetów gmin, czyli m.in. do podatku rolnego, jak też innych niżej omówionych podatków. Odnotować należy takie sprawy uregulowane przez Ordynację jak: odpowiedzialność podatnika, płatnika i inkasenta za zobowiązania podatkowe, zabezpieczenie wykonania zobowiązań podatkowych (m.in. poprzez ustanowienie hipoteki ustawowej na nieruchomościach podatnika), odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe następców prawnych oraz osób trzecich, sprawy proceduralne.

Jak dotąd, nie wpłynął żaden projekt o zmianie zasad opodatkowania podatkiem rolnym od stycznia 1999 r. Jedynym projektem znajdującym się obecnie w Sejmie, przedmiotowo wiążącym się z obciążeniem podatkowym w podatku rolnym jest poselski (wniesiony przez posłów PSL) projekt ustawy o zwrocie podatku akcyzowego w cenie oleju napędowego zużywanego w produkcji rolnej (Druk Sejmowy nr 120). Skierowany do pierwszego czytania do Komisji Finansów Publicznych, nie uzyskał pozytywnej opinii Rządu (stanowisko Rządu z 5.02.1998).

2. Podatek leśny

Zasady opodatkowania podatkiem leśnym określają przepisy ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. Nr 101, poz. 444, z późn.zm.). Zgodnie z art. 60 ust. 1 tej ustawy, opodatkowaniu podatkiem leśnym podlegają wszystkie lasy, z wyjątkiem:

- 1) nie związanych z gospodarką leśną,
- 2) zajętych na ośrodki wypoczynkowe, działki budowlane i rekreacyjne,
- 3) wyłączonych decyzjami administracyjnymi z gospodarki leśnej na cele inne niż leśne.

Obowiązek podatkowy w podatku leśnym obciąża właścicieli (współwłaścicieli) lub posiadaczy (współposiadaczy) lasów.

Pojęcie lasu definiuje art. 2 ustawy, zgodnie z którym za lasy uznaje się grunty pokryte roślinnością leśną (uprawami leśnymi, drzewami i krzewami itp.) w zwartej powierzchni przekraczającej 0,10 ha, przeznaczone do prowadzenia produkcji leśnej. Niekiedy mogą być to grunty nie przeznaczone do produkcji leśnej np. rezerwy przyrody). Za lasy do celów podatkowych uważa się również grunty związane z prowadzeniem gospodarki leśnej (a więc nie pokryte roślinnością leśną), a także grunty związane z gospodarką leśną znajdujące się pod budynkami i budowlami, parkingami leśnymi, urządzeniami turystycznymi itp.

Podstawa opodatkowania podatkiem leśnym jest zróżnicowana. Dla lasów ochronnych, lasów wchodzących w skład rezerwatów przyrody i parków narodowych oraz lasów, dla których nie ma sporządzonego planu urządzenia lasu, podstawą opodatkowania jest hektar fizyczny a wysokość podatku za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 0,3 q żyta ustaloną według ceny ogłaszanej dla potrzeb podatku rolnego, od powierzchni 1 ha fizycznego lasów i gruntów leśnych. Dla lasów pozostałych, podstawę opodatkowania stanowi liczba hektarów przeliczeniowych ustalona według przeliczników określonych w art. 64 ust. 2 ustawy dla głównych gatunków drzew i klas bonitacji drzewostanu a wysokość podatku za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 0,200 m³ drewna tartaczno-iglastego za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy obliczoną według średniej ceny ogłaszanej przez Prezesa GUS. Cena ta za okres I-III kw. 1997 r. wynosi 162,41 zł (M. P. z 1997 r. Nr 79, poz. 775).

Przedstawione zasady opodatkowania podatkiem leśnym uwzględniają zmiany wprowadzone wyżej powołaną ustawą zmieniającą z 4 lipca 1996 r. od 1 stycznia 1997 r. Projektów dalszych zmian opodatkowania podatkiem leśnym, które mogłyby obowiązywać od przyszłego roku podatkowego, jak dotąd do Sejmu nie zgłoszono.

3. Podatek od nieruchomości

Zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości regulują przepisy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31, z późn.zm.). Na osobach będących właścicielami (posiadaczami) gospodarstw rolnych może ciążyć obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości:

- 1) od budynków lub ich części,
- 2) budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza lub leśna,

3) od gruntów wykorzystywanych rolniczo, nie stanowiących gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów wyżej omawianej ustawy o podatku rolnym (o mniejszym obszarze niż to wynika z definicji zawartej w tej ustawie),

4) od gruntów wyłączonych z opodatkowania podatkiem rolnym w związku z wykorzystywaniem do prowadzenia innej działalności gospodarczej niż rolnicza lub leśna,

5) od gruntów pod jeziorami, wyłączonych z opodatkowania podatkiem rolnym (art. 2 pkt 1 ustawy o podatku rolnym).

Na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, zwolnione są od podatku od nieruchomości budynki gospodarcze lub ich części związane z działalnością leśną, zajęte na prowadzenia działów specjalnych produkcji rolnej oraz w gospodarstwach rolnych w rozumieniu ustawy o podatku rolnym (a więc z uwzględnieniem normy obszarowej), budynki lub ich części związane z działalnością rolniczą.

Obowiązujące w roku 1998 maksymalne stawki podatku od wymienionych wyżej nieruchomości wynoszą:

- od budynków mieszkalnych lub ich części - 0,33 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,

- od budynków wykorzystywanych na inną działalność gospodarczą niż rolnicza lub leśna - 11,95 od 1 m² powierzchni użytkowej,

- od budynków pozostałych - 3,98 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,

- od budowli - 2% ich wartości rynkowej,

- od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej innej niż rolnicza lub leśna (z wyjątkiem związanych z budynkami mieszkalnymi) - 0,40 zł od 1 m² powierzchni,

- od gruntów wykorzystywanych na cele rolnicze, nie stanowiące jednak gospodarstw rolnych w rozumieniu przepisów o podatku rolnym - 0,02 zł od 1 m² powierzchni,

- od gruntów pod jeziorami - 2,31 zł od 1 ha powierzchni.

W ramach powyższych stawek maksymalnych, rada gminy określa corocznie stawki obowiązujące na terenie jej działania, nie niższe niż 50% stawek maksymalnych.

W związku z tym, że ustawą zmieniającą z dnia 4 lipca 1996 r., uległa zmianie definicja gospodarstwa rolnego dla celów podatku rolnego, część gruntów do tej pory mieszczących się w pojęciu tego gospodarstwa i opodatkowanych podatkiem rolnym, z chwilą wejścia w życie tej ustawy zaczęło spełniać kryteria opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Stąd, w art. 6 ustawy zmieniającej, przewidziano zwolnienie w latach 1997 - 1998 od podatku od nieruchomości budynki gospodarcze lub ich części, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie innej działalności gospodarczej niż rolnicza, wchodzące w skład nieruchomości, które w rozumieniu obowiązujących w 1996 r. przepisów ustawy o podatku rolnym stanowiły gospodarstwa rolne. Od 1999 r. więc niektórzy rolnicy dotychczas będący podatnikami podatku rolnego, zostaną obciążeni podatkiem od nieruchomości.

Przedwczesne wydaje się natomiast omawianie projektowanych perspektywicznych zmian w opodatkowaniu nieruchomości poprzez wprowadzenie podatku od wartości katastralnej, które z pewnością nie będą jeszcze dotyczyły roku 1999.

4. Podatek od środków transportowych

Po zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz.U. Nr 123, poz. 780), opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają:

- 1) samochody ciężarowe o ładowności od 2 ton do 12 ton,
- 2) samochody ciężarowe o ładowności powyżej 12 ton,
- 3) ciągniki siodłowe i balastowe,
- 4) przyczepy i naczepy o ładowności powyżej 5 ton,

5) autobusy.

Stawki maksymalne, w ramach których rada gminy ustala stawki obowiązujące na terenie jej działania wynoszą:

- od pojazdów wymienionych w pkt. 2 i 3 - 1.732,50 zł,
- od pojazdów wymienionych w pkt. 1, 4 i 5 - 1.339,65 zł.

Obecnie w Sejmie znajduje się poselski projekt zmiany ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (Druk Sejmowy nr 285), zawierający propozycję zwolnienia od podatku od środków transportowych przyczep o ładowności powyżej 5 ton, używanych w gospodarstwach rolnych. Ewentualnie uchwalona ustawa o treści projektu, weszłaby zgodnie z propozycją z dniem 1 stycznia 1999 r.

18 maja 1998 r.

W SPRAWIE ORGANU KONTROLNO-NADZORCZEGO
W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY O KULTURZE FIZYCZNEJ,
PRAWA O STOWARZYSZENIACH, USTAWY
O SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM ORAZ STATUTU

TERESA LEWANDOWSKA

W sprawie określonej w tytule podstawowymi aktami prawnymi, które należy uwzględnić są:

- 1) ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej (Dz. U. Nr 25, poz. 113 z późn.zm),
- 2) ustawa z dnia 17 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 20, poz. 104 z 1989 r. z późn.zm),
- 3) ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 z późn.zm),
- 4) ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz.U. Nr 21, poz. 123, z późn.zm.),
- 5) ustawa z dnia 25 stycznia 1991 r. o utworzeniu Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (Dz. U. Nr 16, poz. 74),
- 6) statuty związków i stowarzyszeń.

W świetle postanowień ustawy o kulturze fizycznej art. 5 stanowi, że centralnym organem administracji rządowej w zakresie kultury fizycznej jest prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki, którego zadania i sposób ich realizacji określa ustawa o utworzeniu urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki.

Zadania państwa w zakresie kultury fizycznej na terenie województwa realizuje wojewoda, jeżeli nie są one zastrzeżone do właściwości innych organów.

Gmina realizuje zadania w zakresie kultury fizycznej jako zadania własne co potwierdza art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym. W ust. 1 pkt 10

tego artykułu, wymienia się jako zadania własne gminy sprawy kultury fizycznej, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych.

W myśl art. 15 ustawy o kulturze fizycznej organem nadzorującym działalność stowarzyszeń kultury fizycznej oraz związków sportowych jest wojewoda właściwy ze względu na ich siedzibę, a w stosunku do polskich związków sportowych o zasięgu ogólnokrajowym Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki. Organ nadzorujący (prezes Urzędu KFiT, wojewoda) może również dokonywać kontroli działalności stowarzyszenia lub związku sportowego. Jak z powyższego wynika, przepis art. 15 ust. 2 ustawy o kulturze fizycznej wskazując jako organ nadzorujący Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej rozwiązuje kwestię podmiotu nadzorującego polskie związki sportowe i związki sportowe o zasięgu ogólnokrajowym lub działające w wielu dziedzinach sportu, odmiennie niż to przewiduje art. 8 ust. 5 ustawy o stowarzyszeniach. W świetle tego przepisu nadzór nad działalnością stowarzyszenia należy do właściwego, ze względu na siedzibę stowarzyszenia terenowego organu administracji państwowej o właściwości szczególnej w sprawach społeczno-administracyjnych stopnia wojewódzkiego. Tak więc przepis art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o kulturze fizycznej jest z mocy art. 8 ust. 3 tej ustawy przepisem szczególnym w stosunku do ustawy - prawo o stowarzyszeniach i z tego też powodu do określenia organu nadzorującego stowarzyszenie kultury fizycznej - nie stosuje się przepisów ustawy o stowarzyszeniach. W ramach ustawowego nadzoru nad stowarzyszeniami kultury fizycznej i związkami sportowymi, organom nadzorującym przysługują w stosunku do tych podmiotów uprawnienia kontrolne (art. 15 ust. 3) i nadzorcze w ścisłym tego słowa znaczeniu (art. 16 ustawy). Organ nadzorujący może przeprowadzić kontrole działalności stowarzyszeń lub związków sportowych. W szczególności na podstawie odpowiedniego zastosowania art. 25 prawa o stowarzyszeniach w brzmieniu ustalonym w art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 10 stycznia 1996 r. o zmianie ustawy - Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. Nr 27, poz.

118) w związku z art. 8 ust. 3 ustawy o kulturze fizycznej, Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki w ramach prowadzonej kontroli ma prawo:

1) żądać dostarczenia przez zarząd stowarzyszenia kultury fizycznej lub związku sportowego w wyznaczonym terminie odpisów uchwał walnego zebrania członków (zebrania delegatów),

2) żądać od władz stowarzyszenia (związku sportowego) niezbędnych wyjaśnień.

Ponadto, zgodnie z przepisami art. 16 ustawy o kulturze fizycznej w przypadku stwierdzenia, że działalność stowarzyszenia lub związku sportowego jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu organ nadzorujący może:

1) żądać usunięcia w określonym terminie dostrzeżonego uchybienia,

2) udzielić władzom stowarzyszenia lub związku sportowego ostrzeżenia,

3) zawiesić w czynnościach poszczególnych członków władz stowarzyszenia lub związku sportowego,

4) wystąpić do sądu rejestrowego o zastosowanie jednego ze środków, o których mowa w art. 17 ustawy o kulturze fizycznej.

Tak więc, jeżeli właściwy wojewoda lub Prezes UKFiT po kontroli przeprowadzonej na podstawie art. 15 ust. 1 i 2 ustawy uzna, że działalność stowarzyszenia lub związku sportowego jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu, przysługuje im prawo wykorzystania środków nadzoru określonych w art. 16 pkt 1-4 ustawy.

Należy podkreślić, że w myśl art. 17 ust. 1 ustawy o kulturze fizycznej, sąd na wniosek organu nadzorującego może w drodze postanowienia:

1) zawiesić wykonywanie uchwały lub decyzji niezgodnej z prawem oraz zarządzić jej uchylenia, a w razie nieuchylenia w wyznaczonym terminie - uchylić taką uchwałę lub decyzję,

2) zawiesić w czynnościach władze stowarzyszenia kultury fizycznej lub związku sportowego i wyznaczyć kuratora do czasu wyboru nowych władz,

3) zawiesić działalność stowarzyszenia lub związku sportowego na okres nie dłuższy niż rok,

4) rozwiązać stowarzyszenie kultury fizycznej lub związek sportowy, jeżeli swoją działalnością w sposób rażący narusza przepisy prawa lub postanowienia statutu i wykreślić je z rejestru.

Należy nadmienić, że powołany postanowieniem sądu kurator obowiązany jest do zwołania w terminie 3 miesięcy walnego zebrania członków stowarzyszenia lub związku sportowego.

Tryb zwołania walnego zgromadzenia podlega rygorom ogólnie przyjętym przy zwoływaniu walnego zgromadzenia, z tą jednak różnicą, że w porządku obrad tak zwołanego walnego zgromadzenia znaleźć się musi punkt dotyczący wyboru nowych władz stowarzyszenia lub związku. Do wyboru nowych władz kuratorowi przysługują takie same uprawnienia jak władzom stowarzyszenia lub związku sportowego.

Reasumując powyższe należy podkreślić, że o roli organów rządowych i samorządowych stanowią przepisy art. 4 i 5 ustawy o kulturze fizycznej, zaś art. 6-12 tej ustawy określają strukturę organizacyjną kultury fizycznej. Podstawową jednostką kultury fizycznej jest klub sportowy. W zależności od swoich zadań może on być tworzony w szczególowo przez ustawę wskazanych formach organizacyjnych lub w dowolnych innych formach przewidzianych prawem. Kluby mogą tworzyć związki sportowe, którym ustawa nadaje wiele uprawnień i obowiązków dzięki czemu tworzą one system społeczny zarządzania sportem polskim.

5 maja 1998 r.

O NIEKTÓRYCH STATUTOWYCH UREGULOWANIACH MIĘDZYNARODOWEJ FEDERACJI PIŁKI NOŻNEJ

MACIEJ KOSIŃSKI

Przedstawiana informacja dotyczy rozwiązań jakie Międzynarodowa Federacja Piłki Nożnej (FIFA - Federation Internationale de Football Association) może podjąć wobec Polskiego Związku Piłki Nożnej (PZPN) będącego członkiem tej organizacji, w związku z zawieszeniem członków Zarządu PZPN przez Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki.

Decyzje Prezesa UKFiT podjęte zostały na podstawie przepisów art. 15 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 16 pkt 3 ustawy o kulturze fizycznej z dnia 6 marca 1996 r. (Dz. U. Nr 25, poz. 113). Z przepisów tych wynika, że organem nadzorującym działalność polskich związków sportowych o zasięgu ogólnopolskich jest Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki. Jako organ nadzorujący ma prawo dokonywać kontroli działalności podlegających mu na podstawie przepisów ustawy związków sportowych. Jeżeli działalność związku sportowego jest niezgodna z prawem lub narusza postanowienia statutu organ nadzorujący może m.in. zawiesić w czynnościach poszczególnych członków władz związku sportowego.

Ocena zasadności i zgodności z prawem trybu postępowania Prezesa UKFiT oraz fakt ustanowienia w sądowym postępowaniu nieprocesowym kuratora dla PZPN nie stanowi przedmiotu niniejszej informacji.

FIFA, poprzez dopuszczenie delegacji PZPN do obrad w odbytym w czerwcu br. Kongresie i, co ma znaczenie zasadnicze, dopuszczenie - określonych w statucie FIFA - przedstawicieli PZPN do procedury głosowania, wyraziła jednoznacznie swe stanowisko. Decyzje Prezesa Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki nie są dla FIFA - na tym etapie działań podejmowanych w kraju organizacji członkowskiej - wiążące.

Statut FIFA w art. 7 pkt.3 stanowi, że żadna decyzja, podjęta przez ciało zewnętrzne (*an outside body* - a więc spoza organów Federacji) w sprawie zawieszenia (*suspention*) ciała wykonawczego (a więc zarządu) związku sportowego piłki nożnej nie będzie wiążąca dla FIFA (*shall not be binding on the Federation*).

W tym samym art. 7 pkt. 2 statut FIFA stanowi również, że Federacja nie uzna (*shall not recognise*), nawet na okres przejściowy (*on an interim basis*) żadnego ciała wykonawczego należącego do niej związku, jeśli nie zostało ono powołane w drodze wewnętrznych i niezależnych wyborów w ramach tego związku.

Statut Federacji nie zna instytucji kuratora ustanawianego dla krajowego związku sportowego.

Zgodnie ze swym statutem, Federacja może, przy zachowaniu określonych procedur, zastosować następujące sankcje wobec swoich członków:

1. Zawieszenie krajowego związku sportowego

Artykuł 43 statutu FIFA określa, że Kongres Federacji lub, w szczególnych sytuacjach, Komitet Wykonawczy Federacji i tylko przy zachowaniu szczególnych procedur, mogą zawiesić krajowy związek sportowy. Zawieszenie to skutkuje utratą prawa do głosowania na Kongresie i zakazem utrzymywania kontaktów piłkarskich z innymi członkami Federacji.

Zawieszenie może nastąpić wówczas gdy:

- a. krajowy związek sportowy nie uczestniczy, w określonych warunkach, w rozgrywkach FIFA, lub
- b. nie zapłacił rocznej standardowej składki.

2. Wykluczenie krajowego związku sportowego:

Artykuł 61 statutu FIFA enumeratywnie wylicza wypadki, które uzasadniać mogą utratę (*forfeit*) przez krajowy związek sportowy członkostwa w Federacji. Są to:

- a. niepłacenie należności lub innych długów wobec Federacji,

- b. poważne naruszenie Statutu i regulaminów Federacji,
- c. poważne uchybienie wobec FIFA, lub któregoś ze związków krajowych afiliowanych w FIFA,
- d. w razie gdy związek sportowy przestanie mieć w swoim kraju faktyczny status krajowego związku piłkarskiego.

Wykluczenie związku krajowego może być podjęte tylko przez Kongres Federacji i to przy zachowaniu określonych pragmatyk. Decyzja wykluczająca członkostwo w Federacji podejmowana jest przez Kongres Federacji i statut nie przewiduje od tej decyzji odwołania.

15 czerwca 1998 r.

O PROJEKCIE DEZYDERATU KOMISJI
W SPRAWIE USTANOWIENIA MINISTRA WŁAŚCIWEGO
DO SPRAW KULTURY FIZYCZNEJ I TURYSTYKI

ANDRZEJ SZMYT

Sejmowa Komisja Kultury Fizycznej i Turystyki wniosła o analizę projektu dezyderatu tejże komisji do Prezesa Rady Ministrów w sprawie ustanowienia ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i turystyki. Treścią dezyderatu jest wniosek - w nawiązaniu do wejścia w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawy z dn. 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943) - o powołanie ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i turystyki i powierzenie mu kierowania działem administracji "kultura fizyczna i turystyka" wraz z kompetencją wynikającą z art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 25 stycznia 1991 r. o utworzeniu Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (Dz. U. Nr 16, poz. 74, z późn.zm.); dodajmy tu, iż przywołany art. 1 ust. 4 wspomnianej ustawy przewiduje, że prezesa tegoż urzędu powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów. Statut Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki nadany został rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 6 maja 1997 r. (Dz. U. Nr 50, poz. 319).

W nawiązaniu do stanowiska projektodawców dezyderatu można podkreślić, iż uzasadnienie dla swego postulatu widzą oni w szerokim zakresie działań składających się na zadania państwa w zakresie turystyki, co czyni niezbędnym ich koordynację. Powierzenie działań, w interesującym nas obszarze, jednemu ministrowi wynikać ma z przekonania, iż dzielenie problematyki pomiędzy kilku ministrów powoduje zagrożenie braku koordynacji, zaś powierzenie jej jednemu z dotychczasowych ministrów - jako dodatkowego obszaru działania - grozi marginalizacją i zaniedbywaniem niezbędnych działań. Wnioskodawcy zwracają uwagę na zjawisko zmiany charakteru działań w sferze kultury fizycznej, podkreślając ich rynkowy aspekt. Przy tej okazji

dopuszczają rozważenie, czy zmiany charakteru usług w sferze kultury fizycznej nie uzasadniają wyodrębnienia organizacyjnego, polegającego na przekazaniu spraw wychowania fizycznego - realizowanego w placówkach oświatowych - do działu "oświata i wychowanie", natomiast rehabilitacji ruchowej - realizowanej w systemie społecznej służby zdrowia - do działu "zdrowie".

W analizowanej sprawie wyróżnić można kilka wątków. W pierwszym rzędzie zasygnalizować należy, iż w literaturze przedmiotu podniesione zostały istotne wątpliwości w szczególności co do, instytucji dezyderatów komisji sejmowych jako instrumentów prawnych w warunkach zasady podziału władzy. Zasada ta istotnie wpływa na sposób rozumienia, czy może przede wszystkim zakres funkcji kontrolnej parlamentu (Sejmu), ograniczając ją w niektórych sprawach egzekutywy, co wyraźniej zaznacza się zwłaszcza w systemie nieco "zracjonalizowanego" modelu parlamentarno-gabinetowego. Intencją tych ograniczeń jest m.in. odsunięcie parlamentu od "współrządzenia". Na tym tle jawić się więc mogą wątpliwości co do zasadności utrzymywania wpływu parlamentarnego m.in. na skład rządu, w formie komisyjnych dezyderatów w tej materii. Ostrość przeciwstawienia wynikającego z zasady podziału władzy złagodzić jednak można, jak się wydaje, świadomością konsekwencji funkcjonowania mechanizmu politycznej identyczności rządu i "jego" większości sejmowej. W praktyce sprowadzać się to może do trudności wyjaśnienia posłom większości rządzącej, iż mają ograniczone możliwości wpływania na "swój" rząd. Wydaje się też, że wątpliwości prawne co do dopuszczalności instytucji dezyderatu nie muszą jednak prowadzić do skrajnego stanowiska, bowiem nawet dezyderaty oznaczają jedynie obowiązek ustosunkowania się do ich treści, nie zaś obowiązek podporządkowania się (por. art. 85 Regulaminu Sejmu). Wydaje się więc, że - co do zasady - nie można wykluczać instytucji dezyderatu jako formy oddziaływania w sprawie składu rządu. Za taką dopuszczalnością przemawiałyby też konstytucyjne przepisy określające rolę Sejmu w procesach wybierania Prezesa

Rady Ministrów oraz zaproponowanych członków rządu lub udzielania rządowi wotum zaufania (por. art. 154-155 Konstytucji).

Drugi istotny wątek analizowanej sprawy, to kwestia liczebności Rady Ministrów i związanych z tym konsekwencji. Dodajmy jednak, że są to przede wszystkim kwestie oceny celowości pewnych rozwiązań i ich wymiaru prakseologicznego, nie zaś wątki *stricte* prawne. Mówiąc w pewnym uogólnieniu, generalne tendencje mogą tu być dwojakie. Po pierwsze, skład rządu może być mniej liczny, a jego członkowie zajmują się bardziej kompleksowymi obszarami spraw. Łatwiejsze są wówczas procesy koordynacji, łatwiej uchwytny jest ogólniejszy punkt widzenia, większa jest "sprawność" prac rządu jako organu kolegialnego. Tendencja druga jest przeciwieństwem pierwszej: rząd liczniejszy oznacza, iż poszczególni ministrowie zajmują się mniejszymi obszarami spraw, widoczniejsza staje się partykularyzacja działań (źle rozumiana "resortowość"), trudniejsze staje się skoordynowanie polityki, rząd jako organ staje się mniej sprawny. Z określoną "koncepcją" rządu muszą być skorelowane instrumenty prawne jego działania, modelowo - przy obu tendencjach - odmienne. Granica wydolności konkretnego modelu musi być ustalana jedynie w konkretnej sytuacji. Na warstwę prakseologiczną i instrumentarium prawnego nałożyć nadto trzeba wymiar czysto polityczny, wiążący się z koalicyjnym charakterem rządu. Każdy nowy członek rządu postrzegany musi być w kontekście układu partyjnego koalicji rządzącej. Liczebność rządu jest więc wypadkową kilku czynników, w tym i pewnych tradycji i obiektywnych potrzeb, jednak doświadczenia pokazują, iż najoptymalniejsze są gabinety około dwudziestoosobowe, raczej z tendencją do mniej licznego składu. Gabinet Jerzego Buzka, powołany w dniu 31 października 1997 r. (M. P. Nr 81, poz. 786-787) liczy 23 osoby, co oznacza, iż jest to rząd stosunkowo liczny. Jak się więc wydaje, z przedstawionego punktu widzenia należałoby ocenić negatywnie propozycję zawartą w projekcie dezyderatu komisji.

Z formalnego punktu widzenia biorąc, projektodawcy dezyderatu nawiązują w jego treści do mającego nastąpić wejścia w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. ustawy o działach administracji rządowej. Ustawa ta w art. 5 ustala 28 działów administracji rządowej, przy czym własną mocą (art. 4 ust. 4) trzy z nich nakazuje skupić pod kierownictwem jednego ministra. Gdyby każdy z pozostałych działów pozostawał pod kierownictwem osobnego ministra, dawałoby to w sumie 26 ministrów kierujących określonymi działami administracji rządowej. Ustawa jednak nie nakazuje realizacji takiego układu i nie zakazuje łączenia w jednym ręku innych, wymienionych działów, co sprzyja ograniczeniu liczebności składu rządu. Wśród ustalonych w ustawie działów wymieniony jest m.in. dział "kultura fizyczna i turystyka" (art. 5 pkt. 10), a wykaz objętych nim spraw zawarty jest w art. 15 ustawy. Dodajmy, iż żaden z ministrów gabinetu powołanego 31 października 1997 r. nie jest w swej nazwie ministrem kultury fizycznej i turystyki. Zaznaczyć jednak można, iż 7 ministrów nazwą swą odpowiada nazwom działów wymienionych w przywoływanej ustawie, przy czym każdy z tych działów ma "swego", osobnego ministra. W przypadku 2 ministrów ich nazwy składają się z nazw 2 działów z ustawy, łącznie więc skupiają pod swym kierownictwem 4 działy administracji. W kilku wypadkach nazwy ministrów w gabinecie J. Buzka odbiegają od nazewnictwa działów, przyjętego w art. 5 ustawy.

Dodać jednak należy, że ustawa o działach administracji rządowej w swym rozdz. 4 ("Zmiany w przepisach obowiązujących") zawiera m.in. przepisy nowelizujące nazwy ministrów, zawarte we wcześniejszych ustawach - tyle, że wchodzi one w życie dopiero z dniem 1 stycznia 1999 r. Wspomniany wcześniej art. 1 ust. 4 ustawy z dnia 25 stycznia 1991 r. o utworzeniu Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki otrzymuje też (por. art. 56 ustawy o działach administracji rządowej) brzmienie, z którego wynika, iż Prezesa tegoż Urzędu powołuje się na wniosek "ministra właściwego do spraw kultury fizycznej i turystyki"; on też sprawuje nadzór nad Prezesem Urzędu.

Odpowiednie zastosowanie mają też przepisy rozdz. 5 ustawy ("Przepisy szczególne, przejściowe i dostosowujące"). Ministrowie zaś powołani w skład rządu na zasadach obowiązujących przed dniem wejścia w życie ustawy, wykonują swoje zadania i kompetencje do czasu ustalenia szczegółowego zakresu działania ministrów "kierujących określonym działem", zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej, a do tego czasu zachowują moc przepisy ustaw o urządach określonych ministrów, wymienionych w art. 96 ustawy.

Z wyłożonych przez projektodawców dezyderatu intencji wynika, iż zależy im na takiej korekcie struktury wewnętrznej rządu, która oznaczałaby wyodrębnienie urzędu ministra właściwego wyłącznie w sprawach kultury fizycznej i turystyki, co oczywiście odbiegałoby od obecnego stanu struktury wewnętrznej istniejącego gabinetu J. Buzka. Jak się wydaje, można mieć wątpliwości co do takiego przeprowadzenia zmiany w rządzie. O ile nie budzi zastrzeżeń dokonywanie zmian w składzie rządu w wymiarze tylko czysto personalnym, o tyle zmiany mające polegać na skorelowaniu struktury wewnętrznej powołanego wcześniej rządu z założeniami przyjętymi w mającej wejść w życie ustawie o działach administracji rządowej winny mieć raczej charakter generalniejszy, nie ograniczony do zakresu ujętego w proponowanym dezyderacie. Istotna zmiana, realizowana częściowo, nie wydaje się uprawniona z systemowego punktu widzenia.

16 czerwca 1998 r.

OPINIE DOTYCZĄCE
REGULAMINU SEJMU

14 kwietnia 1998 r.

W obecnym stanie prawnym kwestia odbywania przez komisje sejmowe posiedzeń zamkniętych jest regulowana przez Regulamin Sejmu w sposób nadzwyczaj lapidarny. *De lege ferenda* - wydaje się celowe lepsze zabezpieczenie poufności obrad przez przepisy Regulaminu Sejmu.

Zgodnie z ogólnymi zasadami określonymi w art. 82 RS "Komisja może postanowić odbycie posiedzenia zamkniętego, określając osoby, których udział w posiedzeniu jest niezbędny. Ta część posiedzenia, podczas której zapada postanowienie, jest zamknięta." Przepis ten stanowi wyjątek od zasady, iż posiedzenia komisji mają charakter jawny. Jest ona konsekwencją konstytucyjnej zasady jawności posiedzeń Sejmu (por. art. 113 Konstytucji).

W zamkniętych posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć posłowie nie będący jej członkami (nie dotyczy to posiedzeń Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, ani posiedzeń komisji śledczych powołanych na podstawie art. 111 Konstytucji). Posłowie nie będący członkami komisji mają prawo zabierania głosu w dyskusji i składania wniosków jednak bez możliwości udziału w głosowaniu (por. art. 80).

Jednocześnie w myśl art. 92 RS z przebiegu posiedzenia komisji sporządza się protokół oraz biuletyn. Wskazać trzeba, iż powołany przepis Regulaminu nie różnicuje posiedzeń komisji sejmowych na te, które odbywają się w trybie otwartym i posiedzenia zamknięte.

Nowela regulaminowa z 27 kwietnia 1995 r. (M. P. Nr 23, poz. 27) ustanawiająca Komisję do Spraw Służb Specjalnych określiła jednocześnie tryb odbywania przez komisję posiedzeń.

Stosownie do art. 74c ust. 1 RS posiedzenia Komisji do Spraw Służb Specjalnych są zamknięte. Nie mogą w nich brać udziału posłowie nie będący członkami komisji (art. 80 ust. 1 nie stosuje się). Regulamin szczegółowo określa zasady zapraszania do udziału w posiedzeniu osób innych niż członkowie Komisji (por. art. 74c ust. 3).

Zgodnie z art. 74e protokół z posiedzenia Komisji oraz sprawozdania z jej prac stanowią tajemnicę państwową (wyjątkiem są protokoły oraz sprawozdania z jawnych posiedzeń wspólnych, odbywanych z innymi komisjami). Komisja przekłada protokoły oraz sprawozdania Marszałkowi Sejmu.

Przepis ust. 2 przewiduje, że z przebiegu posiedzenia Komisji nie sporządza się biuletynu (również w tym przypadku wyjątkiem są jawne posiedzenia wspólne z innymi komisjami, z których sporządzany jest biuletyn na zasadach ogólnych).

Komisja może ustalić dla prasy, radia i telewizji komunikat z posiedzenia Komisji, w miarę potrzeby konsultując jego treść z Ministrem Obrony Narodowej lub Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji (art. 74e ust. 3).

Kwestia posiedzeń zamkniętych pojawia się w Regulaminie Sejmu raz jeszcze w odniesieniu do posiedzeń Komisji Etyki Poselskiej. Regulacje te zostały wprowadzone do Regulaminu Sejmu nowelą z 4 lipca 1996 r. (M. P. Nr 43, poz. 419) pierwotnie w odniesieniu do Komisji do Spraw Oświadczeń Majątkowych, a obecnie (po nowelizacji z 28 października 1997 r.; M. P. Nr 80, poz. 779) obowiązują w odniesieniu do Komisji Etyki Poselskiej.

Posiedzenia Komisji Etyki Poselskiej, na których rozpatrywane są sprawy wynikające z majątkowych oświadczeń poselskich mają charakter zamknięty i nie mogą w nich uczestniczyć posłowie nie będący członkami komisji (por art. 74h). Regulamin przewiduje, że w przypadku takich posiedzeń do protokołu posiedzenia i biuletynu stosuje się, zrelacjonowane wyżej zasady obowiązujące w przypadku zamkniętych posiedzeń Komisji do Spraw Służb Specjalnych.

Ponadto art. 74h ust. 2 stanowi, że wiadomości uzyskane w toku prac Komisji, są tajemnicą służbową w rozumieniu przepisów o tajemnicy państwowej i służbowej.

Analiza ogólnych zasad (art. 82 RS), opisanych w pkt 1, odbywania przez komisję sejmową posiedzeń zamkniętych może prowadzić do wniosku, iż jest to regulacja nie wystarczająca. Wniosek taki wydaje się szczególnie uzasadniony, w kontekście sytuacji, która miała miejsce 11 lipca 1995 r. podczas obrad Komisji Obrony Narodowej (por. "Polityka" nr 10/1998). Wskazać należy, iż w obecnym stanie prawnym w odniesieniu do zamkniętych posiedzeń komisji sejmowych, odbywających się w trybie art. 82 RS formalnie nie obowiązuje wymóg nie sporządzania biuletynu. Wniosek taki wysnuć można z porównania regulacji zawartej w art. 82 w kontekście art. 92 RS oraz przepisów mówiących o zamkniętych posiedzeniach Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz zamkniętych posiedzeniach Komisji Etyki Poselskiej. W pierwszym przypadku brak jest jednoznacznego zakazu publikowania biuletynu z posiedzenia zamkniętego komisji. Wydaje się, iż zakaz taki ukształtował się na gruncie praktyki parlamentarnej stając się zwyczajem parlamentarnym. Trzeba jednak podkreślić, iż zwyczaj ten nie ma oparcia w przepisach Regulaminu Sejmu.

Stwierdzić należy, iż ochrona tajemnicy państwowej nie jest jedyną przyczyną, która może skłonić komisję do "zamknięcia" posiedzenia. Motywem utajnienia obrad obok przypadków związanych z ujawnianiem tajemnicy państwowej mogą być także przyczyny natury politycznej. Względy polityczne mogą powodować, iż komisja postanawia odbyć posiedzenie zamknięte.

Wydaje się zatem wskazane, iż *de lege ferenda* konieczne jest wprowadzenie do Regulaminu Sejmu wyraźnego przepisu, który stwierdzałby, iż:

"1. Protokół z zamkniętego posiedzenia komisji, jeżeli zawiera informacje objęte tajemnicą państwową, stanowi tajemnicę państwową. Komisja przedstawia protokoły Marszałkowi Sejmu.

2. Protokół z zamkniętego posiedzenia komisji, z wyjątkiem protokołów o których mowa w ust. 1, stanowi tajemnicę służbową.

3. Z przebiegu zamkniętego posiedzenia komisji nie sporządza się biuletynu.

4. Komisja może ustalić dla prasy, radia i telewizji komunikat z posiedzenia komisji, w miarę potrzeby konsultując jego treść z Ministrem Obrony Narodowej lub Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji."

Konsekwencją przyjęcia takiej regulacji byłyby:

1) ustanowienie podstawy prawnej dla działań zmierzających do ochrony informacji objętych tajemnicą państwową, które zostały ujawnione podczas posiedzenia komisji sejmowej.

2) proponowany zapis wprowadza istotne rozróżnienie pomiędzy protokołami objętymi tajemnicą państwową oraz protokołami objętymi tajemnicą służbową.

3) komisja dysponując prawem ustalenia komunikatu dla mediów "panowałaby" nad zakresem przekazu, który byłby upubliczniany.

Wskazane wydaje się również podjęcie zasadniczych rozstrzygnięć w odniesieniu do obsługi zamkniętych posiedzeń komisji przez pracowników Kancelarii Sejmu. Celowe wydaje się wydzielenie grupy pracowników Biura Komisji Sejmowych, do obowiązków których należałaby obsługa posiedzeń zamkniętych. Osoby takie powinny przejść przeszkolenie w zakresie przepisów dotyczących tajemnicy państwowej i służbowej.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

28 kwietnia 1998 r.

Stwierdzić trzeba, że żaden przepis Regulaminu Sejmu nie wypowiada się bezpośrednio na temat procedury rozpatrywania informacji Rządu. Należy przyjąć, że tryb określony w art. 115 Regulaminu Sejmu jest właściwy dla podejmowania przez izbę decyzji w takiej sprawie.

Jednocześnie Regulamin stanowi, że przedmiotem posiedzenia Sejmu mogą być "sprawy wniesione lub przekazane przez (...) Radę Ministrów (...)" (por. art. 95 ust. 2 pkt 14). Uznać należy, iż informacja Rady Ministrów mieści się w zakresie przedmiotowym tego przepisu.

Stosownie do art. 115 Regulaminu Sejmu "Sejm uchwała ustawy większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały i inne rozstrzygnięcia, jeżeli przepisy Konstytucji, ustaw albo Regulaminu Sejmu nie stanowią inaczej."

W kontekście faktu, iż żaden inny przepis Regulaminu Sejmu nie ustanawia odmiennego sposobu podejmowania przez Sejm rozstrzygnięcia w sprawie informacji Rady Ministrów (milczy również na ten temat Konstytucja) przyjmuje się, iż tryb określony w art. 115 Regulaminu Sejmu jest właściwy dla podejmowania przez Izbę decyzji w takiej sprawie.

Konkludując uznać należy, iż Sejm przyjmuje (odrzuca) informację rządu większością głosów w obecności co najmniej ustawowej liczby posłów (230).

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

1 czerwca 1998 r.

Stosownie do art. 70 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim "Prezes NBP w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedstawia Sejmowi roczne sprawozdanie z działalności NBP". Obowiązek informowania Sejmu o bieżącej działalności NBP wynika ponadto z art. 23 ust. 1 pkt 1. Informacje i sprawozdania te nie podlegają procedurze określonej w rozdz. 2 działu II Regulaminu Sejmu "Po-

stępowanie z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa oraz rozpatrywanie sprawozdań z ich wykonania".

Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 Prezes NBP w imieniu Rady Polityki Pieniężnej zobowiązany jest przedstawiać Sejmowi i Radzie Ministrów kwartalne informacje o bilansie płatniczym oraz roczne bilanse należności i zobowiązań płatniczych państwa.

Uznać należy, iż "sprawozdanie roczne" jak również "kwartalne informacje" oraz "roczne bilanse należności" służyć mają informowaniu izby o działalności NBP. Usankcjonowanie tego obowiązku oparte jest na idei, że ustawodawca podejmujący w trakcie prac ustawodawczych liczne rozstrzygnięcia rzutujące na finanse państwa musi mieć bieżący dostęp do informacji na ich temat.

Regulamin Sejmu milczy na temat rozpatrywania przez Sejm informacji i sprawozdań przestawianych przez Prezesa NBP w trybie art. 23 ust. 1 i art. 70 ustawy o NBP.

Dokumentów tych nie można uznać za "plany finansowe Państwa" lub "sprawozdania z wykonania planów finansowych Państwa", o których mówi art. 57 Regulaminu Sejmu. W obecnym stanie prawnym jedynym desygnatem pojęcia "plany finansowe Państwa" są "Założenia Polityki Pieniężnej", których projekt (oraz sprawozdanie z wykonania) Rada Polityki Pieniężnej zobowiązana jest corocznie przedstawiać Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej (sprawozdanie z wykonania w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego; por. art. 12 ust. 1 ustawy o NBP).

W konsekwencji uznać należy, iż informacje i sprawozdania, o których mówi art. 23 ust. 1 i art. 70 ustawy o NBP nie podlegają procedurze określonej w rozdz. 2 działu II Regulaminu Sejmu "Postępowanie z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi państwa oraz rozpatrywanie sprawozdań z ich wykonania".

Wydaje się, iż realizacja przez Prezesa NBP obowiązków wynikających z art. 23 ust. 1 oraz z art. 70 nie musi za sobą pociągać procedury, w której Izba ustosunkowywałaby się do przedstawionych sprawozdań. Wydaje się bezzasadne podejmowanie przez izbę uchwały w analizowanej sprawie. Powyższe dokumenty są przedstawione Sejmowi "do wiadomości" i mają charakter techniczno-informacyjny. Trudno przyjąć, że Sejm mógłby "nie przyjąć do wiadomości" przedstawianych przez Prezesa NBP informacji. Jednocześnie brak jest podstaw, z powodów przedstawionych wyżej, do stosowania procedury określonej w art. 59 ust. 1 pkt 2, która przewiduje możliwość przyjęcia lub odrzucenia sprawozdania z wykonania planu finansowego Państwa oraz udzielenia bądź nieudzielenia absolutorium.

Wobec milczenia Regulaminu Sejmu w odniesieniu do analizowanej kwestii, najbardziej trafnym rozwiązaniem wydaje się wystosowanie listu przez Marszałka Sejmu do posłów, którego treścią byłaby wiadomość o wpłynięciu informacji (sprawozdania) Prezesa NBP, a który to dokument przedstawiony byłby w załączeniu.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

6 maja 1998 r.

Regulamin Sejmu nie ustanawia szczegółowych unormowań dotyczących procedury rozpatrywania przez komisję sejmową poprawek do projektu (pogląd ten jest prawdziwy w odniesieniu do wszystkich faz procesu ustawodawczego, w których uczestniczą komisje).

Regulamin Sejmu ogranicza się do określenia obligatoryjnych elementów sprawozdania komisji (wniosków), stanowiąc, iż komisja przedstawiając sprawozdanie może wnioskować o (1) przyjęcie projektu bez poprawek, (2) przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego,

(3) odrzucenie projektu (por. art. 40 ust. 2 RS). Ponadto, Regulamin nakazuje, zamieszczenie w sprawozdaniu, na żądanie wnioskodawcy, jako wnioski mniejszości poprawek odrzuconych przez komisję (jeśli zostały zgłoszone w formie pisemnej - art. 40 ust. 5 RS, przepis ten stosuje się odpowiednio również do poprawek zgłoszonych w II czytaniu zob. 43 ust. 2 RS).

Kwestię procedury rozpatrywania projektów uchwałodawca pozostawił do rozstrzygnięcia praktyce parlamentarnej.

W tym zakresie zasadne wydaje się stosowanie przez komisję *per analogiam* zasad głosowania poprawek, które obowiązują w III czytaniu, i które określa art. 46 ust. 1 pkt 2 RS: (*porządek głosowania wyznacza zasada:*) "głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przy czym w pierwszej kolejności głosuje się poprawki, których przyjęcie i odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach". Zasada ta jest konsekwencją zasady ekonomiki postępowania ustawodawczego, której źródłem jest idea racjonalności ustawodawcy.

W tym kontekście - zdaniem autora niniejszej opinii - dopuszczalna jest procedura polegająca na głosowaniu w pierwszej kolejności poprawki dalej idącej - i w wypadku jej przyjęcia - nie głosowanie poprawki dotyczącej tej samej materii. W przypadku dwóch poprawek dotyczących tego samego przepisu, z których jedna ma na celu jego skreślenie, a druga - zmianę brzmienia, poprawką dalej idącą jest poprawka pierwsza. Przyjęcie "pierwszej" poprawki "rozstrzyga" negatywnie, w rozumieniu art. 46 ust. 1 pkt 2 RS o "drugiej" poprawce. Poprawka odrzucona przez komisję ("poprawka druga") na żądanie wnioskodawcy, po jej zgłoszeniu w formie pisemnej, powinna być zamieszczona w sprawozdaniu komisji jako wniosek mniejszości (art. 43 ust. 2).

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

2 czerwca 1998 r.

Wnioski mniejszości zamieszczone w sprawozdaniu komisji muszą spełniać warunki określone w art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu.

Stosownie do art. 40 ust. 3 Regulaminu Sejmu "wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy; wnioski mniejszości traktowane są w głosowaniu jak inne poprawki."

Cytowany wyżej przepis formułuje warunki formalne, którym odpowiadać musi zgłoszony wniosek lub poprawka jeśli zgodnie z intencją wnioskodawcy ma zostać zaprezentowany Izbie jako wniosek mniejszości.

Dyspozycja art. 40 ust. 3 ustanawia warunki, które można uszeregować w postaci następującej listy:

1. status wniosku mniejszości może uzyskać tylko taki wniosek (poprawka), który komisja odrzuciła w trakcie rozpatrywania projektu,
2. wniosek (poprawka) powinien być zgłoszony przez wnioskodawcę w formie pisemnej,
3. zgłoszony wniosek (poprawka) uzyskuje status wniosku mniejszości na żądanie wnioskodawcy,
4. wniosek mniejszości powinien zawierać wynikające z niego konsekwencje dla tekstu ustawy (warunek ten dotyczy wniosków, których przedmiotem jest konkretny przepis lub jego część).

Stwierdzić należy, iż wnioskiem mniejszości może stać się jedynie taki wniosek lub poprawka, który łącznie spełnia wszystkie wymienione powyżej warunki.

Analiza warunku oznaczonego jako pkt. 1 prowadzić musi do konkluzji, że status wniosku mniejszości może uzyskać tylko taki wniosek, który został

zgłoszony w trakcie posiedzenia plenarnego Izby lub podczas posiedzenia komisji, następnie był przedmiotem obrad komisji, wreszcie w wyniku negatywnej decyzji komisji został odrzucony. Nie może ulegać wątpliwości, iż wniosek, którego treść nie była przedmiotem obrad i oceny komisji, nie może być uznany za wniosek odrzucony przez komisję, a tym samym nie może być traktowany jako wniosek mniejszości.

Stwierdzić należy, iż w kontekście jednoznacznego brzmienia dyspozycji art. 40 ust. 3 niedopuszczalne jest domniemywanie spełnienia przesłanki "odrzucenia przez komisję" w odniesieniu do wniosków nie rozpatrzonych przez komisję, których treścią są rozwiązania alternatywne w stosunku do rozwiązań przyjętych przez większość członków komisji.

Wnioski i poprawki zgłoszone jako wnioski mniejszości, jeśli nie spełniają któregokolwiek spośród warunków określonych w art. 40 ust. 3, nie powinny być traktowane przez komisję jako wnioski mniejszości, a w konsekwencji nie powinny zostać zamieszczone w sprawozdaniu.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

19 maja 1998 r.

Brzmienie art. 74i ust. 2 Regulaminu Sejmu jednoznacznie wskazuje, iż procedura rozpatrywania przez Sejm opracowanych przez Komisję Zasad Etyki Poselskiej ograniczać się musi do "przyjęcia" lub "odrzucenia" uchwały na ten temat.

Stosownie do art. 74i ust. 2 Regulaminu Sejmu "Zasady Etyki Poselskiej podlegają zatwierdzeniu przez Sejm. Sejm w uchwale przyjmuje lub odrzuca w całości projekt Zasad Etyki Poselskiej przedstawiony przez Komisję".

Przewidziana w art. 74i ust. 2 możliwość "przyjęcia lub odrzucenia całości projektu Zasad Etyki Poselskiej" wyklucza możliwość zgłaszania przez po-

słów, w trakcie rozpatrywania projektu uchwały przez Sejm, jakichkolwiek wniosków lub poprawek do projektu.

Wskazać w tym miejscu należy, iż określony w art. 33 ust. 1 RS ogólny tryb rozpatrywania uchwał przez Sejm nakazuje rozpatrywanie uchwał w dwóch czytaniach. Brak możliwości zgłaszania przez posłów poprawek do projektu Zasad Etyki Poselskiej pozornie stawia pod znakiem zapytania możliwość dochowania w tym wypadku trybu dwóch czytań.

Wydaje się jednak, iż również w analizowanym przypadku możliwe jest zastosowanie procedury dwóch czytań z uwzględnieniem modyfikacji wynikających ze specyfiki regulacji zawartej w art. 74i ust. 2. Wydaje się więc, iż pierwsze czytanie projektu Zasad Etyki Poselskiej powinno obejmować (zgodnie z art. 36 ust. 1 RS) uzasadnienie projektu przez reprezentującego Komisję posła (sprawozdawcę), pytania posłów i odpowiedzi sprawozdawcy oraz debatę w sprawie przedłożonego projektu.

Z uwagi na brak możliwości zgłaszania w trakcie debaty poprawek, następująca po debacie faza prac komisji (zgodnie z art. 30 ust. 2 RS) wydaje się być w przypadku projektu Zasad Etyki Poselskiej bezprzedmiotowa. Uznać zatem należy, iż zamknięcie debaty stanowi ostatni element pierwszego czytania.

Jednym elementem drugiego czytania w analizowanym przypadku powinno być głosowanie całości projektu.

Warto zwrócić uwagę, iż analogiczny dylemat adekwatności procedury dwóch czytań powstaje w wypadku podejmowania przez Sejm uchwał konkretno-indywidualnych (powoływanie przez Sejm poszczególnych osób na określone stanowiska; por. art. 25-28). Dotychczasowa praktyka wskazuje, iż stosowany w przypadku takich uchwał tryb odpowiada procedurze proponowanej w tym miejscu.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

OPINIE

12 maja 1998 r.

Zatrudnienie w ramach stosunku pracy w charakterze dyrektora i zastępcy dyrektora wojewódzkiego ośrodka egzaminacyjnego dla kierowców uznać należy za zatrudnienie w administracji rządowej w rozumieniu art. 103 Konstytucji.

Stosownie do art. 116 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. Nr 98, poz. 602, zm. Nr 123, poz. 779 oraz 160, poz. 1086) wojewódzki ośrodek ruchu drogowego tworzy i nadzoruje wojewoda. Wojewoda nadaje ośrodkowi statut, w którym określa m.in. warunki tworzenia oddziałów terenowych ośrodka (art. 120).

Wojewódzki ośrodek ruchu drogowego jest państwową osobą prawną (art. 116 ust. 2).

Do zadań wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego należy:

- przeprowadzanie egzaminów państwowych sprawdzających kwalifikacje osób ubiegających się o uprawnienia do kierowania pojazdami oraz kierujących pojazdami,
- wykonywanie innych zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zgodnie z art. 119 ust. 4 pkt 2 osiągniany przez ośrodek zysk jest przeznaczany m.in. na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie.

W myśl art. 146 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym wojewodowie utworzą wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego w okresie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (tj. do 30 czerwca 1998 r.), przy czym stosownie do ust. 4 tego artykułu wojewodowie zostali upoważnieni do udzielenia wojewódzkim ośrodkom ruchu drogowego jednorazowych pożyczek na cele inwestycyjne.

Wojewoda powołuje i odwołuje dyrektora takiego ośrodka oraz ustala jego wynagrodzenie (art. 118 ustawy Prawo o ruchu drogowym). Zgodnie z § 15 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 marca 1992 r. w sprawie uzyskiwania uprawnień do kierowania pojazdami i

uprawnień instruktorów, wykładowców, egzaminatorów oraz w sprawie szkolenia i egzaminowania (Dz. U. z 1996 r. Nr 134, poz. 626; rozporządzenie to obowiązuje do czasu wydania nowych przepisów) egzaminatorów zatrudnia wojewoda na podstawie umowy o pracę lub umowy zlecenia. W myśl § 5 ust. 1 powołanego rozporządzenia wojewoda dokonuje oceny pracy egzaminatorów oraz tworzy warunki do podnoszenia ich kwalifikacji. Egzaminatorzy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę w wojewódzkich ośrodkach ruchu drogowego oraz oddziałach terenowych tych ośrodków są wynagradzani wedle zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 19 grudnia 1997 r. w sprawie warunków wynagradzania egzaminatorów (Dz. U. Nr 160, poz. 1101).

W świetle powołanych przepisów wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego można zaliczyć do jednostek wykonujących w terenie zadania administracji rządowej. Określone w ustawie zależności wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego od wojewody (sposób tworzenia ośrodka, sprawowanie nadzoru przez wojewodę, powoływanie i odwoływanie dyrektora ośrodka, tworzenie oddziałów terenowych) świadczą o podporządkowaniu tej jednostki wojewodzie, który wykonuje zadania administracji rządowej w terenie. Sprawy ruchu drogowego należą zaś, w myśl art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 1 grudnia 1989 r. o utworzeniu urzędu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 407) do zakresu działania Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej.

Jednym z warunków przynależności do administracji rządowej w terenie (przy szerokim rozumieniu pojęcia "administracja rządowa") jest państwowy charakter danej instytucji [tak: A. Wiktorowska w opinii prawnej w sprawie niepołączalności mandatu posła i senatora z zatrudnieniem w administracji rządowej (Art. 103 Konstytucji), sporządzonej w Biurze Studiów i Analiz Kancelarii Senatu i opublikowanej w "Przeglądzie Sejmowym" nr 6(23)/97, s. 100]. Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego jako państwowe osoby prawne są instytucjami państwowymi, zaś do zakresu ich działalności należą

sprawy z zakresu działania administracji rządowej (za takie uznają przeprowadzanie egzaminów państwowych oraz inne zadania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego w województwie).

W świetle powyższych stwierdzeń można zatem, zaliczać wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego do administracji rządowej *sensu largo* (w znaczeniu wąskim do administracji rządowej zalicza się tylko organy administracji rządowej ogólnej i specjalnej).

Zatrudnienie w ramach stosunku pracy w charakterze dyrektora i zastępcy dyrektora takiego ośrodka uznać należy za zatrudnienie w administracji rządowej, zwłaszcza jeżeli dokonujemy wykładni pojęcia "administracja rządowa" użytego w art. 103 ust. 1 Konstytucji (art. 103 ust. 1 stanowi, iż "mandatu posła nie można łączyć (...) z zatrudnieniem w administracji rządowej"). Dyrektora i zastępcę dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego można bowiem, kwalifikować jako kierownika (zastępcę kierownika) wojewódzkiej jednostki organizacyjnej, o którym mówi art. 1 pkt 2 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. Nr 21, poz. 123 z późn.zm.; ostatnia w Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 498).

Irena Galińska-Raczy

27 kwietnia 1998 r.

Art. 2 pkt 6 ustawy dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. Nr 106 poz. 679) określa, iż ograniczeniami przewidzianymi w ustawie objęte zostały również osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne określa ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, pracowników urzędów państwowych, pracowników regionalnych izb obrachunkowych, niektórych pracowników samorządowych, pracowników banków, przedsiębiorstw, jednoosobowych spółek Skarbu Państwa, agencji państwowych itp.

Zgodnie z art. 2 pkt 6 omawianej ustawy ograniczeniem tym objęte zostały osoby wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza. Osoby te nie mogą, zgodnie z art. 4 omawianej ustawy, w okresie trwania tego upoważnienia:

- 1) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego,
- 2) być zatrudnione lub wykonywać innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywoływać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,
- 3) być członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych,
- 4) być członkami zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą,
- 5) posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek,
- 6) prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem lub pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności przy czym zakaz ten nie dotyczy działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, w formie i zakresie gospodarstwa rodzinnego.

W przedstawionym do wyrażenia opinii prawnej przypadku mamy do czynienia z osobą, która jednocześnie z upoważnienia burmistrza wydaje decyzje administracyjne i prowadzi działalność gospodarczą na własny rachunek.

Zgodnie z treścią art. 27 omawianej ustawy osoby wymienione w art. 1 i 2 ustawy, a więc również osoby wydające z upoważnienia prezydenta miasta, burmistrza, czy też wójta decyzje administracyjne, które w dniu wejścia ustawy w życie, a więc 1 stycznia 1998 r. prowadziły działalność gospodarczą na własny rachunek, miały czas do 31 marca 1998 r. na zaprzestanie ww. działalności. Jeśli tego nie uczyniły zaistniały podstawy do odwołania tych osób ze stanowiska zgodnie z art. 5 pkt 2 ustawy.

Przepis ten nie jest niestety jasny, ani łatwy do zastosowania, użyto w nim bowiem terminu "odwołanie ze stanowiska" co sugeruje, iż nawiązanie stosunku pracy z taką osobą nastąpiło na podstawie powołania. Stosunek pracy na podstawie powołania charakteryzuje się tym, iż wraz z odwołaniem ze stanowiska powołany przestaje świadczyć pracę, i to niezależnie od tego, czy odwołanie nastąpiło w trybie dyscyplinarnym (z przyczyn określonych w art. 52 i 53 Kodeksu pracy) czy też nie. Odwołać pracownika ze stanowiska można bowiem, zgodnie z art. 70 Kodeksu pracy, niezwłocznie lub w określonym terminie, a odwołanie ma skutek wypowiedzenia umowy o pracę. W okresie wypowiedzenia odwołany pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, ale pracy świadczyć nie musi, natomiast na jego wniosek lub za jego zgodą pracodawca może go zatrudnić w okresie wypowiedzenia na stanowisku zgodnym z jego kwalifikacjami. Jeżeli pracownik zostaje odwołany na skutek okoliczności, o których mowa w art. 52 Kodeksu pracy, a więc na skutek ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków pracowniczych - to wówczas odwołanie ma ten sam skutek, co rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika.

Wydaje się, iż celem art. 5 ustawy było ustanowienie sankcji za naruszenie zakazów określonych w ustawie. Naruszenie tych zakazów uznać zatem na-

leży za naruszenie podstawowych obowiązków pracowniczych, o których mowa w art. 52 Kodeksu pracy, co z kolei stanowi podstawę do odwołania pracownika w trybie dyscyplinarnym, ze skutkami określonymi w tymże art. 52 Kodeksu pracy (rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika)

W omawianym przypadku mamy sytuację, w której z pracownikiem zawarto standardową umowę o pracę. Rozwiązanie tej umowy o pracę winno więc nastąpić natychmiast po ustaleniu, iż naruszone zostały zakazy określone w ustawie w oparciu o art. 52 Kodeksu pracy. Pracownik miał bowiem 3 miesiące na rezygnację z prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek. I tak właśnie należałoby postąpić w omawianym przypadku, jeśli pracownik nie ma zamiaru, ani zrezygnować z wydawania decyzji administracyjnych, ani z prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek.

Możliwe jest jednak również inne rozwiązanie. Zakazy ustanowione w ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne mają bowiem na celu eliminowanie sytuacji, w których ta sama osoba będzie pełniła funkcję publiczną i jednocześnie prowadziła działalność gospodarczą mogącą wpływać na jej bezstronność. Tak więc możliwa jest również sytuacja, w której osoba sprawująca funkcję publiczną rezygnuje z pełnienia tej funkcji, a nadal będzie prowadzić np. działalność gospodarczą na własny rachunek. Stąd też, w omawianej sytuacji możliwe jest cofnięcie pracownikowi upoważnienia do wydawania decyzji i pozostawienie go na dotychczas zajmowanym stanowisku, o ile z pozostawieniem na tym stanowisku nie łączy się integralnie obowiązek wydawania decyzji administracyjnych. Decyzja, który z wymienionych wyżej wariantów zastosować należy będzie do burmistrza.

Joanna Konecka-Dobrowolska

9 czerwca 1998 r.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm.) w art. 79 reguluje okres działania sejmiku samorządowego.

Sejmik samorządowy - będący reprezentacją gmin na obszarze województwa - pełni swoje funkcje zgodnie z art. 79 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym do czasu wyłonienia nowego składu sejmiku przez nowo wybrane rady gmin. Zapewniona została więc ciągłość reprezentacji gmin na szczeblu wojewódzkim.

W art. 79 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym zobowiązano prezydium sejmiku poprzedniej kadencji do zwołania pierwszego posiedzenia sejmiku w ciągu 60 dni po wyborach samorządowych. Zwołanie tego posiedzenia uwarunkowane jest wyborem delegatów przez rady nowej kadencji. Ponieważ ustawodawca nie określił terminu zobowiązującego rady gmin do wyboru delegatów - w praktyce może zaistnieć taka sytuacja, iż na pierwszym posiedzeniu sejmiku nie wszystkie gminy będą reprezentowane. Zgodnie z art. 79 ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym na pierwszym posiedzeniu sejmiku dokonuje się wyboru jego prezydium.

W interesie samej gminy jest aby w pierwszym posiedzeniu sejmiku uczestniczyli jej delegaci.

Ciągłość działań reprezentacji gmin w województwie zapewnia również czas działania prezydium sejmiku. Zgodnie z art. 79 ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym prezydium sejmiku działa do dnia wyboru prezydium przez nowy skład sejmiku. Prezydium wykonuje te zadania, które zostały mu przypisane w ustawie o samorządzie terytorialnym oraz w regulaminie sejmiku.

Sejmik samorządowy jako organ kolegialny będzie pełnił swoje funkcje po upływie kadencji rad gmin aż do czasu wyboru nowego składu. Mimo, że

przestały działać organy, które wybrały delegatów do sejmiku to jednak sam sejmik wykonuje określone w ustawie o samorządzie terytorialnym i w innych ustawach zadania oraz podejmuje przewidziane prawem uchwały.

Należy jednakże brać pod uwagę również możliwość zmiany przepisów dotyczących sejmików samorządowych. Wejście w życie przyjętych przez Sejm ustaw o samorządzie powiatowym i o samorządzie wojewódzkim spowoduje, iż na każdym stopniu podziału administracyjnego kraju działać będą organy samorządu terytorialnego wybrane w wyborach powszechnych.

Jednakże do czasu zmiany przepisów sejmik samorządowy wybrany przez rady, których kadencja kończy się 19 czerwca 1998 r., będzie nadal pełnił swoje funkcje.

Antonina Teresa Gajewska

7 maja 1998 r.

Art. 134 § 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25 z późn.zm.) określa, iż ławników do sądów wojewódzkich oraz do sądów rejonowych wybierają rady gmin, których obszar jest objęty właściwością tych sądów. Wybory ławników odbywają się najpóźniej w październiku roku kalendarzowego, w którym upływa kadencja dotychczasowych ławników. Przed przystąpieniem do wyborów rada gminy powołuje zespół, który przedstawia radzie gminy na sesji swoją opinię o zgłoszonych kandydatach. Wyznaczenie terminu wyborów do rad gmin na dzień 11 października 1998 r. wskazuje, iż dotrzymanie tego terminu może okazać się trudne.

Odpowiedź na pytanie o aktualny stan prawny dotyczący powoływania ławników ludowych znajduje się w ustawie z dnia 20 czerwca 1985 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 1994 r., Nr 7, poz. 25 z późn.zm.).

Zgodnie z art. 134 § 1 tej ustawy ławników do sądów wojewódzkich oraz do sądów rejonowych wybierają rady gmin, których obszar jest objęty właściwością tych sądów - w głosowaniu tajnym.

Liczbę ławników wybieranych przez poszczególne rady gmin do wszystkich sądów działających na obszarze właściwości sądu wojewódzkiego, w tym także liczbę ławników do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, ustala kolegium sądu wojewódzkiego; liczbę ławników do poszczególnych sądów rejonowych ustala się po zasięgnięciu opinii tych sądów. Prezes sądu wojewódzkiego podaje liczbę ławników do wiadomości poszczególnym radom gmin najpóźniej na 30 dni przed upływem terminu zgłaszania kandydatów (art. 135).

Kandydatów na ławników zgłaszają radom gmin prezesi sądów, zakłady pracy, stowarzyszenia, organizacje i związki zawodowe, zarejestrowane na podstawie przepisów prawa oraz co najmniej 25 obywateli mających czynne prawo wyborcze, zamieszkujących stale na danym terenie, w terminie do dnia 31 lipca ostatniego roku kadencji.

Kandydatów na ławników do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych zgłaszają w równej liczbie organy administracji państwowej oraz związki zawodowe.

Wybory ławników odbywają się najpóźniej w październiku roku kalendarzowego, w którym upływa kadencja dotychczasowych ławników. Przed przystąpieniem do wyborów rada gminy powołuje zespół, który przedstawia radzie gminy na sesji swoją opinię o zgłoszonych kandydatach.

Listę wybranych ławników wraz z dotyczącymi ich danymi rady gmin, które dokonały ich wyboru, przesyłają prezesom właściwych sądów najpóźniej do końca listopada. Spośród ławników znajdujących się na tej liście rady

gmin wskazują ławników wybranych do orzekania w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, wymieniając oddzielnie ławników spośród kandydatów zgłoszonych przez organy administracji państwowej oraz przez związki zawodowe.

Prezes sądu wręcza ławnikom zawiadomienia o wyborze i odbiera od nich ślubowanie według roty ustalonej dla sędziów. Po odebraniu ślubowania prezes sądu wpisuje ławnika na listę ławników, którzy mogą być wyznaczeni do orzekania i wydaje im legitymację.

Kadencja ławników sądów wojewódzkich i rejonowych trwa cztery lata kalendarzowe następujące po roku, w którym dokonano wyborów, jednak mandat ławnika wybranego dodatkowo wygasa z upływem kadencji ogółu ławników.

Po upływie kadencji ławnik może brać udział jedynie w rozpoznawaniu sprawy rozpoczętej wcześniej z jego udziałem, do czasu jej zakończenia.

Mandat ławnika wygasa w razie orzeczenia prawomocnym wyrokiem pozbawienia go praw publicznych. Wygaśnięcie mandatu z tego powodu stwierdza rada gminy, która wybrała ławnika. Rada gminy, która wybrała ławnika, może go odwołać z własnej inicjatywy lub na wniosek prezesa właściwego sądu w razie:

- 1) skazania go prawomocnym wyrokiem w wypadku innym niż wymieniony wyżej,
- 2) niewykonywania obowiązków ławnika,
- 3) zachowania godzącego w powagę sądu,
- 4) niezdolności do wykonywania obowiązków ławnika.

Przed upływem kadencji mandat ławnika wygasa z dniem doręczenia mu zawiadomienia prezesa sądu o skreśleniu z listy ławników wskutek zrzeczenia się mandatu z ważnych przyczyn lub odwołania ławnika przez radę gminy.

W czasie trwania kadencji nie powołuje się ławnika do pełnienia obowiązków w razie ujawnienia okoliczności, które nie pozwalały na jego wybór

oraz w razie wszczęcia postępowania karnego przeciwko ławnikowi do czasu prawomocnego rozstrzygnięcia sprawy. W razie zniesienia sądu, ośrodka zamiejscowego lub wydziału zamiejscowego - ławnicy tych jednostek stają się ławnikami sądów, które przejmują kompetencje zniesionych jednostek.

W razie potrzeby, zwłaszcza z powodu zmniejszenia się w czasie kadencji liczby ławników, rada gminy na wniosek prezesa sądu wojewódzkiego dokonuje uzupełnienia listy, wybierając nowych ławników w sposób określony w ustawie.

Prawa i obowiązki ławników określone są w art. 143 -149 ustawy.

Na tle przedstawionych unormowań pojawiła się wątpliwość ujęta w zleceniu w następujące pytanie: "czy zmiana terminu wyborów do rad gmin nie spowoduje zakłóceń w pracy sądów, mając na uwadze dotychczasowe przepisy ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych - w kwestii ławników?"

Zmiana terminu wyborów do rad gmin wprowadzona została ustawą z dnia 20 marca 1998 r. o zmianie ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin (Dz. U. Nr 51, poz. 311). Zgodnie z dodanym art. 121a Ordynacji termin wyborów do rad gmin w 1998 r. wyznacza się w trybie i na zasadach określonych w ustawie na dzień ustawowo wolny od pracy, przypadający w okresie stu dwudziestu dni po upływie kadencji.

Kadencja rady gminy trwa 4 lata licząc od dnia wyboru (art. 16 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, z późn.zm.), tak więc upływa jeśli chodzi o obecnie funkcjonujące rady z dniem 19 czerwca 1998 r. Natomiast wybory nowych rad gmin powinny odbyć się najpóźniej 11 października 1998 r.

Tak więc, aby odpowiedzieć na pytanie dotyczące ewentualnych zakłóceń w pracy sądów, należy zestawić te daty z terminami określonymi w ustawie o ustroju sądów powszechnych a dotyczącymi wyborów ławników w ich kadencji

Z zestawienia tego wynika, że nawet jeżeli wybory do rad gmin odbyłyby się w najpóźniejszym dopuszczalnym terminie, tj. 11 października 1998 r. nowowybrane rady miałyby czas na wybranie ławników, skoro wybory ławników odbywają się najpóźniej w październiku roku kalendarzowego. Dotrzymanie tego terminu jest może trudne ale jednak możliwe. Gdyby jednak nawet termin ten nie został zachowany to i tak nie spowoduje to zakłóceń w pracy sądów. Należy bowiem pamiętać, iż kadencja ławników - co wskazywano wyżej - trwa cztery lata kalendarzowe następujące po roku, w którym dokonano wyborów a więc do końca grudnia.

Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk

7 maja 1998 r.

Przedstawiciele rad gmin w sejmiku samorządowym zobowiązani zostali ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst jedn. Dz. U z 1996 r. Nr 13, poz. 73 z późn.zm.) do pełnienia swoich funkcji, aż do wyborów delegatów przez rady następnej kadencji. W tym okresie korzystają z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i są obowiązani są do przestrzegania ograniczeń i zakazów przewidzianych w ustawach dla radnych.

Zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym podstawową funkcją sejmiku samorządowego jest ochrona samodzielności gmin, którą tą funkcję pełni przy pomocy środków w jakie ustawodawca go wyposażył (art. 77 ustawy).

W skład sejmiku samorządowego danego województwa wchodzi delegaci wybrani przez rady gmin z grona radnych. Sejmik samorządowy pełni swoją funkcję do czasu wyłonienia nowego składu przez nowo wybrane rady.

Art. 78 ust. 2 ustawy stanowi: "Delegat do sejmiku zachowuje mandat radnego. W wypadku wygaśnięcia mandatu lub odwołania delegata przez radę, właściwa rada dokona niezwłocznie wyboru uzupełniającego."

Wypadki wygaśnięcia mandatu radnego w trakcie trwania kadencji rady gminy zostały określone w art. 109 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin (tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387 i z 1998 r. 50, poz. 311).

Odwołanie delegata pozostawiono do uznania samej radzie gminy. Może ona sama określić warunki podjęcia uchwały o odwołaniu delegata. Należy wskazać, iż odwołanie delegata nie ma wpływu na zachowanie mandatu radnego.

Zachowanie przez delegata do sejmiku mandatu radnego oznacza, iż posiada on wszystkie uprawnienia przynależne radnemu oraz obowiązany jest do przestrzegania zakazów jakie ustawy wobec radnego stanowią.

Ustawodawca pragnąc zachować ciągłość reprezentacji interesów gmin wobec administracji rządowej ustanowił inny termin upływu kadencji sejmiku samorządowego niż kadencji rady gminy. Mimo że kadencja rad gmin wygasa, to jej przedstawiciele w sejmiku zobowiązani zostali do pełnienia swoich funkcji, aż do wyborów delegatów przez rady następnej kadencji.

Przepis stanowiący, że delegat do sejmiku zachowuje mandat radnego, moim zdaniem, oznacza, iż w czasie trwania kadencji sejmiku do jego delegatów mają zastosowania przepisy dotyczące radnych.

Konkludując należy stwierdzić, iż delegat do sejmiku samorządowego w okresie pełnienia tej funkcji a więc również po zakończonej kadencji rady gminy, korzysta z ochrony przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych i jest obowiązany jest do przestrzegania ograniczeń i zakazów przewidzianych w ustawach dla radnych.

Antonina Teresa Gajewska

12 maja 1998 r.

Z brzmienia art. 28a ust. 2 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 1993 r., Nr 7, poz. 34 z późn.zm.) wynika, iż członkowie rad programowych przestają pełnić swe funkcje wraz z upływem kadencji, czyli czteroletniego okresu. Nie jest natomiast uprawniona interpretacja, zgodnie z którą, pełnią swe funkcje do czasu powołania następców jak ma to miejsce w przypadku członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Art. 28a ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji reguluje kwestie dotyczące rad programowych publicznej radiofonii i telewizji. Zgodnie z ustępem 1 tego przepisu rady te liczą po 15 członków, których powołuje Krajowa Rada; 10 członków reprezentuje ugrupowania parlamentarne. Pozostałych 5 członków Krajowa Rada powołuje z grona osób legitymujących się dorobkiem i doświadczeniem w sferze kultury i mediów.

Kadencja rady programowej trwa 4 lata, a jej członkowie reprezentują społeczne interesy i oczekiwania związane z działalnością programową spółki (art. 28a ust. 2). Rada programowa podejmuje uchwały zawierające oceny poziomu i jakości programu bieżącego oraz programów ramowych. Uchwały w sprawach programowych, podejmowane większością głosów w obecności co najmniej połowy składu rady, są przedmiotem obrad i postanowień rady nadzorczej (art. 28a ust. 3).

Członkom rady programowej przysługuje dieta wypłacana przez spółkę w wysokości ustalonej przez Krajową Radę (art. 28a ust. 4).

Zarząd spółki zapewnia członkom rady programowej organizacyjne i finansowe warunki dokonywania ocen poziomu i jakości wyemitowanego

programu, badania jego odbioru oraz zlecenia niezależnych badań dotyczących percepcji programu i jego społecznych skutków (art. 28a ust. 5).

Na tle przedstawionej regulacji pojawiły się wątpliwości ujęte w następujące pytania:

1) Czy art. 28a ust. 1 ustawy dotyczy tylko rady programowej przy TVP SA, czy również rad programowych powoływanych przy regionalnych oddziałach TVP SA?

2) Czy w myśl art. 28a ust. 1 w skład rad programowych powoływanych przy regionalnych oddziałach TVP SA wchodzi 10 członków reprezentujących tylko ugrupowania parlamentarne, czy też mogą być powoływane osoby wysunięte przez inne ugrupowania polityczne?

3) Do kiedy pełnią swe funkcje członkowie rad programowych? Czy uprawniona jest interpretacja mówiąca, że pełnią oni swe funkcje do czasu powołania ich następców, podobnie jak to ma miejsce w przypadku członków Krajowej Rady Radiofonii i telewizji (art 7 ust. 4 ustawy)?

W dalszej części opinii wyjaśnię kolejno poszczególne wątpliwości.

Ad:1)

Odpowiadając na pierwsze z postawionych pytań należy na wstępie wskazać, iż art. 28a ust. 1 posługuje się ogólnym pojęciem "rady programowe publicznej radiofonii i telewizji", bez żadnych wyłączeń czy bliższych określeń. Uprawniona jest więc moim zdaniem interpretacja, iż przepis dotyczy wszystkich rad programowych publicznej radiofonii i telewizji powoływanych w trybie ustawy, a więc również rad programowych oddziału spółki "Telewizja Polska - Spółka Akcyjna". Gdyby intencją ustawodawcy było powoływanie składu rad programowych oddziałów w innym trybie niż przewidziany w art. 28a ust. 1 ustawy, zamieściłby zapewne stosowną regulację w art. 30 ustawy.

Ad:2)

W art. 28a ust. 1 użyto sformułowania "ugrupowania parlamentarne". Interpretacja tego zwrotu łączy się nierozzerwalnie z reprezentacją w parlamencie. Przekroczeniem regulacji ustawowej byłoby przyjęcie, iż może tu chodzić również o przedstawicieli ugrupowań innych niż parlamentarne. Osoby takie mogą być powołane w skład rady, w liczbie 5 z grona osób legitymujących się dorobkiem i doświadczeniem w sferze kultury i mediów. Od takich członków ustawodawca nie wymaga już reprezentowania ugrupowań parlamentarnych. Mogą więc wywodzić się również z innych - pozaparlamentarnych - ugrupowań politycznych.

Ad:3)

Odpowiedź na trzecie ze zgłoszonych pytań znajduje się w art. 28a ust. 2. Zgodnie z jego brzmieniem kadencja rady programowej trwa 4 lata. Tak więc uzasadniony jest wniosek, iż członkowie rad programowych przestają pełnić swe funkcje wraz z upływem kadencji, czyli owego czteroletniego okresu. Nie jest natomiast uprawniona interpretacja, zgodnie z którą, pełnią swe funkcje do czasu powołania następców jak ma to miejsce w przypadku członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Odmienna jest regulacja prawna dotycząca członków KRRiT. Odnośnie bowiem członków KRRiT istnieje wyraźny zapis, z którego wynika, iż pełnią oni swe funkcje do czasu powołania ich następców (por. art. 7 ust. 4 zd. 2). Brak takiego zapisu odnośnie członków rad programowych. Gdyby intencją ustawodawcy było aby pełnili oni swe funkcje do czasu wyboru następców, nie było przeszkód aby to wyraźnie zapisać jak uczyniono to w przypadku członków KRRiT. Stosowanie analogii byłoby - moim zdaniem - niedopuszczalną interpretacją rozszerzającą.

Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk

28 maja 1998 r.

Osoba pełniąca społecznie funkcję prezesa stowarzyszenia może być w świetle brzmienia art. 3¹ Kodeksu pracy (tekst jedn. Dz. U. z 1998 Nr 21, poz 94) kierownikiem zakładu wobec etatowych pracowników stowarzyszenia.

Zgodnie z art. 3¹ Kodeksu pracy "Za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną, czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba".

Nowowprowadzony do Kodeksu pracy art. 3¹ stanowi odpowiednik dawnego, skreślonego art. 23 k. p., zgodnie z którym czynności prawnych w zakresie stosunku pracy dokonywał w imieniu zakładu pracy jego kierownik lub inny upoważniony do tego pracownik.

Obecnie w związku z wyeliminowaniem pojęcia zakładu pracy w sensie podmiotowym, wyeliminowano także pojęcie kierownika zakładu pracy, który w poprzednim stanie prawnym był określany jako organ reprezentujący zakład pracy wobec załogi i działający w jego imieniu.

Pojęcie kierownika zakładu pracy zastąpiono pojęciem osoby lub organu zarządzającego jednostką organizacyjną. W przypadku stowarzyszeń organ zarządzający określony jest statutowo. Jest nim zarząd stowarzyszenia. Może on, zgodnie z przepisami Kodeksu pracy, wyznaczyć do spraw z zakresu prawa pracy inną osobę. Taką osobą może być prezes, który będzie jednoosobowo dokonywał czynności z zakresu prawa pracy.

Moim zdaniem, bez znaczenia dla interpretacji zacytowanego przepisu Kodeksu pracy jest fakt, że dana osoba pełni społecznie funkcję prezesa stowarzyszenia.

Anna Janicka

31 marca 1998 r.

Przy realizacji zapisów ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. z 1985 r. Nr 12, poz. 58 z późn.zm.) dotyczących nieodpłatnego oddawania Polskiemu Związkowi Działkowców w użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych pod pracownicze ogrody działkowe, w kontekście nowych przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr. 115 poz. 741) należy stosować ogólną zasadę prawną *lex posteriori generalis non derogat legi priori specialis* (ustawa późniejsza ogólna nie uchyla ustawy szczególnej).

Problem realizacji zapisów ustawy z dnia 6 maja 1981 r. o pracowniczych ogrodach działkowych, w szczególności zaś nieodpłatnego oddawania Polskiemu Związkowi Działkowców w użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych pod pracownicze ogrody działkowe, znacznie się skomplikował po wejściu w życie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Aby wyjaśnić obecną sytuację prawną sięgnąć należy do przepisów uchylonej ww. aktem ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn.zm.), zgodnie z którą (art. 4 ust. 6) "grunty przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod pracownicze ogrody działkowe mogą być oddawane nieodpłatnie w użytkowanie wieczyste organizacjom zrzeszającym działkowców".

Tak więc w powyższym akcie wprost została przez ustawodawcę przewidziana możliwość nieodpłatnego przyznawania organizacjom zrzeszającym działkowców terenów ogrodów działkowych w użytkowanie wieczyste. Analogiczny przepis znalazł się w ustawie o pracowniczych ogrodach działkowych. Jej art. 8 stanowi bowiem, iż grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub gminy przeznaczone pod pracownicze ogrody działkowe przekazują się nieodpłatnie w użytkowanie Polskiemu Związkowi Działkowców, a po-

nadto mogą być one oddawane nieodpłatnie Polskiemu Związkowi Działkowców w użytkowanie wieczyste na zasadach określonych w przepisach o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Podkreślić należy, iż omawiany zapis ustawy przewiduje jedynie możliwość nie zaś obowiązek nieodpłatnego ustanowienia użytkowania wieczystego.

Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości przestała obowiązywać w dniu 1 stycznia 1998 r. i zastąpiła ją ustawa o gospodarce nieruchomościami. Ustawa ta nie przewiduje możliwości nieodpłatnego ustanawiania użytkowania wieczystego. Ustawa ta w art. 240 stanowi natomiast, iż jeżeli obowiązujące przepisy powołują się na ustawy uchylone art. 241 (a więc na ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości lub na ustawę z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości) albo odsyłają ogólnie do przepisów o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, stosuje się w tym zakresie odpowiednio przepisy ustawy nowej, a więc ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

Powstaje więc problem, jak w tym przypadku stosować przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, skoro nie przewiduje ona nieodpłatnego ustanawiania użytkowania wieczystego. Znajdzie tu zastosowanie zasada *lex posteriori generalis non derogat legi priori speciali* (ustawa późniejsza ogólna nie uchyla ustawy szczególnej). Tak więc, zgodnie z tą zasadą art. 8 ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych jako przepis szczególny, wcześniejszy w stosunku do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, zachowuje swą moc prawną. Tak więc, Polski Związek Działkowców będzie mógł starać się o uzyskanie prawa użytkowania wieczystego gruntów przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na ogrody działkowe, i to nieodpłatnie. Samo ustanawianie prawa użytkowania wieczystego będzie następowało według zasad określonych w nowej ustawie o gospodarce nieruchomościami. Jedynie zasada nieodpłatnego ustanawiania tego użytkowania będzie miała

nieodpłatnego ustanawiania tego użytkowania będzie miała pierwszeństwo przed przepisami nowej ustawy mówiącymi o odpłatności za ustanowienie użytkowania wieczystego.

Ustawa z dnia 23 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych (Dz. U. Nr 99, poz. 486) zawiera ponadto przepisy przyznające Polskiemu Związkowi Działkowców roszczenie o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w stosunku do gruntów wchodzących w skład pracowniczych ogrodów działkowych, jeżeli w okresie od 5 grudnia 1990 r. do dnia 9 września 1995 r. był on użytkownikiem tych gruntów. Zawarcie umowy o ustanowienie użytkowania wieczystego miało zgodnie z ustawą następować bez przetargu, a Polski Związek Działkowców został zwolniony z opłat z tytułu użytkowania wieczystego tych gruntów, pod warunkiem ich niezbywania przez 10 lat. Roszczenie to wygasło, jeżeli Polski Związek Działkowców nie złożył stosownego wniosku w sprawie ustanowienia użytkowania wieczystego do dnia 31 grudnia 1996 r. Jeżeli natomiast wniosek taki został złożony w ustawowym terminie, to roszczenie o ustanowienie użytkowania wieczystego na zasadach określonych w ww. ustawie przysługuje, nawet gdyby sprawa ta nie została rozstrzygnięta pod rządami starej ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Joanna Konecka-Dobrowolska

27 kwietnia 1998 r.

Art. 12 w ust. 5 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn. - Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431, z późn.zm.) zastrzega, że określonych w ustawie ulg z tytułu nabycia gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi lub z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w dro-

dze kupna nie stosuje się, jeżeli przedmiotem nabycia są grunty objęte uprzednio przez nabywcę w trwale zagospodarowanie.

Zgodnie z aktualnie obowiązującym brzmieniem art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, zwalnia się od podatku rolnego na okres pięciu lat:

- grunty nabyte w drodze kupna albo przyjęte w użytkowanie wieczyste, w celu utworzenia nowego lub powiększenia już istniejącego gospodarstwa rolnego do powierzchni 100 ha oraz

- grunty Państwowego Funduszu Ziemi i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa objęte w trwale zagospodarowanie w celu utworzenia nowego gospodarstwa rolnego lub powiększenia już istniejącego do powierzchni nie przekraczającej 100 ha.

Taką treść nadała cytowanemu przepisami ustawa z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 91, poz. 409), która obowiązuje od 1 stycznia 1997 r.

Powyższy przepis nie jest jednak w każdej sytuacji jednoznaczny i może powodować określone trudności interpretacyjne.

Przede wszystkim pojęcie "gospodarstwa rolnego", użyte zostało w tym przepisie w innym znaczeniu, niż to określa dla celów podatkowych art. 1 ust. 2 ustawy. W rozumieniu tego artykułu, za gospodarstwo rolne uważa się obszar wymienionych tam użytków i gruntów o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha, znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej lub prawnej albo jednostki organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej.

Posiadanie gruntów i użytków wchodzących w skład gospodarstwa rolnego, obejmuje zarówno ich własność i samoistne posiadanie, jak również władanie gruntami i użytkami stanowiących własność Skarbu Państwa lub gminy, na podstawie zawartej umowy lub innego tytułu prawnego oraz bezumownie (por. art. 3 ust. 1 ustawy).

W art. 12 ust. 1 pkt 4, na 100 hektarowy obszar gospodarstwa rolnego, limitujący prawo do ulgi podatkowej, składają się grunty, które są własnością rolnika albo są przez niego użytkowane wieczyście albo są gruntami PFZ lub Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa objętymi przez rolnika w trwałe zagospodarowanie.

Termin "objęcie w trwałe zagospodarowanie" jest jednoznacznie wyjaśniony w ustępie 6 ww. artykułu, który stanowi, iż za trwałe zagospodarowanie, o którym mowa w omawianych przepisach, uważa się objęcie gruntów w dzierżawę lub użytkowanie na okres nie krótszy niż 10 lat.

Zwrócić też należy uwagę na treść ust. 5 w art. 12, który zastrzega, że ulgi z tytułu nabycia gruntów z Państwowego Funduszu Ziemi lub z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w drodze kupna nie stosuje się, jeżeli przedmiotem nabycia są grunty objęte uprzednio przez nabywcę w trwałe zagospodarowanie. Przy czym, ani ten przepis, ani żaden inny zawarty w ustawie, nie wskazuje, że ograniczenie to ma związek z uprzednio zastosowaną ulgą z tytułu objęcia w trwałe zagospodarowanie. Wynika z tego, że bez względu na to, czy rolnik korzystał z ulgi podatkowej przyjmując grunt z PFZ czy z Zasobu WRSP w trwałe zagospodarowanie, czy też nie, w przypadku zakupu tego gruntu, nie ma prawa do ulgi, nawet jeśli zostaną spełnione wszystkie warunki wynikające z art. 12 ust. 1 pkt. 4 ustawy.

W związku z powyższym, rozstrzygającym faktem może być, w rozpatrywanej w niniejszej opinii sprawie, postanowienie umowy dzierżawnej zawartej z Agencją WRSP, określające okres dzierżawy 78 ha gruntu. Jeżeli zawarto umowę przekazującą grunt w dzierżawę na okres 10 lat lub dłuższy, późniejsza decyzja rolnika o zakupie całości czy części gruntu uzupełniającej do 100 ha obszar stanowiący własność rolnika, nie może skutkować zastosowaniem zwolnienia podatkowego. Jeżeli wspomniane 78 ha gruntu, użytkowane było na podstawie umowy dzierżawy zawartej na okres krótszy niż

10 lat, zakup 42,23 ha, uzupełniający obszar gospodarstwa do 100 ha (w rozumieniu art. 12 ust. 1 pkt 4 - własność + użytkowanie wieczyste + trwałe zagospodarowanie, w opisanym przypadku tylko własność), zwolnienie podatkowe powinno mieć zastosowanie w odniesieniu do zakupionego gruntu, nawet jeśli w dzierżawie krótszej niż 10-letnia, pozostają nadal grunty WRSP.

Odmowa przyznania zwolnienia podatkowego, może wskazywać, iż dzierżawione grunty były przyjęte w dzierżawę równoznaczną z trwałym zagospodarowaniem, tj. na okres co najmniej 10-letni. Wówczas nawet rezygnacja z dzierżawy obszaru przewyższającej 100 ha, nie zmieni sytuacji, gdyż zastosowanie będzie miał przytoczony wyżej przepis ust. 5 w omawianym art. 12 ustawy.

Słusznie zatem wskazuje się na niekorzystną dla rolników zmianę przepisów podatkowych dokonaną ustawą zmieniającą z lipca 1996 r. Zgodnie z brzmieniem art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, od podatku rolnego na okres 5 lat zwolnione były grunty nabyte w drodze kupna na utworzenie nowego lub powiększenie już istniejącego gospodarstwa oraz grunty PFZ i grunty przejęte z tego Funduszu do Zasobu WRSP, objęte w trwale zagospodarowanie, bez względu na obszar tworzonego lub powiększanego gospodarstwa. Jednakże również wówczas obowiązywał przepis ust. 5, wyłączający zastosowanie zwolnienia, jeżeli przedmiotem nabycia były grunty objęte uprzednio przez ich nabywcę w trwale użytkowanie, ograniczający się jednakże tylko do gruntów PFZ.

W uzupełnieniu opinii wyjaśniam, że omówiona treść art. 12 ust. 1 pkt 4 ustawy o podatku rolnym, uchwalona została w konsekwencji projektu wniesionego w II kadencji przez Senat (Druk Sejmowy nr 1019) we wrześniu 1995 r. Preferowana wielkość gospodarstwa rolnego - 100 ha, wynikała zapewne wówczas z określonej polityki rolnej, być może związanej z popieraniem tzw. gospodarstw rodzinnych, które w myśl poselskiego projektu zgło-

szonemu w tym samym czasie przez grupę posłów PSL (Druk Sejmowy nr 1341), zdefiniowane zostało m.in. w odniesieniu do obszaru nie przekraczającego 100 ha. Prace nad projektem ustawy o rodzinnym gospodarstwie rolnym, nie zostały zakończone do końca II kadencji, pojęcie "gospodarstwo rodzinne" występuje wprawdzie w przepisach prawa, wskazane zostało nawet w art. 23 Konstytucji, jako podstawa ustroju rolnego w naszym państwie, jednakże brak jest definicji prawnej tego pojęcia. Zatem, to preferowanie w ustawie podatkowej maksimum 100-hektarowego gospodarstwa rolnego, nie znajduje obecnie uzasadnienia prawnego.

Wanda Wojnowska-Ciodyk