



Biuro Studiów i Ekspertyz

**EKSPERTYZY  
I OPINIE  
PRAWNE**

**4(30)98**

**BIULETYN**



Biuro Studiów i Ekspertyz

Ekspertyzy  
i Opinie  
Prawne

4(30)98

Biuletyn Biura  
Studiów i Ekspertyz  
Kancelarii Sejmu

Opracowała: **Beata Witkowska**

Redaktor prowadzący: **Romuald Szpor**

Projekt okładki: **Janina Knap**

© Copyright by Kancelaria Sejmu, Warszawa 1999

ISSN 1506-3283

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*  
Druk i oprawa: *Wydawnictwo Sejmowe*  
Warszawa, luty 1999

## SPIS TREŚCI

### EKSPERTYZY

*Uwagi w związku z zaistniałym stanem faktycznym, wynikającym z interpretacji art. 89 Konstytucji - Beata Szepietowska* 9

*O ratyfikacji Umowy między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą w sprawie utworzenia wspólnej jednostki wojskowej do udziału w międzynarodowych operacjach pokojowych i humanitarnych pod egidą międzynarodowych organizacji, podpisanej w Warszawie dnia 26 listopada 1997 r. - Zdzisław Galicki* 17

*O zgodności art. 164 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym z art. 203 ust. 3 Konstytucji - Wojciech Odrowąż-Sypniewski* 25

*Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych - Andrzej Szyt* 31

*O celowości i zakresie nowelizacji ustaw - ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ordynacja wyborcza do Sejmu, ordynacja wyborcza do Senatu, o referendum, o referendum gminnym, o wyborze Prezydenta w związku z ograniczeniem praw bezdomnych - Janusz Mordwilko* 35

*W sprawie zakończenia drugiego czytania - Beata Szepietowska* 49

*O trybie postępowania z kierowanymi przez Sejm do komisji projektami ustaw, - Wojciech Odrowąż-Sypniewski* 53

*Czy kandydowanie sędziów w wyborach samorządowych do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich nie narusza konstytucyjnej zasady o podziale władz - Janusz Mordwilko* 56

*Czy z zapisu art. 194 ust. 1 Ordynacji wyborczej do rad gmin,*

- rad powiatów i sejmików województw wynika konieczność przeprowadzenia wyborów uzupełniających w przypadku wygaśnięcia mandatu radnego województwa z przyczyn wskazanych w art. 190 ust. 1, czy też skład sejmiku ulega zmniejszeniu?* - **Janusz Mordwilko** 67
- Podstawy prawne oraz ewentualne problemy prawne wynikające z wprowadzenia tzw. monitoringu wizyjnego ze szczególnym uwzględnieniem ustawy o ochronie danych osobowych* - **Dariusz Chrzanowski** 73
- W sprawie świadectw rekompensacyjnych przysługujących sferze budżetowej (w kontekście uprawnień pracowników Miejskiego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji)* - **Wanda Wojnowska-Ciodyk** 79
- INFORMACJE
- Upoważnienia zawarte w Konstytucji, które nie zostały dotychczas wykonane przez Sejm* - **Wojciech Odrowąż-Sypniewski** 85
- Problem dopuszczalności ingerencji organów Państwa w konstytucyjnie chronione prawo do prywatności - warunki prawne ich stosowania oraz możliwości prawnej ochrony przed ich nadużywaniem* - **Dariusz Chrzanowski** 88
- Informacja na temat podmiotów, do których należy kierować projekty ustaw w trybie art. 31 ust. 3 Regulaminu Sejmu w celu konsultacji tych projektów* - **Marek Zubik** 111
- W sprawie łączenia stanowisk i funkcji publicznych z udziałami w radach nadzorczych i członkostwem w zarządzie spółek prawa handlowego* - **Joanna Maria Karolczak** 122
- Informacja w sprawie urzędów centralnych* - **Joanna Maria Karolczak** 126

*O najważniejszych zmianach dokonanych w ostatnich latach w Kodeksie pracy w zakresie relacji pracodawca - pracownik - Irena Galińska-Rączy* 132

*Funkcjonowanie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej w wybranych państwach - Wojciech Odrowąż-Sypniewski* 135

## OPINIE

*Czy treść art. 153 Konstytucji wyklucza możliwość powołania innych korpusów służby cywilnej? - Jacek Lang* 143

*Wykładnia art. 227 ust. 6 Konstytucji - Wojciech Odrowąż-Sypniewski* 144

*Czy poseł może odmówić podjęcia interwencji poselskiej w trybie art. 20 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ponieważ wyborca zamieszkuje poza jego okręgiem wyborczym? - Joanna Maria Karolczak* 145

*Konstytucyjne aspekty płacenia przez rolników podatku akcyzowego w cenie paliwa - Marek Zubik* 147

*Czy uprawnienia pracownika urzędu państwowego wynikające z mianowania na podstawie ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych mają charakter praw nabytych? - Irena Galińska-Rączy* 151

*Interpretacja przepisów zawartych w art. 72 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną - Zofia Monkiewicz* 153

## OPINIE DOTYCZĄCE USTAW SAMORZĄDOWYCH

<i>O niektórych problemach dotyczących ustawy o samorządzie powiatowym -</i> <b>Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk</b>	<b>159</b>
<i>W sprawie ważności wyboru przewodniczącego rady powiatu -</i> <b>Wojciech Odrowąż-Sypniewski</b>	<b>163</b>
<i>Przeprowadzanie zmiany statutu gminy -</i> <b>Antonina Teresa Gajewska</b>	<b>166</b>
<i>O zakazie udziału w głosowaniu radnego powiatu -</i> <b>Antonina Teresa Gajewska</b>	<b>168</b>
<i>O uprawnieniach przewodniczącego - seniora rady powiatu -</i> <b>Antonina Teresa Gajewska</b>	<b>171</b>
<i>O łączeniu mandatu radnego powiatu z funkcją prezesa spółki -</i> <b>Antonina Teresa Gajewska</b>	<b>173</b>
<i>O możliwości łączenia członkostwa w zarządzie gminy z pełnieniem służby w Policji -</i> <b>Anna Janicka</b>	<b>175</b>

## **EKSPERTYZY**





## UWAGI W ZWIĄZKU Z ZAISTNIAŁYM STANEM FAKTYCZNYM, WYNIKAJĄCYM ZE INTERPRETACJI ART. 89 KONSTYTUCJI

BEATA SZEPIETOWSKA

1. Zastosowanie metody historycznej i systemowej w doktrynalnej wykładni art. 89 ust. 2 Konstytucji, zwłaszcza dla wskazania konsekwencji prawnych zawiadomienia Sejmu przez Prezesa Rady Ministrów o zamiarze przedłożenia Prezydentowi do ratyfikacji umowy międzynarodowej, której ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, pozwoliło ustalić, iż *ratio legis* przywołanego przepisu sprządza się do uznania prawa legislatywy w zakresie "prewencyjnej" kontroli przyjętej przez rząd procedury ratyfikacji umów międzynarodowych.

Podstawę kontroli stanowi art. 89 ust. 1 określający treść umowy, której ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (tzw. duża ratyfikacja), natomiast przedmiotem kontroli jest umowa podlegająca tzw. małej ratyfikacji (samodzielnie przez Prezydenta) w trybie art. 89 ust. 2.

2. Ustalenie znaczenia art. 89 ust. 2 doprowadziło zatem do skonstruowania nowej normy prawnej, co szczególnie istotne - normy o charakterze kompetencyjnym.

Naszym zdaniem, Sejm (*de facto* Marszałek Sejmu) zbyt pochopnie zaaprobował powyższy wniosek interpretacyjny, opierając nań rozstrzygnięcia w konkretnych sprawach (swoiste weto wobec zawiadomienia Premiera o zamiarze przedłożenia Prezydentowi umów do ratyfikacji).

Nie ulega wątpliwości, że pierwszym i podstawowym obowiązkiem Sejmu było skonfrontowanie wyprowadzonej (domniemanej?) kompetencji z konstytucyjną zasadą legalizmu (art. 7), która obliguje organy władzy publicznej do działania na podstawie i w granicach prawa.

---

<sup>1</sup> Opinie: prof. Marii Kruk-Jarosz (BSE nr 978.98) i prof. Piotra Winczorka (BSE nr 978.98 - obie z dn. 5 czerwca 1998 r.).

Jeśli (jak twierdzą Eksperci) ustrojodawca z treścią art. 89 ust. 2 wiązał nową funkcję Sejmu (choć jej nie określił *expressis verbis*), to jedynym przekonującym dowodem dopuszczalności jej realizowania będzie wskazanie takich obowiązujących przepisów prawa, które określają zasady i tryb udziału Sejmu w "prewencyjnej" kontroli tzw. małej ratyfikacji (rozwijają i uszczegółowiają art. 89 ust. 2).

a) Ustawodawca konstytucyjny jasno i wyczerpująco formułuje art. 89 ust. 3. W odniesieniu do zasad oraz trybu zawierania, ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych rozstrzyga o wyłączności ich unormowania w drodze ustawy.

Przesądzający dla analizowanej sprawy jest fakt, iż do chwili obecnej żaden z podmiotów wyposażonych w prawo inicjatywy ustawodawczej nie wniósł projektu ustawy, o którym mowa w cytowanym przepisie.

Na marginesie, zdaniem legalistów istniejący stan prawny zmusza do postawienia i pozwala skutecznie bronić tezy, w myśl której powstała generalna niemożność zawierania, ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych, ponieważ obowiązująca w tej materii uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedania umów międzynarodowych jest aktem niekonstytucyjnym od dnia wejścia w życie ustawy zasadniczej.

b) Zasada autonomii Izby (art. 112 Konstytucji) stanowi podstawę dla określenia w Regulaminie Sejmu m.in. sposobu wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwa wobec Sejmu.

Niewątpliwie Regulamin winien normować sposób wykonania obowiązku nałożonego na Prezesa Rady Ministrów przez art. 89 ust. 2.

Twierdzimy natomiast, iż upoważnienia Izby do określenia wewnętrznej procedury kontroli umów międzynarodowych przewidzianych do ratyfikacji w trybie art. 89 ust. 2 nie można uzasadnić przez powołanie się na kompetencję wyprowadzoną z tego artykułu (*ignotum per ignotius*).

Dopóki ustawa, o której mowa w art. 89 ust. 3, nie ustali zasad i trybu ratyfikowania umów międzynarodowych, dopóty brak przesłanki *sine qua non* dla unormowania regulaminowego. Stanowisko przeciwne skutecznie podważy zarzut o naruszeniu Konstytucji przez Regulamin, bowiem uchwała Sejmu wkroczy w zakres przedmiotowy przekazany na zasadzie wyłączności do unormowania w drodze ustawy (art. 89 ust. 3)

Obowiązujący Regulamin Sejmu cechuje w odniesieniu do art. 89 ust. 2 Konstytucji luka konstrukcyjna (wejście w życie ustawy zasadniczej nie spowodowało przyjęcia stosownych rozwiązań), która pozostaje w ścisłym związku z nieuchwaleniem ustawy z art. 89 ust. 3.

3. W konkluzji trzeba stwierdzić, że podjęcie działań przez Marszałka Sejmu w oparciu o kompetencję kontrolną Sejmu wyprowadzoną z art. 89 ust. 2 Konstytucji przy równoczesnym braku unormowania ustawowego (art. 89 ust. 3) było decyzją nazbyt pochopną.

a) W naszej ocenie, za odstąpieniem przez Sejm od kontroli trybu tzw. małej ratyfikacji przemawia uprawdopodobnienie zarzutu naruszenia zasady legalizmu przez:

- niemożność wskazania podstawy prawnej kompetencji kontrolnej Sejmu;

- niemożność wskazania trybu wykonywania powyższej kompetencji (przynajmniej do czasu uchwalenia ustawy z art. 89 ust. 3 i zmiany Regulaminu Sejmu);

- niemożność udowodnienia, dlaczego kompetencje kontrolne Sejmu (Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm) przejął Marszałek Sejmu. Trudno bowiem porównać przeniesienie uprawnień zewnętrznych Prezydium Sejmu (po dekonstytucjonalizacji) na Marszałka Sejmu z przypadkiem, gdy wykładnia określa wprost adresata nowych funkcji - Sejm.

Zgodnie z art. 110 ust. 2 Konstytucji, Marszałek Sejmu reprezentuje Sejm na zewnątrz. W analizowanej sytuacji działanie Marszałka nie mieści się w pojęciu reprezentowania Sejmu, bowiem Izba (*in pleno*) nie zajęła stanowiska w sprawie, co w konsekwencji oznacza brak legitymacji Marszałka do reprezentowania Sejmu wobec Rady Ministrów (jej Prezesa).

Co więcej, o uznaniu inicjatywy Marszałka (pismo do Premiera z dnia 17 czerwca br. - Mg-34-u/98) za działanie w granicach reprezentacji Sejmu nie przekonuje argument braku stosownych unormowań proceduralnych w Regulaminie Sejmu, które konwaliduje praktyka (rozstrzygnięcie precedensowe).

Ponowne przywołanie zasady legalizmu uzasadnia powściągliwość Marszałka w kreowaniu mechanizmów kontaktów między organami Państwa, zwłaszcza gdy generuje je różnica w interpretowaniu i realizowaniu postanowień Konstytucji.

b) Mając na uwadze powyższe, przywołujemy adekwatną i przekonującą (w istniejącej sytuacji) konkluzję prof. P. Winczorka<sup>2</sup> "Ponieważ obecne przepisy nie przewidują żadnego trybu konsultacji (porozumień itp.) pomiędzy Prezesem Rady Ministrów a Sejmem (Prezydium Sejmu, Marszałkiem) w tej sprawie, nie byłoby niedopuszczalne, gdyby po zawiadomieniu Sejmu o zamiarze przedłożenia Prezydentowi umowy do ratyfikacji, lecz bez oczekiwania na stanowisko Sejmu, Prezes Rady Ministrów dokonał takiego przedłożenia".

Wnioskowanie *a maiori ad minus* prowadzi zatem do konkluzji, zgodnie z którą skoro Prezes Rady Ministrów może przedłożyć umowę Prezydentowi bez oczekiwania i otrzymania stanowiska Sejmu, to tym bardziej może to zrobić, gdy stanowisko Sejmu jest negatywne.

W ocenie Autora, reakcja Sejmu na zawiadomienie Prezesa Rady Ministrów o zamiarze wadliwego wyboru dla danej umowy trybu z art. 89 ust. 2 "polegać może jedynie na wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z odpowiednim demarche".

Gdyby zaś uzasadnione stanowisko Sejmu nie zostało uwzględnione przez Radę Ministrów, sytuacja taka stwarza możliwość uruchomienia procedur odpowiedzialności politycznej rządu, a indywidualnie wobec członków - postępowania w sprawie odpowiedzialności konstytucyjnej.

4. Naszym zdaniem, wyłącznie ustawowe unormowanie zasad i trybu ratyfikowania umów międzynarodowych (przy odpowiedniej no-

---

<sup>2</sup> P. Winczorek, *ibidem*, s. 3-4.

welizacji Regulaminu Sejmu) stanowi gwarancję wykonywania kompetencji kontrolnych Izby przy tzw. małej ratyfikacji.

a) Zaistniała sytuacja faktyczna nie oznacza równocześnie, że niemożność kontroli przez Sejm trybu ratyfikacji umów, prowadzi w efekcie do naruszenia Konstytucji.

b) Nie bez znaczenia dla opiniowanej sprawy będzie odwołanie się do pozycji ustrojowej Prezydenta, w szczególności zaś wskazanie zadania wyznaczonego w art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej: "Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji", z doprecyzowaniem (art. 126 ust. 3), iż organ ten "wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach".

Sformułowanie w art. 126 ust. 2 wartości, jaką jest "przestrzeganie Konstytucji", z jednej strony - nakłada na Prezydenta szczególną odpowiedzialność za jej ochronę, z drugiej zaś - obliguje każdego adresata Konstytucji do szanowania i przestrzegania tej wartości.

W ocenie prof. L. Garlickiego<sup>3</sup> "bardziej współczesne konotacje należy przypisać zadaniu „czuwania” nad przestrzeganiem Konstytucji, które zobowiązuje Prezydenta do obserwowania pod tym kątem działalności innych organów państwowych i wykorzystywania konkretnych procedur i kompetencji dla przeciwdziałania naruszeniom Konstytucji". Autor przypomina, że w większości przypadków ostateczne ustalenie, czy doszło do naruszenia Konstytucji i jakie będą tego skutki należy do władzy sądowniczej, zwłaszcza do Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu.

c) Analiza konstytucyjnych (art. 133 ust. 2) i ustawowych<sup>4</sup> uprawnień Prezydenta wobec umów międzynarodowych, przekonuje, że w obowiązującym stanie prawnym wyłącznie Prezydent może - przed ratyfikacją umowy międzynarodowej - skutecznie postawić zarzut jej niekonstytucyjności i uruchomić postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym.

---

<sup>3</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne - zarys wykładu*, cz. 2, Wydawnictwo Liber, Warszawa 1998, s. 43-44.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643).

ca) Kontrola prewencyjna umowy międzynarodowej, w tzw. małej ratyfikacji, przez zbadanie jej treści (podstawa kontroli - art. 89 ust. 1) może skutkować stwierdzeniem naruszenia postanowień Konstytucji, które wymagają dla ratyfikacji uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 89 ust. 1).

Art. 42 ustawy O Trybunale Konstytucyjnym *explicite* stanowi, że "orzekając o zgodności /.../ ratyfikowanych umów międzynarodowych z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść /.../ umowy, jak też kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa /.../ do zawarcia i ratyfikacji umowy".

Praktyka (pod rządami Małej Konstytucji) zna natomiast wypadki<sup>5</sup> kiedy zbadanie wniosku o tzw. małą ratyfikację w Kancelarii Prezydenta, skutkowało zwróceniem tego wniosku (Radzie Ministrów), ze względu na spełnienie przez umowę przesłanek tzw. dużej ratyfikacji (wymóg upoważnienia wyrażonego w ustawie).

cb) Przy tzw. dużej ratyfikacji, Prezydent zgodnie z art. 122 ust. 3 dysponuje prawem kontroli konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej, zarówno pod względem materialnym (zakres regulacji), jak i proceduralnym (dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa dla uchwalenia ustawy).

Zdaniem prof. W. Sokolewicza, "/.../ art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2 w zw. z ust. 1 Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. - należy interpretować jako zawierający wyczerpujące wyliczenie rodzajów umów międzynarodowych, których ratyfikacja następuje z upoważnienia (za zgodą) parlamentu.

Wyczerpujące dlatego, że są to wyjątki od zasady ratyfikacji (wypowiadania) umowy międzynarodowej przez Prezydenta, ustanawiając ograniczenia w wykonywaniu przezeń kompetencji ogólnie przydzielonej z mocy /.../ art. 89 ust. 2, a zwłaszcza art. 133 ust. 1 Konstytucji.

---

<sup>5</sup> R. Mojak, *Pozycja prawna Prezydenta RP*, Lublin 1991, niepublikowana rozprawa doktorska, s. 339 i n.

tucji /.../. Wyjątki zaś, jak wiadomo, nie podlegają wykładni rozszerzającej, lecz najściślejszej".<sup>6</sup>

Powyższy wywód prowadzi Autora do konkluzji, że gdyby parlament nawet z inicjatywy rządu uchwalił ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, dla której Konstytucja takiej zgody nie przewiduje, ustawa mogłaby być zakwestionowana z punktu widzenia jej zgodności z Konstytucją i zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że Trybunał orzekłby o jej niekonstytucyjności.

5. Istnienie kontroli prewencyjnej umów podlegających ratyfikacji oraz fakt, iż Prezydent "czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji" winny racjonalizować zachowanie Sejmu w procesie tzw. małej ratyfikacji, przynajmniej do czasu normatywnego określenia zasad i trybu udziału Izby w tej procedurze.

6. Podzielamy uwagi BSE, dotyczące zagrożeń, jakie rodzi przyznanie Sejmowi dominującej pozycji w procesie tzw. małej ratyfikacji.

a) Wyjątek z art. 89 ust. 1 (udział Sejmu w procedurze ratyfikacji) podniesiony do rangi zasady (przy stosowaniu art. 89 ust. 2) musi implikować pytanie, czy rozwiązanie takie nie narusza konstytucyjnej zasady podziału i równowagi władzy ustawodawczej i wykonawczej (art. 10) w płaszczyźnie uprawnień Prezydenta w stosunkach zewnętrznych (art. 133 ust. 1 pkt 1 i ust. 3) oraz prowadzenia przez Radę Ministrów polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1, ust. 4 pkt 9 i 10).

W tym kontekście, jeszcze raz sygnalizujemy, że Konstytucja wprowadza dla procedury ratyfikacji mechanizm kontroli wewnątrz samej egzekutywy, tzn. prawo Prezydenta do badania wniosków ratyfikacyjnych Rady Ministrów.

b) Dostrzegamy możliwość "pata ratyfikacyjnego" w przypadku, gdy ocena Sejmu sprowadza się do stwierdzenia, iż umowa "dotyczy znacznego obciążenia państwa ze względów finansowych" (art. 89 ust. 1 pkt 4), a Rada Ministrów konkluzję taką odrzuca.

---

<sup>6</sup> W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1991, s. 116.



c) Ostatnia refleksja ogólna wiąże się z konstrukcją prawną "umowy dotyczącej spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy" (art. 89 ust. 1 pkt 5).

W rzeczywistości trudno jest wskazać taką umowę międzynarodową, która nie konsumowałaby treści przywołanej konstytucyjnej klauzuli generalnej.

Stąd, rezultat literalnej kontroli treści umów musi uprawniać wniossek o ich ratyfikację w trybie art. 89 ust. 1.

Gdyby ustawodawca konstytucyjny tak dogmatycznie kształtował charakter (i skutek) prewencyjnej kontroli umów, to nie znajdujemy *ratio legis* dla zróżnicowania (hierarchizacji) ich pozycji w systemie źródeł prawa i konsekwencji, jakie rodzi niezgodność prawa wewnętrznego z prawem traktatowym (art. 91 ust. 1 i ust. 2).

*11 lipca 1998 r.*

**O RATYFIKACJI UMOWY MIĘDZY RZECZĄPOSPOLITĄ  
POLSKĄ A UKRAINĄ W SPRAWIE UTWORZENIA  
WSPÓLNEJ JEDNOSTKI WOJSKOWEJ DO UDZIAŁU  
W MIĘDZYNARODOWYCH OPERACJACH POKOJOWYCH  
I HUMANITARNYCH POD EGIDĄ MIĘDZYNARODOWYCH  
ORGANIZACJI, PODPISANEJ  
W WARSZAWIE DNIA 26 LISTOPADA 1997 R.**

*ZDZISŁAW GALICKI*

Na podstawie art. 89 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Prezes Rady Ministrów zawiadomił Sejm o zamiarze przedłożenia przez Rząd Prezydentowi do ratyfikacji przedmiotowej umowy. Zdaniem Rządu umowa ta nie wymaga do ratyfikacji uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Ponieważ wątpliwości posłów budzi fakt nie zastosowania do ww. umowy art. 89 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, to jest przepisu przewidującego dla ratyfikacji umowy międzynarodowej wymogu uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, należy pokrótce przedstawić istotę i mechanizm stosowania ratyfikacji tak w świetle prawa międzynarodowego, jak i obowiązujących w naszym kraju przepisów wewnętrznych, przede wszystkim zaś norm konstytucyjnych. Praktyka stosowania tych norm dopiero się kształtuje, stąd też powstają w związku z nią zrozumiałe trudności interpretacyjne.

Art. 89 jest jednym z kilku artykułów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczących ratyfikacji umów międzynarodowych. Zgodnie z art. 11 wiążącej Polskę Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439, zał.), ratyfikacja jest jednym ze sposobów wyrażenia przez państwa zgody na związanie się umową międzynarodową.

Konwencja wiedeńska nie precyzuje pojęcia "ratyfikacja". Nie czyni tego również Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. W doktrynie określa się ratyfikację ogólnie jako "formalny akt najwyższego w państwie czynnika, którym wyraża on w imieniu państwa wolę ostatecznego związania się traktatem międzynarodowym podpisanym przez

swego pełnomocnika" (*Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 325). Podkreśla się także, że na akt ratyfikacji składają się czynności prawne przebiegające zarówno w sferze prawa wewnętrznego, jak i międzynarodowego (zob.: R. Szafarz, *Wielostronne stosunki traktatowe Polski*, Wrocław (Ossolineum) 1990, s. 22).

W doktrynie zwrócono również uwagę na fakt, że klasyczna koncepcja dwustopniowego trybu zawierania umów międzynarodowych (podpisanie-ratyfikacja) przeszła swoistą ewolucję, gdy "w miarę szerzenia się konstytucjonalizmu, a z nim podziału władzy, pojawiła się tendencja, aby działalność naczelnych organów wykonawczych poddać kontroli ciała przedstawicielskiego (...) tak, że głowa państwa na ratyfikację bądź wszystkich traktatów, bądź określonych ich grup, musiała uzyskiwać zgodę takiego ciała" (S. E. Nahlik, *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 129-130). Zarówno w doktrynie, jak i w praktyce państw istnieją jednak różnice poglądów co do tego, czy wyrażenie zgody przez organ przedstawicielski stanowi odrębny etap w trójstopniowym w rezultacie trybie zawierania umowy, czy też mieści się ono w ramach rozbudowanej procedury samej ratyfikacji.

Podstawowym przepisem konstytucyjnym, jeśli chodzi o ratyfikację umów międzynarodowych w Polsce jest art. 133, ust. 1 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że "Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych... ratyfikuje... umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat". Ponadto, zgodnie z art. 144 akt ten wymaga dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

Konstytucja nie zawiera natomiast stwierdzenia, jakie umowy międzynarodowe zawarte przez Polskę wymagają ratyfikacji. Odpowiedź na to pytanie możemy znaleźć generalnie w art. 14 ust. 1 Konwencji wiedeńskiej z 1969 r., który stwierdza, że:

"Zgoda państwa na związanie się traktatem jest wyrażona przez ratyfikację, gdy:

a) traktat postanawia, że zgoda taka będzie wyrażona w drodze ratyfikacji;

b) w inny sposób ustalono, że państwa negocjujące uzgodniły, że ratyfikacja będzie wymagana;

c) przedstawiciel państwa podpisał traktat z zastrzeżeniem ratyfikacji, lub

d) zamiar państwa podpisania traktatu z zastrzeżeniem ratyfikacji wynika z pełnomocnictw jego przedstawiciela lub został wyrażony w czasie negocjacji."

Umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji, zgodnie z polskimi przepisami konstytucyjnymi, można podzielić na dwie podstawowe kategorie:

1) umowy nie wymagające uprzedniej zgody na ich ratyfikację wyrażonej w ustawie, oraz

2) umowy wymagające takiej zgody.

Jeśli chodzi o pierwszy rodzaj umów, to zgodnie z art. 89 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej "o zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm". Z przepisu tego wynika, że to Rada Ministrów jest uprawniona do dokonania oceny - z uwzględnieniem oczywiście odpowiednich przepisów art. 89 ust. 1 Konstytucji - czy dana umowa międzynarodowa wymaga, czy też nie, dla jej ratyfikacji uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Niestety, zarówno w Konstytucji, jak i w Regulaminie Sejmu, brak jest stosownej procedury dotyczącej reakcji parlamentu wobec zawiadomienia ze strony Prezesa Rady Ministrów, reakcji wyrażającej akceptację lub dezaprobatę zamiaru rządu. Taka luka wymaga - jak się wydaje - rychłego uzupełnienia.

Co do drugiej kategorii umów, to według art. 89 ust. 1 Konstytucji "ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej... wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,

2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,

3) członkostwa Rzeczypospolitej w organizacji międzynarodowej,

4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,  
5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy."

Formuła zawarta w powyższym przepisie stanowi rozwinięcie i modyfikację zapisów wprowadzonych do polskich norm konstytucyjnych ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (art. 32g ust. 2) oraz tzw. Małą Konstytucją z dnia 17 października 1992 r. (art. 33 ust. 2).

W porównaniu z poprzednimi regulacjami doprecyzowana została przede wszystkim forma wyrażenia zgody przez parlament, czego brakowało zwłaszcza w ustawie z 1989 r. gdzie nie było jasno powiedziane czy chodzi o ustawę, czy też o uchwałę. Natomiast w porównaniu z "Małą Konstytucją" dokonano odejścia od wymaganego tam "upoważnienia wyrażonego w ustawie" na rzecz "uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie". Wydaje się, że ta nowa formuła jest nieco słabsza jeśli chodzi o określenie roli parlamentu w procedurze ratyfikacyjnej i daje nawet możliwość rozważenia czy Prezydent po wyrażeniu takiej zgody przez parlament jest zobowiązany do dokonania ratyfikacji.

Przyjęcie w art. 89 ust. 1 formy ustawy dla wyrażenia uprzedniej zgody na dokonanie ratyfikacji poddaje tę ustawę normalnej procedurze ustawodawczej z udziałem Sejmu, Senatu i Prezydenta. W szczególności Prezydent może tu skorzystać ze swego prawa wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 3 Konstytucji), bądź też zastosować tzw. weto ustawodawcze, przewidziane w art. 122 ust. 5 Konstytucji. Wspomniane możliwości postępowania Prezydenta dotyczą tylko samej ustawy o wyrażeniu zgody na dokonania ratyfikacji, a nie treści danej umowy międzynarodowej. W tym ostatnim przypadku Prezydentowi przysługuje odrębne uprawnienie na mocy art. 133 ust. 2 Konstytucji zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności danej umowy z Konstytucją. Wydaje się, że wymienione wyżej uprawnienia dotyczące ustawy i dotyczące umowy nie wykluczają się nawzajem. Odmienny jest bowiem w każdym z tych dwóch przypadków zakres przedmiotowy za-

rzucanej sprzeczności z Konstytucją. W przypadku ustawy może to być, na przykład niewłaściwe zastosowanie kryteriów przewidzianych w art. 89 ust. 1 Konstytucji, który to zarzut z kolei byłby bezprzedmiotowy w odniesieniu do samej umowy międzynarodowej.

Niezależnie od określenia formy wyrażenia przez parlament uprzedniej zgody na dokonanie ratyfikacji, cytowany wyżej art. 89 ust. 1 Konstytucji zawiera obszerny katalog kategorii umów wymagających zastosowania przewidzianego w tym artykule trybu ratyfikacji. Katalog ten został znacznie poszerzony w porównaniu z ustawą z 1989 r., która mówiła jedynie o umowach "pociągających za sobą znaczne obciążenia finansowe państwa", jak również w porównaniu z tzw. Małą Konstytucją, która odnosiła się w tym kontekście do umów "dotyczących granic Państwa, sojuszków obronnych oraz umów pociągających za sobą obciążenia finansowe Państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie".

Wspomniane rozszerzenie katalogu przedmiotowych umów ma swoje pozytywne, jak i negatywne aspekty. Do pozytywów należy zaliczyć niewątpliwie rozszerzenie wymogu zgody parlamentu na ratyfikowanie umów dotyczących wolności, praw i obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji czy też członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej. Za słuszne należy też uznać zastąpienie wąskiego określenia "sojusze obronne" (Mała Konstytucja) bardziej rozbudowaną listą umów dotyczących "pokoju, sojuszu, układów politycznych lub układów wojskowych" (art. 89 ust. 1 pkt 1 Konstytucji).

Natomiast za raczej niefortunny należy uznać powrót do sformułowania "znacznego" obciążenia państwa pod względem finansowym, zaczerpniętego z ustawy z 1989 r., a zarzuconego chyba słusznie, przez "Małą Konstytucję". Kwalifikator "znacznosci" obciążenia jest wysoce subiektywny i oddaje w praktyce decyzję w tym zakresie w ręce Rządu dokonującego wyboru odpowiedniej procedury ratyfikacyjnej. Brak jest jakiegokolwiek obiektywnego kryterium tej "znacznosci".

Wątpliwości nasuwa też zastąpienie poprzedniej formuły konstytucyjnej, dotyczącej "konieczności zmian w ustawodawstwie", bardziej

rozbudowanym, ale nie do końca jasnym określeniem "spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy" (art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji). Konstytucja nie zawiera żadnego określenia ogólnego "spraw...w których wymaga ustawy" w odróżnieniu od takich, których uregulowanie mogłoby następować w oparciu o inne akty normatywne. Używana w art. 89 terminologia jest, zwłaszcza tutaj, bardzo nieprecyzyjna i pozostawiająca zbyt szerokie pole do dowolnej interpretacji.

Szeroka interpretacja niezbyt precyzyjnych określeń użytych w art. 89 stwarza z kolei niebezpieczeństwo objęcia zakresem tego artykułu, a w konsekwencji wymogiem uzyskania uprzedniej zgody parlamentu na ratyfikację większości umów międzynarodowych zawieranych przez Polskę i wymagających ratyfikacji. Takie ustawienie proporcji nie leżało, jak się wydaje, w zamiarze twórców Konstytucji z 1997 r. Kierowanie do parlamentu większości umów wymagających ratyfikacji spowodowałoby też znaczne perturbacje w pracy Sejmu i Senatu, gdzie zagadnienie ratyfikacji umów nie było dotychczas najbardziej czasochłonnym. W efekcie prowadziłyby to też do znacznego opóźnienia realizacji procedur ratyfikacyjnych i negatywnych reperkusji międzynarodowych.

Pewna możliwość rozwiązania sygnalizowanych wyżej trudności rysuje się w związku z koniecznością uchwalenia przez parlament, przewidzianej w art. 89 ust. 3 Konstytucji, ustawy określającej "zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych". Ustawa taka mogłaby, na przykład, rozstrzygnąć kwestię bezpośredniej lub domniemanej aprobaty przez Sejm zamiaru rządu przesłania umowy Prezydentowi do ratyfikacji, czy też doprecyzować nieostre określenie użyte w art. 89, jak "znacznosc" obciążeń finansowych, wymagalność przez Konstytucję regulacji pewnych spraw przez ustawę, itp. Z tego powodu przygotowanie projektu wspomnianej ustawy i jej rychłe przyjęcie powinno być traktowane wreszcie wręcz żenującego stanu faktycznego przejawiającego się w tym, że podstawowym dokumentem prawnym dotyczącym zawierania umów międzynarodowych przez Rzeczypospolitą Polską pozostaje

nał "Uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedania umów międzynarodowych" (nie opublikowana oficjalnie).

W świetle dokonanej powyżej charakterystyki przepisów konstytucyjnych dotyczących ratyfikacji umów międzynarodowych wydaje się, że stanowisko Rządu w przedmiocie skierowania omawianej umowy do ratyfikacji przez Prezydenta bez konieczności uzyskania uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie - jest słuszne. Umowa z dnia 26 listopada 1997 r. nie spełnia żadnego z warunków wymienionych w art. 89 ust. 1 Konstytucji, które kwalifikowałyby ją do tzw. dużej ratyfikacji (za zgodą parlamentu).

W szczególności należy podkreślić, że umowa ta nie jest "układem wojskowym" w rozumieniu art. 89 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, ale stanowi w swej istocie wykonanie postanowień artykułów 3 i 4 Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Ukrainą o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy, podpisanego w Warszawie dnia 18 maja 1992 r. Również specyfika zadań wspólnego polsko-ukraińskiego batalionu przemawia przeciwko możliwości uznania umowy z 1997 r. za "układ wojskowy". Batalion ten może uczestniczyć wyłącznie w międzynarodowych operacjach pokojowych określonych sił i organizacji prowadzonych w dokładnie określonych celach (zob. art. 2 ust. 1 i 2 umowy z 1997 r. ).

Umowa z 1997 r. nie powoduje też "znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym" gdyż tzw. narodowe części składowe Batalionu nie będą pododdziałami nowoutworzonymi, ale jedynie wydzielonymi z już istniejącego składu sił zbrojnych.

Omawiana umowa nie dotyczy też spraw uregulowanych w ustawie lub, w których Konstytucja wymaga ustawy.

Na zakończenie warto też zauważyć, że - na dobrą sprawę - omawiana umowa ze względu na swoją treść mogłaby podlegać nie ratyfikacji a jedynie zatwierdzeniu przez Radę Ministrów. Taką możliwość stwarza formalnie klauzula różnicowanego przyjęcia zawarta w art. 15 ust. 1 tejże umowy.

Jednakże na życzenie strony ukraińskiej umowie tej został nadany status umowy międzynarodowej, co z kolei pociąga za sobą formalną



konieczność dokonania ratyfikacji przez Polskę dla wyrażenia zgody na związanie się tą umową (zob. § 5 uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1968 r.). Nie wydaje się jednak w żadnym wypadku konieczne stawianie dodatkowego wymogu uzyskania na tę ratyfikację zgody parlamentu.

*30 września 1998 r.*

**O ZGODNOŚCI ART. 164 USTAWY  
O POWSZECHNYM UBEZPIECZENIU ZDROWOTNYM  
Z ART. 203 UST. 3 KONSTYTUCJI**

*WOJCIECH ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI*

1. Stosownie do art. 203 ust. 3 Konstytucji Najwyższa Izba Kontroli może "kontrolować z punktu widzenia legalności i gospodarności działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa".

Cytowany przepis ustanawia kompetencję NIK, która podobnie jak w przypadku zadań wymienionych w ust. 2 art. 203 ma charakter fakultatywny (wskazuje na to termin "może"), w odróżnieniu od wymienionych w ust. 1 zadań o charakterze obligatoryjnym.

Fakultatywny zakres działania NIK, wyznaczany przez ust. 2 i 3 obejmuje przedmiotowo i podmiotowo określone sfery, w których NIK może prowadzić działania kontrolne. Zakres ten obejmuje w szczególności organy samorządu terytorialnego, komunalne osoby prawne i inne komunalne jednostki organizacyjne (ust. 2). Ustawodawca konstytucyjny ustanawiając zasadę kontroli działalności organów samorządu terytorialnego wyszedł z założenia, iż korzystanie i dysponowanie środkami publicznymi uzasadnia kontrolę państwa. Jednocześnie zakres tej kontroli został przedmiotowo ograniczony do kryteriów legalności, gospodarności i rzetelności.

Jeszcze bardziej zawężony został zakres kontroli NIK przewidziany w ust. 3 art. 203. Na mocy przywołanej normy NIK dysponuje fakultatywną kompetencją do kontroli działalności innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych niż wymienione w ust. 1 i 2 w zakresie, w jakim jednostki te wykorzystują majątek lub środki państwa albo środki komunalne. NIK może też kontrolować, czy jednostki te wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

Przedmiotowy zakres kontroli został w tym przypadku ograniczony do kryteriów legalności i gospodarności. *A contrario*, kontrola NIK nie obejmuje w tym przypadku kontroli celowości i rzetelności.

Ogólna zasada "rządząca" art. 203 Konstytucji sprowadza się do reguły, iż im bardziej podmiot podlegający kontroli odległy jest od statusu podmiotu państwowego tym mniejsza jest ilość kryteriów uwzględnianych w działalności kontrolnej.

Kompetencje NIK ustanowione w Konstytucji nie mogą być ograniczane, ani rozszerzane przez ustawy zwykłe. Zgodnie z dyspozycją art. 207 Konstytucji ustawa zwykła określać powinna organizację oraz tryb działania NIK, nie zaś kompetencje, które są określone w Konstytucji.

Organizację oraz tryb działania NIK określa obecnie ustawa z 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 1995 r. Nr 13, poz. 59 z późn.zm.).

Wskazać należy, iż w swoim obecnym kształcie jedynie częściowo jest ona spójna z rozstrzygnięciami Konstytucji w zakresie kompetencji NIK.

Ustawa o NIK przewiduje bowiem m.in., że organy NIK mogą kontrolować "działalność jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców innych niż wymienione w ust. 1 i 2, w zakresie, w jakim jednostki i podmioty te:

- 1) wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo,
- 2) wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego,
- 3) organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne,
- 4) działają z udziałem mienia państwowego lub komunalnego albo rozporządzają takim mieniem,
- 5) korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych przez państwo, samorząd terytorialny lub podmioty określone w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. Nr 79, poz. 484).
- 6) wywiązują się ze zobowiązań finansowych na rzecz państwa."

Jak się wydaje sfery kontroli NIK wyliczone enumeratywnie w tym przepisie uznać można za konkretyzację zakresu wyznaczanego przez art. 203 ust. 3 Konstytucji (kontrola "działalności innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa").

Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy o NIK "Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, z zastrzeżeniem ust. 2 i 3". Zgodnie z ust. 2 "Kontrola działalności samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań własnych przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności." (przepis ten odpowiada zatem brzmieniu normy konstytucyjnej zawartej w art. 203 ust. 2). Jednocześnie jednak ust. 3 cytowanego przepisu stwierdza, że "kontrola działalności jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ust. 3 pkt 4-6, przeprowadzana jest pod względem legalności i rzetelności".

Wniosek *a contrario* wynikający z analizy ust. 1 i 3 art. 5 wskazuje, że działalność jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ust. 3 pkt 1-3 podlega kontroli pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Przypomnijmy, że art. 203 ust. 3 ogranicza kontrolę podmiotów, o których mowa w tym przepisie do kryteriów "legalności i gospodarności".

Wskazać zatem należy, iż obowiązujące brzmienie art. 5 ust. 3 w zw. z ust. 1 ustawy o NIK jest sprzeczne z dyspozycją normy konstytucyjnej z art. 203 ust. 3 w zakresie, w jakim:

1) przepis ustawy dopuszcza kontrolę działalności jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ust. 3 pkt 1-3 nie tylko pod względem legalności i gospodarności, ale także pod względem celowości i rzetelności,

2) przepis ustawy przewiduje, że kontrola "działalności jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ust. 3 pkt 4-6, przeprowadzana jest pod względem legalności i rzetelności", a nie pod względem legalności i gospodarności".

*De lege ferenda* należy postulować nowelizację ustawy o NIK w celu usunięcia różnic (niezgodności) pomiędzy brzmieniem ustawy a dyspozycją normy konstytucyjnej.

2. Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz. U. Nr 28, poz. 153, z późn.zm.) dokonuje za pośrednictwem art. 164 nowelizacji art. 2 ustawy o NIK dodając ust. 4 w brzmieniu: "Najwyższa Izba Kontroli może kontrolować pod względem legalności, gospodarności i rzetelności działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów innych niż wymienione w ust. 1 i 2, wykonujących zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego".

Stosownie do art. 172 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym ustawa wejdzie do porządku prawnego "z dniem 1 stycznia 1999 r., z wyjątkiem art. 167 i 168, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia".

Zakres podmiotowy art. 164 obejmuje jednostki organizacyjne i podmioty wykonujące zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego inne niż "organy administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych" (ust. 1) oraz "organy samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i innych komunalnych jednostek organizacyjnych" (ust. 2).

Zgodnie z art. 6 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym "zadania z zakresu ubezpieczenia zdrowotnego realizują kasy powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. (ust. 1) W realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, uczestniczą inne podmioty określone ustawą. (ust. 2)"

Kasy ubezpieczenia zdrowotnego są instytucjami prawa publicznego posiadającymi osobowość prawną i są zorganizowane na zasadzie samorządności. Przynależność do poszczególnych kas jest - w świetle ustawy - obowiązkowa i jest korelatem powszechnego obowiązkowego świadczenia pieniężnego (składki).

Ustawa określa zasady, na jakich składka na ubezpieczenie zdrowotne podlega kompensacie, a udzielanie ubezpieczonym świadczeń zdrowotnych jest gwarantowane przez Państwo.

Składki są opłacane, ewidencjonowane i rozliczane w kasie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Ponadto, składki oraz należności z tytułu odsetek za zwłokę, nie opłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

Minister Zdrowia i Opieki Społecznej sprawuje nadzór nad działalnością kas co do zgodności z prawem i statutem oraz nad realizacją przez kasy zleconych zadań państwowych w dziedzinie ochrony zdrowia.

Jakkolwiek składki na ubezpieczenie zdrowotne nie mogą być traktowane jako *sensu stricto* "majątek państwa", to jednak w świetle rozwiązań ustawy wydaje się, iż mieszczą się one w zakresie przedmiotowym pojęcia "środków państwowych", o którym mówi art. 203 ust. 3 Konstytucji.

Tym samym - w ocenie autora niniejszej opinii - przyjąć można, iż zakres w jakim kasy ubezpieczenia zdrowotnego realizują zadania wynikające z ustawy mieści się w granicach, o których mówi art. 203 ust. 3 Konstytucji (NIK dysponuje prawem kontroli "jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa").

W tym kontekście przyjąć należy, iż przedmiotowy zakres kontroli NIK w odniesieniu do podmiotów wykonujących zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego odpowiadać powinien granicom wyznaczonym przez normę konstytucyjną. Kontrola NIK ograniczać się powinna do kontroli pod względem "legalności i gospodarności".

Uznać należy, iż dyspozycja art. 164 ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym narusza zasadę konstytucyjną w zakresie, w jakim przepis ustawy przewiduje, że NIK dokonywać będzie kontroli podmiotów, o których mowa w analizowanym przepisie, "pod względem rzetelności".

3. Rozpatrywana przez Sejm nowelizacja ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (sprawozdanie komisji - Druk Sejmowy nr 359) jest właściwą okazją do usunięcia niezgodności z Konstytucją

przepisu ustawy nowelizowanej. Jednocześnie wskazać należy, iż stan zaawansowania prac sejmowych nad ustawą nowelizującą (prace komisji nad poprawkami zgłoszonymi w II czytaniu) stawia pod znakiem zapytania możliwość objęcia regulacją ustawy nowelizację brzmienia art. 164.

W świetle Regulaminu Sejmu faza prac komisji po przeprowadzeniu II czytania obejmuje rozpatrywanie nowych poprawek i wniosków zgłoszonych w II czytaniu (por. art. 43 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu). Wydaje się zatem, iż Regulamin Sejmu nie przewiduje możliwości zgłaszania nowych poprawek i wniosków w trakcie prac komisji nad poprawkami zgłoszonymi w II czytaniu.

Oznacza to, iż Komisja tylko wówczas może podjąć prace nad nowelizacją art. 164, jeśli materia ta stała się przedmiotem poprawki zgłoszonej w II czytaniu.

Jeśli w kontekście stanu zaawansowania prac nad ustawą nowelizującą ustawę o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym brak jest możliwości zmiany art. 164 należy *de lege ferenda* postulować nowelizację brzmienia tego przepisu w odrębnym postępowaniu ustawodawczym (należącej przed dniem wejścia w życie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym).

*22 lipca 1998 r.*

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NARUSZENIE DYSCYPLINY FINANSÓW PUBLICZNYCH

ANDRZEJ SZMYT

Projekt ustawy o finansach publicznych (wersja projektu z dn. 15.09.1998 r.) w art. 1 zawiera stwierdzenie, że ustawa określa "odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych" (pkt 10). Rozwinięciem unormowania są przede wszystkim przepisy art. 138-181 (dział V projektu) oraz - w zakresie przepisów przejściowych - art. 195-199 projektu. Unormowanie działu V jest stosunkowo obszerne (43 artykuły), jednak mimo to wydaje się, iż pewne kwestie jeszcze powinny znaleźć się w ustawie, jeśli patrzeć z punktu widzenia wymogów konstytucyjnych. Przede wszystkim generalnie można zauważyć też, iż w projekcie słusznie rozszerzono pojęcie dyscypliny z tylko "budżetowej" na pojęcie pojemniejsze - dyscypliny "finansów publicznych", odpowiada ten zakres przedmiotowy tytułowi odpowiedniego rozdziału Konstytucji (Rozdział X - Finanse publiczne).

W projekcie dostrzec można wyraźną dbałość o staranne unormowanie niektórych kwestii. Kolejno normuje się więc zakres podmiotowy odpowiedzialności (art. 138), określa czyny stanowiące naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 139) oraz wskazuje stosowne wyłączenia (art. 140-141, 145). Projekt precyzuje (art. 142), że chodzi tak o działania, jak i zaniechania, tak umyślne, jak i nieumyślne; unormowano kwestię przedawnienia (art. 147). Z przepisu art. 144 projektu wynika *expressis verbis*, iż "odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest niezależna od innej odpowiedzialności określonej przepisami prawa", co sprawia, iż - w myśl założenia ustawodawcy - nie może być z określonymi jej rodzajami utożsamiana, aczkolwiek (por. ust. 2-3) może mieć swe odniesienia do postępowania karnego czy karnego skarbowego w związku z przestępstwem stanowiącym równocześnie naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Rozwiązanie oparte na założeniu różnorodzajowej odpowiedzialności nie powinno budzić zastrzeżeń, aczkolwiek nawiązania terminologiczne i instytucjonalne do sfery prawnokarnej szero-



ko rozumianej (także *quasi*-karnej) nakazują stawiać projektowanym przepisom ostrzejsze wymogi. Wyrażonym *expressis verbis* nawiązaniem do wskazanej sfery odpowiedzialności prawnej jest np. odesłanie do odpowiedniego stosowania wskazanych przepisów Kodeksu wykroczeń (art. 143 projektu) i Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 171 projektu).

Samo pojęcie "kar" za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 148 projektu) nie budzi zastrzeżeń konstytucyjnych, jako że chodzi tu o pojęcie stosowane nie tylko w prawie karnym, ale znane także i w odniesieniu do innych postępowań określonych prawem (np. kary porządkowe, dyscyplinarne i in.). Właśnie jednak z uwagi na nieostrość granic między formami wymierzania sankcji administracyjnej a narzędziami realizacji funkcji represji karnej, istotne jest jak najprecyzyjniejsze określenie danego (projektowanego) reżimu odpowiedzialności prawnej. Sam katalog kar (upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz pełnienia funkcji kierowniczych związanych z dysponowaniem środkami publicznymi) nie budzi zastrzeżeń. Projekt określa zasady wymiaru tych kar (por. zwł. art. 149-151), przedawnienie ich wykonywania, zatarcie i in. (por. zwł. art. 155 -157). Należy chyba rozumieć, iż rozbudowanie i szczegółowość tych przepisów podyktowana jest troską o staranne wyeliminowanie wątpliwości, jako że chodzi o odpowiedzialność prawną (sankcje).

Jak się wydaje szereg uwag krytycznych należy natomiast skierować pod adresem rozdz. 3 (w Dziale V) o stronach i komisjach orzekających. Mówiąc w skrócie, organami orzekającymi pierwszej instancji mają być resortowe komisje orzekające przy właściwych ministrach, komisje orzekające przy wojewodach, komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych - w określonych zakresach właściwości (por. art. 161 projektu) oraz wspólna komisja orzekająca w zakresie dotyczącym organów wskazanych w art. 162 ust. 1 projektu. Status prawny tych komisji - jako organów orzekających - winien być starannie unormowany bezpośrednio i głównie w samej ustawie (ustawowo).

Wydaje się, że projekt ustawy nie odpowiada tu oczekiwanym standardom. W art. 162 ust. 3 projektu dopuszcza się bowiem możliwość

odmiennego - od określonego w ustawie - unormowania przez Prezydenta RP np. trybu postępowania, czy też zakresu jawności rozpraw przed wspólną komisją orzekającą. Niezależnie od zarzutu "nieokreśloności" unormowania w tym przypadku należy także przypomnieć, iż art. 92 ust. 1 Konstytucji nakazuje, by ustawowe upoważnienie do wydania aktu wykonawczego - a o to chodzi w art. 162 ust. 3 projektu - zawierało wytyczne dotyczące treści tego aktu. Także skład komisji orzekających powołuje odpowiednio właściwy minister lub wojewoda (por. art. 163 ust. 1 - 2 projektu), nadto zaś w art. 178 pkt 1 projektu przewidziano, iż to Rada Ministrów określa "szczegółowe zasady powoływania i odwoływania osób wchodzących w skład komisji orzekających oraz ich prawa i obowiązki, a w szczególności: 1) wymagania, jakie spełniać muszą osoby powoływane w skład komisji orzekających i przypadki, w których dopuszczalne jest odwołanie członka komisji orzekającej przed upływem kadencji (...)". Mowa w tym przepisie wprawdzie o "szczegółowych" zasadach, ale przecież także tych podstawowych zasad nie ma w samej ustawie. I w tym również przypadku nie zawarto w upoważnieniu ustawowym z art. 178 wytycznych co do treści aktu wykonawczego, czego wymaga art. 92 ust. 1 Konstytucji. Dodajmy też, że z techniczno-legislacyjnego punktu widzenia przepis art. 178 winien znajdować się w rozdz. 3 (dot. stron i komisji orzekających), nie zaś w rozdz. 4, który dotyczy już "zasad postępowania". Identyczną uwagę skierować należy pod adresem art. 180 projektu, którego większość treści winna być określona bezpośrednio w samej ustawie.

W art. 164 projektu ustawy stwierdza się, że członkowie komisji orzekających są w zakresie orzekania "niezawisli". Zawartą tu ideę trzeba jednak wypełnić treścią konkretnych jej elementów składowych. Można więc wyrazić wątpliwość czy służy temu proponowana możliwość odwołania przed upływem kadencji, ustawowo nieokreślona? Czy nie jest dyskusyjne usytuowanie komisji orzekającej przy właściwym ministrze, zamiast np. komisji poza - czy międzyresortowych? Zależności czysto administracyjne burzą logikę generalnego założenia niezawisłości. Można w tym świetle rozważyć, czy nie lepszym rozwiązaniem byłoby zrealizowanie znanej idei utworzenia in-

stytucji Generalnego Inspektora Finansów Publicznych, będącego instytucjonalnym audytorem dla budżetu państwa, samorządów i dla NBP, któremu to Inspektorowi mogłyby podlegać także komisje orzekające w sprawach o naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Dodajmy, że projekt nie przewiduje ustawowego określenia kwalifikacji członków komisji orzekających.

W odniesieniu do rozdz. IV (Zasady postępowania) podkreślić należy przede wszystkim, iż projekt przewiduje dwuinstancyjność postępowania (art. 169), co odpowiada wymogom konstytucyjnym, zawartym w art. 78 ("Każda ze stron ma prawo do zaskarżania orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa"). Po drugie, nadzwyczaj istotny jest art. 175 projektu przewidujący, że na wskazane w nim rozstrzygnięcia służy skarga do Naczelnego Sądu Administracyjnego; realizuje on prawo do sądu, określone w art. 45 i art. 77 Konstytucji.

Konstytucyjne wątpliwości wzbudzają w tym rozdziale projektu jednak dwie kwestie. Po pierwsze - w art. 172 ust. 1 projektu uzależnia się prawo określonych ministrów do wydawania rozporządzeń od uzyskania "porozumienia" z innymi z ministrów, co ogranicza - ustawowo - konstytucyjne warunki stanowienia rozporządzeń. Po drugie - w art. 176 projektu przewiduje się, także bez stosownych "wytycznych", o których mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, iż Rada Ministrów określić ma - co tu wzbudza wątpliwości jako materia drugorzędna, odesłana do aktu wykonawczego - m.in. wykaz kierowniczych stanowisk związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, których nie może pełnić osoba ukarana karą przewidzianą w art. 145 ust. 1 pkt 4 projektu (zakaz pełnienia funkcji kierowniczych); kara musi być "dookreślona" ustawowo, analogicznie jak uczyniono to w art. 148 ust. 2-3 w odniesieniu do kary pieniężnej. Reasumując należy podkreślić, że dla uniknięcia zarzutów i wątpliwości konstytucyjnoprawnych projekt winien zostać dopracowany we wskazanym zakresie.

*28 września 1998 r.*

**O CELOWOŚCI I ZAKRESIE NOWELIZACJI USTAW -  
ORDYNACJA WYBORCZA DO RAD GMIN, RAD  
POWIATÓW I SEJMIKÓW WOJEWÓDZTW, ORDYNACJA  
WYBORCZA DO SEJMU, ORDYNACJA WYBORCZA DO  
SENATU, O REFERENDUM, O REFERENDUM GMINNYM,  
O WYBORZE PREZYDENTA  
W ZWIĄZKU Z OGRANICZENIEM PRAW BEZDOMNYCH**

*JANUSZ MORDWIŁKO*

Rzecznik Praw Obywatelskich pismem z dnia 14 sierpnia br. zwrócił się do Marszałka Sejmu o analizę i rozważenie celowości zmiany ordynacji wyborczej do samorządu terytorialnego (ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw - Dz. U. Nr 95, poz. 602) w związku z ograniczeniem przez tę ustawę prawa do udziału w wyborach osób nigdzie nie zamieszkujących oraz rozważenie zmiany innych ustaw wyborczych i referendalnych w związku z ograniczeniem uprawnień tej grupy obywateli (nigdzie nie zamieszkujących) w ich prawach do popierania kandydatów na wybieralne stanowiska, a także popierania wniosków inicjujących referenda.

W skierowanym do Marszałka Sejmu piśmie Rzecznik Praw Obywatelskich występuje o zmianę odpowiednich ustaw wyborczych i referendalnych w celu zapewnienia osobom nigdzie nie zamieszkałym (bezdonnym):

1) udziału w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, 2) udziału w referendum gminnym, 3) możliwości wyrażania swego poparcia dla zgłoszenia Sejmowi RP wniosku o poddanie określonej sprawy pod referendum, zgłoszenia lub poparcia wniosku o przeprowadzenie referendum gminnego i wyrażenia poparcia dla kandydata na Prezydenta RP oraz dla list kandydatów na posłów, senatorów i radnych do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw.

Rzecznik Praw Obywatelskich uzasadnia swoje stanowisko, przede wszystkim tym, że Konstytucja nie uzależnia korzystania z wolności i praw obywatelskich od zameldowania, a od tego, czy dany człowiek

znajduje się pod władzą Rzeczypospolitej Polskiej (art. 37 ust. 1 Konstytucji), a w odniesieniu do niektórych wolności i praw czy jest obywatelem polskim.

Analiza problemu dokonana przez Rzecznika Praw Obywatelskich oraz różnorodność argumentacji zawarta w jego piśmie zwalnia opiniującego od ich odtwarzania.

Ustosunkowanie się do stanowiska Rzecznika oraz przytoczanych przez niego argumentów godzi się poprzedzić kilkoma ogólniejszymi refleksjami:

Po pierwsze - kwestia regulacji uprawnienia obywateli do udziału w wyborach i popierania kandydatów na wybieralne stanowiska musi być postrzegana przede wszystkim przez pryzmat przepisów konstytucyjnych. O ile Konstytucja ustanawia prawo obywatela polskiego do udziału w referendum, prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej oraz posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego (art. 62 Konstytucji) określając samodzielnie pewne niezbędne warunki dla wyboru na wskazane powyżej stanowiska (art. 99, 127 ust. 3 Konstytucji) o tyle Konstytucja ustanawia co prawda prawo zgłaszania kandydatów na posłów i senatorów (art. 100 ust. 3) ale przyjmuje, iż zasady i tryb zgłaszania kandydatów określa ustawa (art. 100 ust. 3 Konstytucji oraz art. 169 ust. 2 Konstytucji gdy chodzi o radnych). Zarówno w przypadku referendum ogólnokrajowego, jak i gminnego Konstytucja nie reguluje kwestii związanych z uprawnieniami obywateli do ich inicjowania, wskazując iż zasady i tryb przeprowadzenia referendum określają ustawy (art. 125 ust. 5 i 170 Konstytucji). Jedynie w przypadku wyboru Prezydenta, Konstytucja stanowi, iż kandydata zgłasza co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, przy czym i w tym przypadku ustrojodawca przyjmuje, iż zasady i tryb zgłaszania kandydatów określa ustawa (art. 127 ust. 7 Konstytucji).

Analiza zatem przepisów Konstytucji wskazuje, iż ustrojodawca staując prawo wybierania organów przedstawicielskich na urząd Prezydenta RP i prawo do udziału w referendach określił precyzyjnie krąg uprawnionych do wykonywania tego prawa - mają nimi być obywatele polscy z wyjątkami ściśle określonymi w Konstytucji (art.

62 ust. 2 Konstytucji). Ustrojodawca nie określił natomiast - z wyjątkiem wyborów na urząd Prezydenta - kręgu uprawnionych wyborców do zgłaszania kandydatów na stanowiska wybieralne oraz kręgu uprawnionych wyborców do inicjowania referendów. W zakresie zgłaszania kandydatów na omawiane przez nas stanowiska wybieralne oraz inicjowania referendów ustrojodawca odesłał kwestię kręgu uprawnionych oraz sposób wykonywania przez nich prawa zgłaszania kandydatów i inicjowania referendów do regulacji w drodze ustawy zwykłej.

W świetle zatem Konstytucji trzeba oddzielić prawo do udziału w wyborach i referendach od prawa zgłaszania kandydatów na stanowiska wybieralne i inicjowania referendów. O ile zatem prawo udziału w referendum i w wyborach na stanowiska wybieralne przysługuje w myśl Konstytucji obywatelowi polskiemu, o tyle Konstytucja nie rozstrzyga kręgu uprawnionych wyborców (z wyjątkiem zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta) do zgłaszania kandydatów w wyborach organów przedstawicielskich oraz inicjowania referendów. Dwa omawiane uprawnienia są natomiast z formalnego punktu widzenia uprawnieniami odrębnymi, nie można zatem przyjmować bądź sugerować (a o tym zdają się świadczyć wywody Rzecznika w części dotyczącej zgodności rozwiązań ustawowych z Konstytucją), że konstytucyjne prawo zgłaszania kandydatów i inicjowania referendów jest tożsame z prawem do udziału w wyborach (referendach) bądź, że prawo zgłaszania kandydatów i inicjowania referendów wynika z prawa do udziału w wyborach i referendach.

Rzecznik wymieniając sytuacje wymagające zmian w ustawodawstwie wyborczym i referendalnym w sposób jednolity traktuje rozwiązania wiążące się z udziałem osób nigdzie nie zamieszkałych z rozwiązaniami polegającymi na ich udziale w zgłaszaniu kandydatów i inicjowaniu referendów (zob. np. s. 1 pisma Rzecznika). Analiza natomiast Konstytucji wskazuje, że trzeba oddzielnie zbadać i postrzeżyć kwestię udziału osób nigdzie nie zamieszkałych w wyborach i referendach oraz kwestię ich prawa w zgłaszaniu kandydatów i inicjowaniu referendów.

Druga ogólniejszej natury refleksja odnosi się do kwestii prawnej regulacji ewidencjonowania obywateli w Rzeczypospolitej Polskiej. Z Konstytucji nie wynika jakiś zakaz podstawowego ewidencjonowania obywateli Rzeczypospolitej, warunkiem stosowania takiego systemu byłyby więc jedynie jego zgodność z wymogami Konstytucji określonymi zwłaszcza w przepisach regulujących wolności i prawa osobiste, przede wszystkim zaś przepisu art. 51 ust. 2 Konstytucji stanowiącego, iż władze publiczne nie mogą pozyskiwać gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. W świetle zatem Konstytucji istniejący w polskim prawie od dawna system ewidencjonowania obywateli za pomocą instytucji meldunku trudno byłoby również uznać za sprzeczny z aktualną Konstytucją. Nie wypowiadam się w tym miejscu o celowości bądź dalszej potrzebie istnienia systemu meldunkowego, zagadnienie to jest bowiem złożone i ewentualna potrzeba jego zmiany bądź wyeliminowania musiałoby być wnikliwe i wszechstronnie rozważona w aktualnych stosunkach społecznych i funkcjonowania państwa. Dla naszych rozważań, związanych z wnioskami RPO, trzeba jednak odnotować fakt istnienia i obowiązywania ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Dz. U. z 1984 r. Nr 32, poz. 174, z 1989 Nr 35, poz. 192, z 1990 r. Nr 34 poz. 198, z 1997 r. Nr 113, poz. 733 i z 1998 r. Nr 113, poz. 716). Ustawa ta chociaż uchwalona w odległym czasie była wielokrotnie nowelizowana, w tym także w okresie istnienia Rzeczypospolitej Polskiej; a jej ostatnia szersza nowelizacja miała miejsce ustawą z 20 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 113, poz. 733), nowelizacje te nie zniosły obowiązku meldunkowego obywateli w państwie.

Przepisy ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych ustanawiają obowiązek meldunkowy, który polega między innymi na "zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego". W myśl przepisów tej ustawy wykroczenia przeciwko obowiązkowi meldunkowemu podlegają sankcjom wynikającym z ustawy Kodeks wykroczeń. A zatem w świetle polskiego prawa niedochowanie obowiązku meldunkowego jest wykroczeniem. Częstkowa zatem regulacja wyborczo-referendalna wiążąca się ze sposobem prowadzenia rejestrów i

spisów wyborczych nie może nie uwzględniać systemu ewidencjonowania obywateli w państwie, uregulowanego w ustawie o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Analiza przyjętego w państwie systemu ewidencjonowania obywateli za pomocą meldunku zdaje się prowadzić do wniosku, iż ewentualne podjęcie przez ustawodawcę spraw wynikających ze stanowiska RPO musiałyby zostać połączone z odpowiednią zmianą ustawy o ewidencjonowaniu ludności a w każdym bądź razie odpowiednią synchronizacją (co nie jest sprawą prostą jeżeli utrzymany został wymóg meldunkowy) regulacji ewidencjonowania ludności z regulacją stosownych uprawnień w prawie wyborczym. Dodajmy, iż ustawodawstwo wyborcze, w części dotyczącej wyborów do Sejmu, Senatu i na urząd Prezydenta oraz referendum ogólnokrajowym w istocie zerwało zależność pomiędzy udziałem w wyborach (referendum ogólnokrajowym) a meldunkiem uprawnionego, o czym pisze w swoim piśmie (s. 4) Rzecznik do Marszałka

Również w ustawie z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich nie operuje pojęciem miejsca zamieszkania w rozumieniu ustawy o ewidencji ludności ale nawiązuje do pojęcia zawartego w Kodeksie cywilnym. W artykule 9 tej ustawy stanowi się bowiem, iż przy ustalaniu faktu stałego zamieszkania dla potrzeb tej ustawy stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego. Kodeks cywilny stanowi z kolei, iż miejscem zamieszkania osoby fizycznej jest miejscowość, w której osoba ta przebywa z zamiarem stałego pobytu. Pojęcie kodeksowe dopełnił w przeszłości, w wykładni powszechnie obowiązującej, Trybunał Konstytucyjny stwierdzając, iż stałe zamieszkiwanie jest sprawą faktu i jego ustalenie zależy od okoliczności danego przypadku (uchwała TK z 21 sierpnia 1991 r. - W. 7/91 formalnie po wejściu w życie Konstytucji nie wiążąca ale zachowująca znaczenie dla interpretacji przepisów ustawowych).

Tak więc prawo wyborcze, regulując uczestnictwo wyborców w wyborach i referendach nie pozostaje w ścisłym gorscie systemu ewidencjonowania ludności opartym na instytucji meldunku, tendencja w tym zakresie jest zresztą na przestrzeni dziesięcioletniej ewolucji prawa wyborczego wyraźna a polega ona na rozluźnieniu więzi



pomiędzy systemem ewidencjonowania ludności a sposobem prawnej regulacji uczestnictwa obywateli w wyborach.

I trzecia refleksja; regulacje prawne określające udział uprawnionych w wyborach (referendach), a przede wszystkim ich szersze uczestnictwo w procesie wyborczym (w tym wysuwaniu kandydatów bądź inicjowaniu referendów) musi być zgodne z Konstytucją, w tym nie tylko przepisami regulującymi to uczestnictwo w wyborach (referendach), ale także innymi wartościami konstytucyjnymi zwłaszcza zasadą równości obywateli ("wszyscy są wobec prawa równi" art. 32 ust. 1 Konstytucji). Stopień zgodności ustawy z Konstytucją jest jednak zawsze różny ("stopniowalny") ustawa może być zgodna z Konstytucją mniej lub bardziej pełnie, wynika to z tego, iż ustawodawcy przychodzi regulować w drodze przepisów ustawowych różne wartości konstytucyjne, wartości które niejednokrotnie pozostają w kolizji. Regulując przepisami ustawowymi uczestnictwo obywateli w wyborach (referendach) ustawodawca musi oczywiście zrealizować ściśle określone przez Konstytucję warunki, musi uwzględnić ogólną zasadę równości obywateli, musi jednak także uwzględnić zasadę racjonalności systemu wyborczego. Konstruowanie instytucji prawa wyborczego musi prowadzić do stworzenia sensownego, opartego na odpowiedzialności i zdrowym rozsądku prawa. Nierespektowanie tych wartości mogłoby prowadzić do podważenia znaczenia, rangi i prestiżu wyborów (referendów) w świadomości wyborców, czego skutkiem byłoby zdeprecjonowanie wyborców a co zatem idzie zmniejszenia autorytetu pochodzących z wyborów organów przedstawicielskich bądź rozstrzygnięć referendalnych.

Ta refleksja prowadzi do wniosku, iż nie da się realizować prawa wyborczego w sposób wyidealizowany, absolutny, bez nałożenia pewnych niezbędnych ograniczeń.

Punktem wyjścia szczegółowej analizy pisma RPO będzie konstatacja wprowadzona z Konstytucji; sprowadza się ona do tego, iż udział uprawnionych w wyborach i referendum trzeba badać w dwóch płaszczyznach: pierwszej, związanej z realizacją prawa udziału w wyborach (referendum) i drugiej, związanej z prawem popierania kandydatów na stanowiska wybierane oraz inicjowaniu referendów.

Prawo do udziału w wyborach i referendum, wyraźnie sformułowane w Konstytucji, przysługujące obywatelom polskim, stanowi szczególnie ważne kryterium oceny rozwiązań ustawowych, w tym więc udziału osób nigdzie nie zamieszkujących.

Rzecznik stwierdza (s. 4 pisma RPO), iż ustawa o referendum oraz przepisy prawa wyborczego do Sejmu, Senatu, na urząd Prezydenta RP zapewniają osobom, które nigdzie nie zamieszkują, a zgłoszą w odpowiednim terminie wnioski o dopisanie do spisu wyborców możliwość udziału w głosowaniu. Rzecznik w tym więc zakresie nie stawia zarzutu naruszenia praw obywatelskich osób nigdzie nie zamieszkałych.

Rzecznik dopatruje się natomiast ograniczenia praw tej kategorii obywateli w wyborach do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, a także do udziału w referendum gminnym, swoje racje prawne w tej kwestii przedstawia Rzecznik na str. 3 pisma do Marszałka Sejmu.

Ze stanowiskiem Rzecznika nie można zgodzić się w pełni. Wybory organów samorządu terytorialnego oraz referendum gminne przeprowadzone są nie na terytorium całego państwa, ale na terytoriach zamieszkałych przez wspólnotę samorządową, wspólnotę taką tworzy ogół mieszkańców jednostki terytorialnej tworzonej w ramach zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Mieszkańcy województwa tworzą z mocy prawa regionalną wspólnotę samorządową, a mieszkańcy powiatu lub gminy tworzą odpowiednią lokalną wspólnotę samorządową. To wspólnota samorządowa mieszkańców ze swojej istoty jest powołana do kierowania odpowiednich organów przedstawicielskich (stanowiących) oraz rozstrzygania spraw w drodze referendum. Istnieć musi zatem jakaś minimalna ale niezbędna więź pomiędzy uczestniczącym w akcie wyboru rady (referendum gminnym) a wspólnotą mieszkańców.

Ustawa wyborcza do organów samorządu terytorialnego nie stawia warunku zameldowania jako niezbędnego dla wzięcia udziału w kreowaniu organów stanowiących. Przepisy art. 5 i art. 7 ustawy wyborczej do organów samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1998 r. Nr 95, poz. 602) ustanawiają ogólną zasadę, że prawo wybierania i wybiera-

ności do danej rady przysługuje według kryterium stałego zamieszkania na obszarze działania tej rady.

Z ustawowej zasady, że każdy kto ma prawo wybierania, może być także wybieranym, można wywieść w związku z art. 33 ust. 1 i art. 34 ust. 2 ordynacji, iż osoby, którym przysługuje prawo wybierania są wpisywane do spisu wyborców, który to spis sporządza się na podstawie prowadzonego w gminie stałego rejestru wyborców. Obowiązek i zasady prowadzenia rejestru określają przepisy art. 16 Ordynacji wyborczej do Sejmu, stanowiące, że w rejestrze umieszcza się dwie kategorie wyborców: zameldowanych na obszarze gminy na pobyt stały oraz stale tam zamieszkałych bez zameldowania na pobyt stały. Przepis ten ustanawia więc generalną zasadę, że prawa wyborcze obywateli nie są podporządkowane przepisom prawa administracyjnego w zakresie ewidencji ludności, w tym regulujących kwestie zameldowania.

Wpisanie do rejestru wyborcy nie zameldowanego na pobyt stały następuje na jego wniosek na podstawie decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Uznanie czy złożony wniosek uzasadnia wpisanie danej osoby do rejestru wyborców, zależy od faktycznych okoliczności, których zbadanie i ocena należy do organu wydającego decyzję w sprawie. Rozwiązanie takie jest zgodne z kierunkiem orzecznictwa sądowego dotyczącego problematyki stałego zamieszkiwania, zarówno na gruncie przepisów kodeksu cywilnego, jak i przepisów prawa administracyjnego (o ewidencji ludności), że "stałego zamieszkiwania danej osoby w określonym miejscu nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, lecz na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w danej miejscowości" (wyrok NSA z dnia 11 X 1991 r.).

Powołane przepisy uprawniają do zajęcia stanowiska, że wyborca, który nie jest zameldowany na pobyt stały na obszarze danej gminy, ale na podstawie decyzji właściwego organu został wpisany do rejestru wyborców w tej gminie jest stałym mieszkańcem tej gminy.

Na podstawie rejestru wyborców są sporządzone spisy wyborców i spisy osób uprawnionych do udziału w referendum gminnym. Według tych spisów są wydawane karty do głosowania w wyborach i referen-

dum gminnym. Ustanowione przez ordynację wyborczą orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i z sądów, oraz wytyczne Państwowej Komisji Wyborczej określające sposób udziału mieszkańców wspólnot samorządowych w wyborach nie wydają się skutkować rzeczywistym odsunięciem grupy wyborców nigdzie nie zamieszkałych od udziału w wyborach. Osoby nigdzie nie zameldowane nie tworzą jakiejś stałej niezmiennej kategorii wyborców, grupa wyborców o takim faktycznym statusie jest zmienna, trudno więc ustanawiać jakieś szczególne rozwiązania, które miałyby dla ludzi znajdujących się często przejściowo w sytuacji faktycznej nigdzie nie zameldowanego stwarzać szczególne ułatwienia, wprowadzenie takiego uprzywilejowania mogłoby kłócić się z ogólną konstytucyjną zasadą równości. Trzeba bowiem jeszcze raz podkreślić, iż ze specyfiki wyborów lokalnych wynika, że odbywają się one wyłącznie na obszarze państwa, a prawo wybierania danej rady musi przysługiwać wyłącznie tym obywatelom, których wiążą z terenem objętym właściwością miejscową organu stanowiącego określone więzy. Dla zachowania tych więzi ze wspólnotą samorządową mieszkańców muszą być zachowane pewne niezbędne wymogi.

Przyjęte przez aktualną ordynację wyborczą do samorządu terytorialnego warunki nie wydają się uniemożliwiać udziału w tych wyborach osobom uprawnionym, które rzeczywiście chcą wziąć w nich udział (w tym nigdzie niezamieszkałym) i nie przekreślają sensu ustrojowego (istoty) instytucji samorządowej wspólnoty terytorialnej.

Poczynione ustalenia i konstatacje odnośnie do udziału w wyborach do rad lokalnych osób nigdzie nie zamieszkałych należy w pełni odnieść do udziału tych osób w referendum gminnym (a tym bardziej do inicjowania referendum gminnego), jako że przepisy ordynacji wyborczej do samorządu terytorialnego mają odpowiednie zastosowanie do ustawy o referendum gminnym.

Rzecznik Praw Obywatelskich stawia zarzut prawu wyborczo-referendalnemu niezgodności z Konstytucją na skutek ograniczenia prawa osób nigdzie nie zamieszkałych w zakresie możliwości wyrażania przez nich swojego poparcia dla zgłoszenia Sejmowi wniosku o poddanie określonej sprawy pod referendum, wyrażenia poparcia dla

kandydatów na Prezydenta oraz dla list kandydatów na posłów, senatorów oraz radnych do organów stanowiących samorządu terytorialnego.

Wskazaliśmy już w uwagach ogólnych, iż Konstytucja nie utożsamia prawa obywateli do udziału w wyborach (referendum) z ich prawem do zgłaszania kandydatów czy inicjowania referendum. Konstytucja określa (art. 62 Konstytucji), że prawo udziału w referendum i prawo wybierania przysługuje każdemu obywatelowi polskiemu z wyjątkiem ust. 2 art. 62 Konstytucji. W zakresie zgłaszania kandydatów (inicjowania referendum) Konstytucja nie przyznaje prawa każdemu obywatelowi do wystąpienia z takim "wnioskiem", Konstytucja wskazuje podmioty, które mają prawo zgłaszać kandydatów (na posłów i senatorów - art. 100 ust. 1 Konstytucji), na urząd Prezydenta - (art. 127 ust. 3 zd. 2 Konstytucji), wymieniając partie polityczne oraz wyborców bądź nie wymieniając podmiotów, jak w przypadku inicjowania referendum czy wysuwania kandydatów na radnych do organów samorządu terytorialnego. We wszystkich przypadkach (trzeba uznać, w świetle art. 127 ust. 3 Konstytucji w związku z ust. 7 Konstytucji, że także w przypadku zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta RP), a więc również i tych w których ustrojodawca wymienia podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów, Konstytucja przyjmuje, iż zasady i tryb zgłaszania kandydatów bądź przeprowadzania referendum mają regulować ustawy. A więc nawet wtedy gdy Konstytucja wprost stanowi, iż prawo zgłaszania kandydatów przysługuje wyborcom, to postanawia, iż zasady i tryb realizacji tego prawa mają skonkretyzować ustawy. Konstytucja operując pojęciami ogólnymi pozostawia pewien margines swobody ustawodawcy co do wypełnienia tych pojęć określoną treścią, w interesującym nas przypadku należy przyjąć, iż ustawodawca zwykły może ustanowić, w drodze ustawodawczej pewne bardziej surowe wymogi w zakresie popierania kandydatów przez wyborców aniżeli ich udziału w wyborach. To ustawodawca ma określić m.in. tryb, a więc i sposób wykonywania przez wyborców prawa zgłaszania kandydatów czy inicjowania referendum.

Ustawodawca wypełniając obowiązki, wypływające z Konstytucji nie wyłączył z konstytucyjnej kategorii "wyborców" żadnej grupy wyborców jedynie ustanowił, a do tego był przez ustrojodawcę upoważniony, pewne niezbędne wymogi, które musi spełnić wyborca chcący nie tylko wziąć udział w wyborach (referendum) ale także poprzeć kandydatów na stanowiska w parlamencie, radach samorządu terytorialnego, urząd Prezydenta czy wziąć udział w inicjatywie referendalnej.

Ustawodawca uznał, iż prawo poparcia kandydatów bądź inicjowania referendum przysługuje tylko wyborcom, którzy spełniają wymogi z art. 16 Ordynacji wyborczej do Sejmu, a więc, którzy znajdują się w rejestrze wyborców. W rejestrze tym natomiast wymienia się obok danych personalnych wyborcy także jego adres zamieszkania. O ile więc wyborca nigdzie nie zamieszkały może wziąć udział w wyborach do Sejmu, Senatu na urząd Prezydenta, referendum ogólnokrajowym na mocy art. 22 Ordynacji wyborczej do Sejmu, o tyle rzeczywiście wyłączony zostaje z możliwości wyrażania poparcia dla kandydatów i inicjowania referendum. Sytuacja ta zachodzi dlatego, że wzór karty zgłoszenia kandydata bądź inicjowania referendum przewiduje konieczność (za ustawowym wzorem rejestru wyborców) wskazania przez wyborcę jego adresu zamieszkania. W moim przekonaniu ustawodawca ma prawo w świetle Konstytucji stworzenia takiego rozwiązania ustawowego, dlatego postanowienia ustaw wyborczo-referendalnych w tym zakresie uznają za zgodne z Konstytucją.

Problem pełnej zgodności ustawy wyborczej w przedmiocie omawianej kwestii występuje w zakresie zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta, bowiem Konstytucja nie przyznaje tego prawa "wyborcom" jak w przypadku posłów i senatorów, ale uprawnia "100000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu" (art. 127 ust. 3 Konstytucji). Co prawda ust. 7 tegoż art. 127 Konstytucji przewiduje, iż zasady i tryb zgłaszania kandydatów określa ustawa ale brzmienie ust. 3 wydaje się nakazywać aby krąg uprawnionych do popierania kandydatów na urząd Prezydenta w pełni pokrywał się z kręgiem obywateli uprawnionych do udziału w wyborach sejmowych.

Wydaje się jednak, iż w konstytucyjnym upoważnieniu dla ustawodawcy ("zasady i tryb") mieści się prawo ustanowienia pewnych niezbędnych wymogów, które winien spełniać "obywatel mający prawo wybierania do Sejmu" podejmujący akt zgłoszenia czy poparcia kandydata na urząd Prezydenta, zwłaszcza jeżeli wymóg ten wiąże się ze stworzeniem możliwości pełniejszego zidentyfikowania popierającego wyborcy. Jeżeli ustawodawca odmiennie zinterpretowałby art. 127 ust. 3 w związku z ust. 7 Konstytucji i uznał, iż wyborcy zgłaszającemu kandydata na Prezydenta nie mogą być stawiane żądane wymogi, które różnicowałyby go od sytuacji prawnej "obywatela mającego prawo wybierania do Sejmu" to wymóg podawania adresu zamieszkania przez wyborcę popierającego kandydata na urząd Prezydenta powinien zostać zniesiony.

Cała omawiana kwestia uprawnionych do popierania kandydatów na stanowiska wybieralne i inicjowania referendum ogólnokrajowego zawiera w sobie obok aspektu legalistycznego także bardzo ważny aspekt celowościowy, czy raczej wiążący się z racjonalizmem funkcjonowania instytucji ustrojowych. Czy można bowiem przyjąć taki sposób popierania kandydatów bądź inicjowania referendum, wykonywania inicjatywy ustawodawczej, w którym wyborca swoje poparcie wyraża tylko zamieszczając na stosownym dokumencie swoje imię i nazwisko? Przyjmując taki sposób poparcia trzeba pogodzić się, że wielu kandydatów zwłaszcza na radnych, może legitymować się wyłącznie poparciem osób nigdzie nie zamieszkałych (bezdomnych). Wydaje się, iż rozwiązanie takie byłoby jaskrawo sprzeczne z sensem wyboru osób piastujących doniosłe rangą (a nawet najwyższe) funkcje państwowe i publiczne.

Trzeba więc zgodzić się, iż jeżeli akt wysuwania kandydatów na stanowiska państwowe, czy inicjowania referendum, wykonywania inicjatywy ustawodawczej ma być działaniem odpowiedzialnym i zachowującym sens ustrojowy, to musi odpowiadać on pewnym niezbędnym warunkom, których spełnienie uczyni go aktem należytej rangi i znaczenia.

Jeżeli ustrojodawca, a za nim ustawodawca przyjął kontrowersyjny system wysuwania kandydatów bądź inicjowania referendum przez

wyborców, to nie mógł jako ustawodawca racjonalny założyć, że system ten będzie fikcyjny. Natomiast aby społeczny system popierania kandydatów i innych inicjatorów był systemem rzeczywistym i rzetelnym muszą zostać spełnione pewne niezbędne warunki umożliwiające skuteczną weryfikację wyborców popierających kandydatów czy referendum.

Konkludując:

1) System prawa wyborczego i referendalnego w części dotyczącej udziału obywateli nigdzie nie zamieszkujących nie jest sprzeczny z Konstytucją.

2) Prawo wyborców nigdzie nie zamieszkałych w wyborach organów samorządu terytorialnego jest przez ordynację wyborczą z 1998 r. i praktyką jej stosowania zapewnione, pewne ograniczenia wynikają nie tyle z wadliwych rozwiązań prawnych co z faktycznej sytuacji społecznej nigdzie nie zamieszkałych oraz konstytucyjnej zasady funkcjonowania instytucji wspólnoty samorządowej.

3) Rozwiązania wyborcze dotyczące udziału osób nigdzie nie zamieszkałych w zakresie ich prawa popierania kandydatów i inicjatywy referendalnych mieszczą się w granicach przepisów konstytucyjnych, pewne kontrowersje może zradzać ustawa o wyborze Prezydenta RP.

4) Po wejściu w życie Konstytucji, w perspektywie nowelizacji ustaw wyborczych, zwłaszcza wiodącej ustawy wyborczej do Sejmu, w części dotyczącej sporządzania rejestru i spisów wyborców należy rozważyć postulaty Rzecznika Praw Obywatelskich, przy czym trzeba mieć świadomość, iż ewentualne zmiany muszą zostać zsynchronizowane ze zmianą systemu ewidencjonowania ludności.

5) Rozwiązania prawne dotyczące społecznego systemu popierania kandydatów i wykonywania inicjatyw ludowych (referendów, inicjatywy ustawodawczej) muszą zapewniać możliwości skutecznej weryfikacji wyborców popierających a więc zapewnić systemowi popierania przymioty prawdziwości, rzetelności i powagi odpowiadającej randze zgłaszanych kandydatów i inicjatyw.

Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim piśmie do Marszałka Sejmu RP podtrzymał wniosek swojego poprzednika, skierowany 29 marca 1995 r. do Marszałka Sejmu, w sprawie przeprowadzenia ponownego



głosowania w wyborach prezydenckich tylko na terytorium państwa polskiego.

Podzielając opinię Rzecznika, iż zróżnicowanie zasięgu terytorialnego dwóch tur głosowania w wyborach prezydenckich jest wyrazem niespójności samej ustawy o wyborze Prezydenta oraz niezgodności z konstytucyjną zasadą równości, formułujemy wniosek o usunięcie tej juredydycznej sprzeczności przy najbliższej nowelizacji ustawy o wyborze Prezydenta.

*21 września 1998 r.*

## W SPRAWIE ZAKOŃCZENIA DRUGIEGO CZYTANIA

BEATA SZEPIETOWSKA

Analiza postanowień Regulaminu Sejmu pozwala postawić ogólną tezę, iż drugie czytanie projektu ustawy kończy się po przeprowadzeniu debaty (tzn. po zamknięciu dyskusji przez Marszałka Sejmu w związku z wyczerpaniem listy mówców zapisanych do głosu) i podjęciu rozstrzygnięcia o dalszym trybie pracy nad projektem (przystąpienie do trzeciego czytania lub ponowne skierowanie projektu do komisji).

Nie obejmuje tym samym prac komisji, do których został skierowany projekt w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków.

W naszej ocenie, powyższe stanowisko uzasadniają następujące argumenty:

1. Regulamin Sejmu *expressis verbis* nazywa etapy postępowania ustawodawczego, określa czasowe ramy ich realizacji oraz wyznacza ich zakres przedmiotowy.

Faza procesu legislacyjnego oznaczona jako pierwsze czytanie może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm postanowi inaczej (art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu) i obejmuje konkretnie wskazane zachowania, tzn.: uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz debatę w sprawie ogólnych zasad projektu (art. 36 ust. 1).

Co szczególnie istotne, Regulamin Sejmu *explicite* stanowi, że pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu kończy się skierowaniem projektu do komisji, chyba że Sejm w związku ze zgłoszonym wnioskiem odrzuci projekt w całości (art. 36 ust. 2).

Postanowienie to pozwala wyraźnie odróżnić etap postępowania nazywany pierwszym czytaniem na posiedzeniu Sejmu od kolejnego, który ze względu na swój przedmiot określany jest mianem "rozpatrzenie projektu w komisji". W świetle logiczno-językowej wykładni art. 36 ust. 2 oraz teleologicznej art. 40 ust. 1 - 3 (przygotowanie sprawozda-

nia o projekcie) faza ta nie może być utożsamiona z realizacją przedmiotu, który wyznacza zakres pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu. Stąd, rozpatrzenie projektu w komisji jest regulaminowo określonym odrębnym etapem procedury ustawodawczej, oddzielającym pierwsze i drugie czytanie projektu ustawy na posiedzeniu Sejmu.

Trzeba przy tym podkreślić, że Regulamin Sejmu odbycie pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu kształtuje jako wyjątek od reguły przeprowadzania go na posiedzeniu komisji (art. 34 ust. 1 i 1a).

Do pierwszego czytania projektu na posiedzeniu komisji stosuje się zarówno zasady czasowe i przedmiotowe obowiązujące podczas pierwszego czytania w Sejmie, jak i te, które wyznaczają etap "rozpatrzenie projektu w komisji".

Uzasadnieniem dla tak ustalonej kognicji komisji jest realizacja postulatu funkcjonalności postępowania ustawodawczego, a także aspekt efektywności jej prac, gdyż etap ten kończy się przygotowaniem i przedstawieniem Sejmowi sprawozdania, w którym komisja określa swoje stanowisko w odniesieniu do projektu, wnioskując: przyjęcie projektu bez poprawek, przyjęcie projektu z określonymi poprawkami w formie tekstu jednolitego projektu lub odrzucenie projektu (art. 40 ust. 1 - 3).

2. Kolejna faza procesu ustawodawczego, nazwana drugim czytaniem, może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji, chyba że Sejm postanowi inaczej (art. 41 ust. 3).

Regulamin Sejmu (art. 41 ust. 1) *explicite* określa zakres przedmiotowy drugiego czytania, stanowiąc, iż obejmuje ono: przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy, przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków.

Porównanie art. 43 ust. 1 z art. 36 ust. 2 pozwala postawić tezę, zgodnie z którą w razie zgłoszenia w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków kończy się ono ponownym skierowaniem projektu do komisji, które go rozpatrywały, chyba że Sejm postanowi inaczej.

a) Celem ponownego skierowania projektu do komisji jest przygotowanie dodatkowego sprawozdania (art. 43 ust. 2).

Zgodnie zaś z art. 45 pkt 1 Regulaminu Sejmu, w tym przypadku przedstawienie sprawozdania stanowi pierwszy etap trzeciego czytania.

Można zatem przyjąć, że w sytuacji wyjątkowej (zgłoszenie w drugim czytaniu nowych poprawek i wniosków) ponowne skierowanie projektu do komisji otwiera nową fazę postępowania, która nie mieści się w regulaminowo określonym zakresie przedmiotowym drugiego czytania.

Komisja jest bowiem legitymowana wyłącznie do rozpatrzenia (z udziałem wnioskodawców) nowych poprawek i wniosków, które zostały zgłoszone podczas drugiego czytania (art. 43 ust. 1 i 2). Z przywołanych przepisów wynika *a contrario*, że wnioskodawca projektu, posłowie i Rada Ministrów - w ramach etapu ponownego skierowania do komisji - nie mogą zgłaszać nowych poprawek (innych niż wniesione podczas drugiego czytania).

Wydaje się, że szeroko określone w Konstytucji (art. 119 ust. 2) prawo wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm uzasadnia istnienie regulaminowego ograniczenia. Wyznaczenie cezury czasowej - dla korzystania z prawa zgłaszania poprawek - na etapie drugiego czytania, gwarantuje funkcjonalność i zapewnia efektywność procesu ustawodawczego.

Literalna wykładnia przepisu konstytucyjnego w kierunku uznania prawa do wnoszenia poprawek także po ponownym skierowaniu projektu do komisji wymagałaby zmiany art. 42 ust. 1 i 2 (w dodatkowym sprawozdaniu komisja wnioskuje o przyjęcie lub odrzucenie poprawek i wniosków zgłoszonych wyłącznie w drugim czytaniu). Co więcej, skoro rozpatrzenie projektu ustawy następuje w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1 Konstytucji), można by założyć dopuszczalność wnoszenia poprawek także w trzecim czytaniu. Niewątpliwie, tak daleko idąca interpretacja nie uwzględnia podstawowej zasady tworzenia prawa jaką jest racjonalność postępowania legislacyjnego.

b) Tezę, iż drugie czytanie kończy się po przeprowadzeniu debaty, a w razie zgłoszenia nowych poprawek i wniosków odpowiednio - przystąpieniem do trzeciego czytania lub ponownym skierowaniem

projektu do komisji, potwierdza również treść art. 45 pkt 1 Regulaminu Sejmu.

Przepis ten jednoznacznie przesądza, iż trzecie czytanie rozpoczyna się przedstawieniem dodatkowego sprawozdania komisji lub - jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji - przedstawieniem przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania.

Gdyby przyjąć, że zakres prac nad projektem skierowanym ponownie do komisji obejmuje w aspekcie przedmiotowym - prawo zgłaszania innych poprawek i wniosków niż przedstawione w drugim czytaniu (wzorem reguł obowiązujących w drugim czytaniu), to *de facto* dodatkowe sprawozdanie winno być rozpatrywane podczas "drugiego bis" a nie trzeciego czytania w Sejmie. Trzecie czytanie nie przewiduje bowiem przeprowadzenia debaty nad sprawozdaniem komisji, co w przypadku rozumianego szeroko dodatkowego sprawozdania komisji pozbawiałoby posłów możliwości przeprowadzenia nad nim dyskusji.

Dlatego, w świetle postanowień Regulaminu Sejmu zarówno rozpatrzenie projektu w komisji po pierwszym czytaniu na posiedzeniu Sejmu, jak i ponowne skierowanie projektu do komisji po drugim czytaniu trzeba traktować jako odrębne fazy postępowania ustawodawczego, których zrealizowanie stanowi warunek *sine qua non* przystąpienia (odpowiednio) do drugiego lub trzeciego czytania.

Jeżeli unormowanie regulaminowe budzi wątpliwości co do zgodności z przepisem konstytucyjnym o rozpatrywaniu projektu w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1), to sanowanie istniejącej sytuacji winno nastąpić przez znowelizowanie Regulaminu Sejmu w kierunku rozszerzenia zakresu przedmiotowego pierwszego i drugiego czytania.

*9 października 1998 r.*

## O TRYBIE POSTĘPOWANIA Z KIEROWANYMI PRZEZ SEJM DO KOMISJI PROJEKTAMI USTAW

*WOJCIECH ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI*

Na wstępie niniejszych rozważań stwierdzić należy, iż Regulamin Sejmu nie przewiduje łącznego rozpatrywania projektów. Zwyczaj łącznego rozpatrywania projektów ustaw obejmujących identyczną materię ustawodawczą ukształtował się w drodze praktyki parlamentarnej, i co do zasady nie jest kwestionowany przez doktrynę prawa. Uzasadnienie dla takiej praktyki odnaleźć można w idei racjonalności ustawodawcy, której konsekwencją jest zasada ekonomii postępowania ustawodawczego. Jest oczywiste, że względy pragmatyczne przemawiają za łącznym rozpatrywaniem projektów ustaw poświęconych tej samej materii. Procedura taka pozwala nie tylko na skrócenie czasu prac parlamentarnych, ale sprzyja tworzeniu "dobrego prawa", ustaw spełniających wysokie standardy legislacyjne.

Warto w tym miejscu wskazać, że Sejm II kadencji na ogólną liczbę 819 rozpatrywanych projektów, 204 spośród nich rozpatrzył w procedurze łącznej (25%). Często w ramach jednej procedury Sejm rozpatrywał trzy, cztery, a nawet pięć projektów jednocześnie.

Wydaje się jednak, iż nie może budzić wątpliwości, że sankcjonowany przez parlamentarną praktykę zwyczaj łącznego rozpatrywania projektów, mieścić się musi w granicach proceduralnych wyznaczanych przez Konstytucję i Regulamin Sejmu. Poza kontrowersją wydaje się być teza, iż łączne rozpatrywanie projektów nie może prowadzić do pominięcia, lub naruszenia specyfiki, poszczególnych faz prac legislacyjnych.

Problem nie istnieje, gdy dwa projekty wpływają do Sejmu w tym samym czasie, a izba przeprowadzając pierwsze czytanie kieruje oba projekty łącznie do tych samych komisji, lub gdy odstęp czasu pomiędzy skierowaniem obu projektów do komisji nie jest znaczny. Komisja rozpatruje wówczas oba projekty w ramach jednej procedury (w tym samym czasie) i przedstawia sprawozdanie obejmujące wnioski, które podsumowują prace nad oboma projektami.

Wątpliwości budzi natomiast tryb postępowania w sytuacji, gdy Sejm kieruje do komisji drugi projekt na ten sam temat w momencie, gdy komisja rozpatrzyła pierwszy z projektów i przedstawiła Sejmowi sprawozdanie ze swoich prac.

Wskazać należy, iż dopuszczenie możliwości połączenia prac nad "starym" i "nowym" projektem oznaczać by musiało konieczność wycofania przedstawionego przez komisję sprawozdania, powrót do fazy merytorycznych prac nad materią normowaną przez oba projekty, a w konsekwencji przedstawienie nowego sprawozdania.

Poszukiwanie właściwej odpowiedzi na pytanie będące przedmiotem niniejszej opinii za punkt wyjścia obrać powinno refleksję nad elementami proceduralnymi, które wyznaczają status sprawozdania komisji.

Analiza art. 40 Regulaminu Sejmu prowadzi do wniosku, że sprawozdanie z prac nad projektem jest przedstawionym na piśmie "stanowiskiem komisji w odniesieniu do projektu" (ust. 1).

Po otrzymaniu sprawozdania Marszałek Sejmu zarządza jego drukowanie oraz doręczenie go posłom (ust. 4).

Drugie czytanie, obejmujące przede wszystkim przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy przez posła sprawozdawcę, może się odbyć nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom sprawozdania komisji. W wyjątkowych wypadkach izba może postanowić o skróceniu tego terminu (por. art. 41 RS).

Wydaje się, iż można przyjąć, że momentem proceduralnym, w którym następuje "skonsumowanie" przez Sejm przedstawionego sprawozdania jest dopiero drugie czytanie. Wydaje się bowiem, że kompetencja Marszałka Sejmu polegająca na zarządzeniu drukowania i doręczenia posłom sprawozdań komisji nie wyodrębnia samodzielnej, szczególnej fazy procesu legislacyjnego i posiada jedynie charakter organizacyjno-techniczny.

Cel instytucji jaką jest "sprawozdanie komisji" nie zostaje zrealizowany w momencie przekazania sprawozdania Marszałkowi Sejmu, ani w momencie, gdy za pośrednictwem druku sejmowego zawierającego sprawozdanie zapoznają się z nim indywidualni posłowie. Cel sprawozdania komisji zrealizowany zostaje dopiero w chwili przedstawie-

nia sprawozdania całej Izbie przez posła sprawozdawcę podczas drugiego czytania.

Uznać zatem należy, iż do momentu rozpoczęcia drugiego czytania komisja może zrewidować swoje sprawozdanie (nawet jeśli uzyskało status druku sejmowego). Wydaje się, iż działanie takie może być wynikać zarówno z konieczności wprowadzenia zmian wynikających z dostrzeżonych wad legislacyjnych, jak również z zamiaru połączenia prac legislacyjnych nad "starym" i "nowym" projektem.

Stanowisko przeciwne, pogląd wykluczający możliwość dokonania przez komisję rewizji przesłanego Marszałkowi sprawozdania, prowadzi między innymi do absurdalnej zgoła sytuacji, w której poseł sprawozdawca mając świadomość wadliwości legislacyjnych przedstawianego izbie w II czytaniu sprawozdania zmuszony jest je podtrzymywać. Koncepcja taka przeczy idei racjonalności ustawodawcy i prowadzi do znacznego wydłużenia prac legislacyjnych.

Konkluzją niniejszych rozważań jest pogląd, iż do momentu rozpoczęcia II czytania komisja może dokonać rewizji przesłanego Marszałkowi Sejmu sprawozdania.

*3 sierpień 1998 r.*



**CZY KANDYDOWANIE SĘDZIÓW W WYBORACH  
SAMORZĄDOWYCH DO RAD GMIN, RAD POWIATÓW  
I SEJMIKÓW WOJEWÓDZKICH NIE NARUSZA  
KONSTITUCYJNEJ ZASADY O PODZIALE WŁADZ**

*JANUSZ MORDWIŁKO*

Przedstawione do zaopiniowania zagadnienie jest rozległe i złożone, ale w pełni zasługuje na szerszą refleksję, którą ze względu na potrzebę bieżącej praktyki sprowadzimy do wymiaru opinii. Uzasadnione byłoby jednak sporządzenie w sprawie tendencji i kierunków rozwoju wymiaru sprawiedliwości po wejściu w życie Konstytucji szerszego opracowania.

W zakresie odpowiedzi na postawione pytanie godzi się przywołać kilka uwag ogólniejszej natury:

1. Artykuł 10 Konstytucji, stanowi, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze trzech władz, które są względem siebie komplementarne. Zasada podziału władz nie ma charakteru absolutnego. Jej podstawową treścią jest odrzucenie możliwości skumulowania całej władzy w rękach jednego podmiotu. Zasada ta nigdy nie była rozumiana jako wprowadzająca całkowity zakaz, by pewne kompetencje z zakresu np. stanowienia prawa należały do rządu, a pewne decyzje z zakresu wykonywania prawa do parlamentu. To przecinanie czy zazębianie się kompetencji nie może podążać zbyt daleko. Na tym tle widzieć należy koncepcję istoty poszczególnych władz. Koncepcja ta zakłada, iż istnieje jak gdyby „jądro kompetencyjne” każdej z władz, w które inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady podziału władz. Ustawy zwykle mogą więc dokonywać pewnych przesunięć konkretnych kompetencji pomiędzy władzami, jednak wkraczanie w dziedziny należące do innej władzy nie może być zbyt głębokie, bo wówczas takie unormowanie ustawowe naruszyłoby konstytucyjną zasadę podziału władz.

Tak więc przyjęta przez Konstytucję zasada podziału władzy nie zakłada jakiejś daleko idącej separacji trzech władz, wręcz przeciwnie przesądza wzajemne powiązanie (krzyżowanie się) funkcji poszcze-

gólnych władz, w myśl zasady wzajemnej kontroli i równoważenia się. Oczywiście to wzajemne krzyżowanie się i uzupełnianie funkcji sprawowanych przez poszczególne władze opierać się musi na obowiązujących przepisach konstytucyjnych oraz przepisach ustaw zwykłych i nie może przekraczać takiej granicy, która przesądza w każdym wypadku o "istocie" danej władzy, stosownie do jej powołania.

Przyjęta przez polską Konstytucję koncepcja podziału i równowagi władz nie wyklucza możliwości tworzenia pewnych więzi pomiędzy władzą ustawodawczą a sądowniczą przy czym powiązania te nie mogą podważyć "istoty" danej władzy. Więzy pomiędzy władzą ustawodawczą a sądowniczą nie mogą przede wszystkim uszczuplić niezależności sądów i niezawisłości sędziów, bowiem "Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz" (art. 173 K.).

2. Zasada niezależności sądów i niezawisłości sędziów jest podstawową zasadą konstytucyjną, na jakiej opiera się sądownictwo w demokratycznym państwie prawnym. Niezawisłość sądownicza łączy w sobie dwa pojęcia: niezawisłość (niezależność) sądów i niezawisłość sędziowską. Najistotniejszy aspekt niezawisłości sądownictwa stanowi osobista niezawisłość sędziów. Niezawisłość ta ma dwojaki charakter; pozytywny i negatywny. Pozytywny sprowadza się do podejmowania bezstronnych orzeczeń na podstawie kryteriów niezależnych od subiektywnych ocen sędziego podejmującego decyzję, na podstawie prawa zgodnie z wewnętrznym przekonaniem sędziego. Negatywny przejaw niezawisłości polega na zwolnieniu sędziego od wszelkich nacisków z zewnątrz.

Zapewnieniu tych dwu elementów służą gwarancje niezawisłości. Do gwarancji niezawisłości sędziowskiej należą zarówno czynniki materialne, jak i formalne. Do materialnych gwarancji niezawisłości należy zaliczyć cechy osobowości sędziego oraz kulturę polityczną i prawną społeczeństwa, w tym elit rządzących. Cechy osobowości sędziego oraz jego wysoki poziom moralny uznane są zarówno przez ustawodawcę jak i doktrynę za najważniejsze czynniki służące zabezpieczeniu niezawisłości. Najważniejsze konstytucyjne czynniki zabezpieczające prawa i obowiązki sędziego to;

a) stabilizacja urzędu sędziego, sędziowie są powoływani na czas nieoznaczony (art. 179 Konstytucji) co należy rozumieć jako powołanie na stałe,

b) nieusuwalność sędziego,

c) nieprzenaszalność sędziego,

d) immunitet sędziowski (art. 181 Konstytucji),

e) odpowiedzialność dyscyplinarna,

f) status materialny i zasady wynagradzania (art. 178 ust. 2 Konstytucji),

g) niepołączalność; sędzia nie może zajmować innych urzędów i funkcji państwowych (art. 103 ust. 2 Konstytucji), nie może podejmować zajęć, które przeszkadzałyby w pełnieniu obowiązków lub mogły uchybiać godność sędziego lub zachwiać zaufanie do jego bezstronności (art. 68 usp.); łączy się z tym odniesienie do sędziów przepisów antykorupcyjnych, m.in. sędziowie mają obowiązek składania oświadczeń o swoim stanie majątkowym.

h) apolityczność: sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 178 ust. 3 Konstytucji); oznacza to zakaz angażowania się sędziów w kampanie polityczne, ale nie wyklucza możliwości kandydowania w wyborach parlamentarnych, tyle tylko, że w razie wyboru sędzia musi zrzec się urzędu.

Ten szeroko zakreślony katalog gwarancji niezależności sędziów i niezawisłości sędziego powinny stwarzać wystarczające zabezpieczenie odrębności i niezależności sądów od dwóch pozostałych władz. Niekonsekwencja ustawodawcy stanowiącego prawo już po wejściu w życie Konstytucji oraz pokusy praktyki prowadzą do komplikacji, które w pełni usprawiedliwiają postawione w zleceniu pytanie mianowicie czy kandydowanie sędziów w wyborach do organów stanowiących samorządu terytorialnego oraz zostanie w wyniku tego kandydowania (w wielu przecież przypadkach) radnymi nie pozostaje w sprzeczności z konstytucyjną zasadą niezawisłości sędziowskiej. Odpowiedź pozytywna oznaczałaby, iż stan taki prowadziłyby do naruszenia konstytu-

cyjnej zasady podziału równowagi władz wyrażonej w art. 10 i 173 Konstytucji.

3. Konstytucja w art. 103 ustanawia zasadę *incompatibilitas*, istotą niepołączalności jest wprowadzenie zakazu łączenia mandatu parlamentarnego z innymi funkcjami lub stanowiskami państwowymi bądź zakazem podejmowania czy wykonywania określonych rodzajów działalności przez członków parlamentu.

Od niepołączalności należy odróżnić niewybieralność tzn. wykluczenie prawnej zdolności osób piastujących określone stanowiska lub funkcje państwowe do nabycia mandatu parlamentarnego. Zasada niewybieralności oznacza tym samym pozbawienie osób nią objętych biernego prawa wyborczego; nie można kandydować do parlamentu bez złożenia dotychczasowej funkcji czy stanowiska. Ponieważ mamy wtedy do czynienia z ograniczeniem jednego z podstawowych praw obywatelskich, jakim jest prawo wyborcze to zakaz wybieralności musi wynikać w sposób wyraźny z przepisów konstytucyjnych i nie może być rozumiany rozszerzająco.

Natomiast niepołączalność jako zakaz łączenia mandatu z innymi funkcjami lub stanowiskami państwowymi oznacza wykluczenie jednoczesności ich sprawowania nie dotyczy prawnej zdolności osób piastujących określone funkcje czy stanowiska państwowe do samego nabycia mandatu. Dopiero możliwość objęcia i sprawowania mandatu staje się uzależniona od rezygnacji z dotąd zajmowanej funkcji czy stanowiska a objęcie takiej funkcji czy stanowiska w trakcie sprawowania mandatu skutkuje jego wygaśnięciem.

Interpretacja wyrażona w art. 103 Konstytucji zasady *incompatibilitas* dotyczącej - co wyraźnie zaakcentujemy - mandatu parlamentarnego wywołała u progu obecnej, trzeciej kadencji parlamentu kontrowersje, które także dla prowadzonych rozważań wiążących się z mandatem radnego mają znaczenie. Otóż wprowadzony ustawą z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych przepis art. 64 ust. 4 ustawy o ustroju sądów powszechnych przewiduje (przepis nadal jest obowiązującym przepisem tej ustawy sądowej), że "Sędziemu ubiegającemu się o mandat posła lub senatora udziela się urlopu bezpłatnego na czas

kampanii wyborczej, a w razie uzyskania mandatu na czas jego wykonania".

Ustawa wprowadzająca art. 64 ust. 4 do ustawy o ustroju sądów powszechnych uchwalona została przez Sejm 27 czerwca 1997 r. a więc przed wejściem w życie Konstytucji, ale po przyjęciu Konstytucji w referendum, które miało miejsce 25 maja 1997 r. Przyjmując więc określone rozwiązanie ustawodawcze (art. 64 ust. 4 ustawy o u.s.p.) ustawodawca wiedział już, że Konstytucja - w tym jej art. 103 stanie się wkrótce obowiązującym prawem, i to o mocy nadrzędnej wobec ustawodawstwa. Zradzające się wątpliwości w łonie parlamentu po rozpoczęciu kadencji w październiku 1997 r. co do odczytania treści art. 103 Konstytucji zaowocowały kilkoma opiniami prawnymi. Eksperti w swoich opiniach (por. opinie: J. Mordwiłko, J. Lang, B. Szepietowska, Z. Witkowski, B. Banaszak, M. Kruk, P. Sarnecki, A. Szymt w: "Przegląd Sejmowy" z. 6(23)97, s. 67-90) nie podzielili w istocie rozstrzygnięcia z ustawy zwykłej uznając, iż rozwiązanie ustawowe jako podległe Konstytucji, nadto ustalone przed jej wejściem w życie nie może być wiążące przy interpretacji treści art. 103 Konstytucji. To na przepis ustaw zwykłych trzeba patrzeć przez pryzmat norm konstytucyjnych, a nie odwrotnie.

Zdecydowana większość wypowiedzi w sprawie treści art. 103 Konstytucji ekspertów uznała, iż gdy chodzi o funkcje wymienione w ust. 2 art. 103 Konstytucji to są one z mandatem parlamentarnym niepołączalne. W przypadku sędziego uzyskującego mandat parlamentarny powinno nastąpić zrzeczenie się funkcji i ustanie zatrudnienia, a nie urlopowanie, o którym w przeszłości stanowiła ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora oraz wspomniany wyżej art. 64 ust. 4 ustawy o ustroju sądów powszechnych. Co więcej jeden z wypowiedziących się ekspertów (P. Sarnecki) stwierdzał w swojej opinii, iż zakaz wynikający z ust. 2 art. 103 Konstytucji oznacza utratę biernego prawa wyborczego przez osoby pełniące funkcje wymienione w ust. 2 art. 103 Konstytucji. Pisał on bowiem, iż "Obywatele chcący kandydować, a pełniące funkcje wymienione w ust. 2 muszą najpierw z nich zrezygnować".

Konstytucja określając zasadę *incompatibilitas* nie rozciąga jej na mandat radnego. Z Konstytucji nie wynika zatem zakaz sprawowania funkcji sędziego i radnego - rady gminy, rady powiatu czy sejmiku wojewódzkiego. Ponieważ konstytucyjna zasada *incompatibilitas* nie może podlegać interpretacji rozszerzającej trzeba zatem uznać, iż w świetle jej przepisów dopuszczalne jest połączenie stanowiska sędziego i mandatu radnego. Wobec takiej dopuszczalności wydaje się mieć pełne zastosowanie art. 79<sup>1</sup> § 1 ustawy o ustroju sądów powszechnych, którego treść została ustalona ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 117, poz. 752) a więc ustawą uchwaloną także po przyjęciu Konstytucji w referendum, ale przed jej wejściem w życie.

Artykuł 79<sup>1</sup> ustawy o ustroju sądów powszechnych stanowi w § 1 iż "Sędzia mianowany, powołany lub wybrany do pełnienia funkcji w organach państwowych, samorządu terytorialnego (...) jest obowiązany zrzec się swojego stanowiska", zaś § 2 stanowi, iż "Sędzia, który zrzekł się stanowiska z przyczyn określonych w § 1, może powrócić na poprzednio zajmowane stanowisko sędziego jeżeli przerwa w pełnieniu obowiązków sędziego nie przekracza 5 lat".

Tak więc ustawa o ustroju sądów powszechnych w świetle art. 79<sup>1</sup> konstruuje pewien rodzaj urlopowania sędziego, który uzyskał mandat radnego.

Skoro Konstytucja nie przewiduje zakazu możliwości połączenia stanowiska sędziego (w postaci specyficznego urlopowania), to trudno byłoby z niej wyprowadzić jakiś wniosek o zakazie kandydowania sędziego na radnego. Co więcej w świetle ustawy o ustroju sądów powszechnych to sędzia "wybrany do samorządu terytorialnego ma zrzec się stanowiska" z możliwością powrócenia na nie po przerwie nie dłuższej niż 5 lat, a nie sędzia kandydujący.

W świetle zatem przepisów konstytucyjnych i zgodnego z nimi przepisu art. 79<sup>1</sup> ustawy o ustroju sądów powszechnych dopuszczalne jest zatem zarówno kandydowanie sędziego na stanowisko radnego, jak i objęcie tego stanowiska pod warunkiem spełnienia wymogów określonych w art. 79<sup>1</sup> ustawy o ustroju sądów powszechnych.

Na marginesie tego problemu prawnego poczynimy jednak kilka uwag.

Otóż zasada *incompatibilitas* zakreślona w art. 103 Konstytucji została w praktyce parlamentarnej za sugestiami doktryny bardzo restryktywnie potraktowana. Tymczasem nie zdradzają się żadne w istocie ograniczenia gdy idzie o radnych, stan taki mógł być w jakimś stopniu usprawiedliwiony kiedy funkcjonowały tylko rady gmin, gdy jednak wprowadzony został rozbudowany system samorządu terytorialnego i powstało stanowisko nie tylko radnego rady gminy, ale radnego rady powiatu a co więcej radnego sejmiku wojewódzkiego sytuacja przestała być zrozumiała. Nastąpiło bowiem nie tylko duże zwiększenie liczby radnych, o które ubiegać się mogą sędziowie (nie zainteresowani raczej w przeszłości szeregiem gminnym) ale i duże przybliżenie statusu radnego - szerebla wojewódzkiego - do statusu parlamentarzysty. Radny sejmiku wojewódzkiego i to województw bardzo dużych, to niewiele mniej niż członek izby parlamentarnej. Niełatwo więc zrozumieć restryktywną zasadę *incompatibilitas* wobec parlamentarzystów i daleko idący liberalizm w zakresie kandydowania i pełnienia funkcji np. radnego sejmiku wojewódzkiego przez sędziego.

Artykuł 178 ust. 3 Konstytucji ustanawia gwarancję niezawisłości sędziowskiej. Sędzia nie może należeć do partii politycznej, związku zawodowego ani prowadzić działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów.

W myśl ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych (i odpowiednich przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym) "Sędzia jest obowiązany postępować zgodnie ze ślubowaniem sędziowskim.(....)" oraz "sędzia powinien w służbie i poza służbą strzec powagi stanowiska sędziego i unikać wszystkiego co mogłoby przynieść ujmę godności sędziego lub osłabiać zaufanie do jego bezstronności. W okresie zajmowania stanowiska sędzia nie może należeć do partii politycznej ani brać udziału w żadnej działalności politycznej" (art. 64 ust. 1-3 prawa o ustroju sądów powszechnych i odpowiednio art. 38 ust. 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Przytoczone przepisy ustawowe, chociaż ustanowione przed wejściem Konstytucji w życie są z nią w pełni zgodne. Przypomnijmy raz jeszcze, że przepisy ustawy o ustroju sądów powszechnych przewidu-

ją dla sędziego ubiegającego się o mandat parlamentarny konieczność wzięcia urlopu bezpłatnego, nie zobowiązują natomiast sędziego ubiegającego się o mandat radnego do korzystania z urlopu bezpłatnego. Przepis art. 64 ust. 4 prawa o ustroju sądów powszechnych, traktujący o sędzim ubiegającym się o mandat parlamentarzysty został w 1997 r., w wyniku opinii prawnych, uznany za nie zsynchronizowany z art. 103 ust. 2 Konstytucji. Należy również podnieść, że na gruncie podobnych sformułowań ustawowych (bo nie konstytucyjnych, jako że odpowiednika art. 178 ust. 3 K w Małej Konstytucji nie było) doktryna uznała, iż kandydowanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego na urząd Prezydenta RP w 1995 r. pozostaje w sprzeczności z postanowieniami ustawowymi (zob opinie: J. Mordwiłko. Z. Jarosz, A. Szmyt, B. Hebdzińska w: "Przegląd Sejmowy" nr 4(12)95 ss. 103-120). Odmienne stanowisko - dopuszczające możliwość kandydowania pierwszego prezesa SN na urząd Prezydenta wyraził P. Sarnecki (zob. jw. ss. 108-111). Niewykluczone, że pod wpływem opinii ekspertów, Pierwszy Prezes Sądu najwyższego zrezygnował w toku kampanii wyborczej 1995 r. z ubiegania się o urząd Prezydenta. Wszak wyrażane w opiniach prawnych konstatacje wyraźnie i bardzo dobitnie wykazywały, że kampania wyborcza związana z wyborcami ma nie budzącą wątpliwości charakter kampanii politycznej. Kandydowanie na posła, senatora, stanowisko prezydenta związane jest nierozdzielnie z przeprowadzeniem niezwykle aktywnej działalności politycznej przejawiającej się w różnych formach i przeprowadzonej za pomocą rozmaitych środków i instrumentów. Konieczność uzyskiwania podpisów wyborców, pozyskiwania środków finansowych na kampanię wyborczą - wszystko to wymaga wielu działań mających polityczny charakter. J. Mordwiłko w swojej opinii wskazywał, że "wydarzenia z kampanii wyborczej w której sędzia brał czynny udział mogą istotnie rzutować na zaufanie sędziego, jego bezstronność oraz powagę sądu, przed długi czas po zakończeniu wyborów, ich oddziaływanie nie kończy się z chwilą "odwieszenia" wykonywania stanowiska sędziego (zob. jw. s. 106), stanowisko takie zdecydowanie podzielał w swojej opinii Z. Jarosz, zob. jw., ss.114-118).



Przedkonstytucyjne przepisy ustawowe (art. 64 ust. 103 o u.s.p i 38 ust. 2 i 3 ustawy o Sądzie Najwyższym) zachowują w pełni swoją aktualność na gruncie art. 178 ust. 3 Konstytucji, można uznać, iż stanowią one nadal konkretyzację art. 178 ust. 3 Konstytucji. Konstytucyjne pojęcie "działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej" wydaje być szersze od ustawowego pojęcia udziału w żadnej działalności politycznej". Działalność polityczna jest jednym z przejawów działalności publicznej przy czym można wskazać wiele innych przejawów działalności nie mającej wyraźnie politycznego charakteru, ale mającej wymiar działalności publicznej. Co prawda nie każdy przejaw działalności publicznej zakazany jest sędziemu, chodzi bowiem jedynie o działalność publiczną "nie dającą pogodzić się z zasadami niezależności sądów i niezawisłości sędziów". Czy bardzo wyrazista działalność polityczna jaką jest kampania wyborcza sędziego ubiegającego się o mandat np. radnego sejmiku wojewódzkiego stanowi przekroczenie działalności publicznej nie dającej się pogodzić z zasadami "niezależności sądów i niezawisłości sędziów". Moim zdaniem długotrwałe uwikłanie sędziego w polityczną kampanię wyboru organów samorządu terytorialnego, z wieloma konsekwencjami wynikającymi z tego udziału, stanowi naruszenie dyspozycji zawartej w art. 178 ust. 3 Konstytucji i pozostających w związku z tym przepisem uregulowaniami art. 64 ust. 1-3 Konstytucji o u.s.p., 38 ust. 2 i 3 ustawy o SN. Udział sędziego w kampanii wyborczej (nawet ewentualne urlopowanie na czas kampanii) do parlamentu, na urząd Prezydenta, do samorządu terytorialnego - narusza zasadę wyrażoną w art. 178 ust. 3 Konstytucji. Kandydowanie sędziego w politycznych wyborach samorządu terytorialnego narusza więc zasadę podziału władz, w tym znaczeniu w jakim Konstytucja zabezpiecza respektowanie tej zasady poprzez zachowanie gwarancji niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Przeciwnicy takiego poglądu odwołują się do tak poważnych argumentów jak brak w Konstytucji ograniczenia biernego prawa wyborczego wobec sędziów i niemożliwość w istocie domniemywania takiego ograniczenia, nieustanowienie przez Konstytucję zasady *incompatibilitas* mandatu radnego ze stanowiskiem sędziego. Wsparcie

znajdą w treści art. 79<sup>1</sup> ustawy o ustroju sądów powszechnych, który to przepis, chociaż przedkonstytucyjny, trudno jest jednoznacznie uznać a sprzeczny z art. 178 ust. 3 Konstytucji.

W konkluzji trudno jest przyjąć stanowisko, iż w aktualnym stanie prawnym kandydowanie sędziów w wyborach do organów samorządu terytorialnego pozostaje w sprzeczności z Konstytucją zwłaszcza z ogólnie wyrażoną w art. 10 Konstytucji zasadą podziału władz. Natomiast dla formułującego opinię kandydowanie i piastowanie funkcji radnego przez sędziego, który przed aktem zgłoszenia kandydatury nie zarzeka się swojego stanowiska narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej i pozostaje w kolizji z art. 178 ust. 3 Konstytucji, co w konsekwencji rzutuje na zasadę niezależności sądów wyrażoną w art. 173 Konstytucji.

Brakuje jednak w aktualnym stanie prawnym dostatecznych podstaw i instrumentarium prawnego, które tworzyłyby skuteczną przeszkodę w podejmowaniu inicjatywy kandydowania przez sędziów w wyborach samorządowych. Dzisiaj cała ta kwestia może być rozwiązywana za pomocą raczej ogólnych zasad wynikających z dobrych obyczajów, kultury politycznej i propagowania wzorcowej etyki dobrego, bezstronnego sędziego.

Ustawodawca musi spiesznie dokonać "wykładni" przepisów konstytucyjnych odnoszących się do udziału sędziów w życiu publicznym. O ile w art. 103 Konstytucji określona została zasada *incompatibilitas* stanowiska sędziego i parlamentarzysty, o tyle nie jest już całkowicie jasne czy sędzia może kandydować na stanowisko posła i senatora. Z jednej bowiem strony - nie można wprowadzać nie przewidzianego Konstytucją ograniczenia biernego prawa wyborczego, ale z drugiej strony - trzeba przestrzegać treści art. 178 ust. 3 Konstytucji; być może ustawowe bariery wobec możliwości kandydowania sędziów na posłów i senatorów można wyprowadzić z wartości konstytucyjnej określonej w art. 178 ust. 3 Konstytucji.

Wykładnia ustawowa art. 178 ust. 3 Konstytucji jest niezbędna w zakresie możliwości kandydowania sędziów na urząd Prezydenta RP oraz rad samorządu terytorialnego, tym bardziej wobec utworzenia tak wysokiego szczebla tego samorządu jakim są sejmiki wojewódzkie.

Trzeba bowiem zauważyć, iż dotychczasowe tendencje rozwiązywania zagadnienia statusu sędziów, w kontekście zasady podziału i równowagi władz były niekonsekwentne i pełne meandrów, co więcej ten kierunek nie uległ zmianie po wejściu w życie Konstytucji. Z jednej bowiem strony - ustrojodawca sformułował wiele gwarancji służących respektowaniu podziału władz i niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów, z drugiej strony - stworzył konstrukcje prawne, już po uchwaleniu Konstytucji w referendum, umożliwiające sędziom udział w kampaniach politycznych (*vide* art. 64 ust. 4. czy 79<sup>1</sup> prawa o ustroju sądów powszechnych), konstrukcje, które kolidują jeżeli nie jednoznacznie z literą Konstytucji to jej "duchem".

Ustawodawca - z jednej strony - ustanowił wiele znaczących, acz dosyć kazuistycznych rozwiązań zabezpieczających zasadę niezawisłości sędziowskiej - jak np. oświadczenia o stanie majątkowym, w których trzeba wykazywać m.in. informacje o zasobach pieniężnych, nieruchomościach, udziałach w spółkach i wiele innych szczegółowych informacji o sytuacji bytowej sędziego i jego małżonka, a z drugiej - ustawą z 16 lipca 1998 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików wojewódzkich wprowadziła gremia sędziowskie na konfliktogenną arenę życia politycznego czyniąc z sędziów przewodniczących liczących (w wyborach o tym zasięgu i strukturze) komisji wyborczych. Bez rzeczywistej (a nie pozornej i fasadowej) zasady niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej demokratyczne państwo prawne powstanie bardziej ideą niż faktyczną formą życia społeczno-państwowego.

*30 września 1998 r.*

**CZY Z ZAPISU ART. 194 UST. 1 ORDYNACJI WYBORCZEJ  
DO RAD GMIN, RAD POWIATÓW I SEJMIKÓW  
WOJEWÓDZTW WYNIKA KONIECZNOŚĆ  
PRZEPROWADZENIA WYBORÓW UZUPEŁNIAJĄCYCH  
W PRZYPADKU WYGAŚNIĘCIA MANDATU RADNEGO  
WOJEWÓDZTWA Z PRZYCZYN  
WSKAZANYCH W ART. 190 UST. 1, CZY TEŻ SKŁAD  
SEJMIKU ULEGA ZMNIEJSZENIU?**

*JANUSZ MORDWIŁKO*

Odpowiedź na postawione w tytule pytania powinna być udzielona przez pryzmat przepisów Ordynacji wyborczej do rad gmin, powiatów i sejmików województw, w części dotyczącej wyborów uzupełniających. Mechanizm wyborów uzupełniających został przez Ordynację określony w części dotyczącej rad gmin i rad powiatów, brak jest w Ordynacji regulacji wyborów uzupełniających, w odniesieniu do sejmików województw. Ordynacja reguluje tryb wyborów uzupełniających gdy idzie o rady gmin i rady powiatów, czyni to w art. 192-193, w przypadku gmin liczących do 20 tysięcy mieszkańców i w art. 194, w przypadku gmin liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców oraz powiatów.

Artykuł 194 ust. 1 Ordynacji stanowi wyraźnie o trybie wyborów uzupełniających "dla wyboru rady gminy liczącej powyżej 20 000 mieszkańców oraz w powiecie". Jednoznaczne pod względem językowym i gramatycznym brzmienie tego przepisu (art. 194 ust. 1) nie pozwala na domniemanie, iż ustanowiony w tym przepisie tryb wyborów uzupełniających odnosi się do sejmików województw. W przepisie tym sejmik wojewódzki nie został wymieniony. Niepomieszczenie sejmiku wojewódzkiego w treści art. 194 ust. 1 nie pozwala na zastosowanie do sejmików wojewódzkich treści ust. 3 tegoż artykułu. W art. 194 ust. 3 mówi się o obsadzeniu mandatów "których obsadzenie w trybie ust. 1 i 2 nie było możliwe", a więc zastosowanie ust. 3 art. 194 może mieć miejsce tylko w stosunku do rad gmin (wybieranych systemem proporcjonalnym) oraz rad powiatów.

Zastosowanie regulacji zawartej w art. 194 Ordynacji do sejmików województw nie jest możliwe w drodze wykładni systemowej, wykładnia ta w materii zwłaszcza prawa wyborczego (regulującego precyzyjnie sferę podstawowego prawa politycznego obywateli) nie może prowadzić do ustanowienia nowej w istocie instytucji prawnej, tj. mechanizmu wyborów uzupełniających do sejmików województw. Wykładnią systemową nie można wypełnić w materii prawa wyborczego wyraźnej luki w prawie.

Skonstatujmy zatem: mechanizm wyborów uzupełniających do sejmików województw jest przez Ordynację wyborczą nieuregulowany, występuje typowa w prawie luka prawna, którą wypełnić może tylko ustawodawca w drodze nowelizacji ustawy Ordynacja wyborcza do rad gmin, powiatów i sejmików województw.

Ta konstatacja prowadzi nas zatem do wniosku, iż wygaśnięcie mandatu radnego wojewódzkiego, z przyczyn określonych w art. 190 ust. 1 Ordynacji, prowadzi do zmniejszenia się składu sejmiku wojewódzkiego. Brak ustawowego trybu uzupełniania składu sejmików województw prowadzi do sytuacji takiej, że skład sejmiku wojewódzkiego w przypadku wygaśnięcia mandatu z przyczyn określonych w art. 190 ust. 1 będzie się zmniejszał. To jednak, iż w wyniku określonego stanu prawnego (w istocie braku regulacji) powstanie pewna sytuacja faktyczna nie oznacza, że sytuacja ta będzie prawidłowa i zgodna z intencjami ustawodawcy. Co więcej niemożliwość zastosowania art. 194 ust. 3 (mówiącego o konieczności przeprowadzenia wyborów uzupełniających gdy skład rady zmniejszy się więcej niż o 1/5) do sejmików województw oznacza, iż w sytuacji wygaśnięcia wielu mandatów radnych sejmiku wojewódzkiego sejmik taki stanie się niezdolny do skutecznego prawnie działania. Wszak dla podejmowania wielu rozstrzygnięć ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa wymaga bezwzględnej a nawet kwalifikowanej większości "ustawowego składu sejmiku województwa". Zmniejszenie się składu liczebnego sejmiku wojewódzkiego, na skutek wygaśnięcia mandatu radnego (zwłaszcza w przypadku np. licznych zrzeczeń się mandatu) może spowodować prawną niezdolność sejmiku

wojewódzkiego do działania, a to byłoby sprzeczne z ustrojową zasadą o samorządzie województwa.

Niemożliwość obsadzenia mandatu radnego sejmiku województwa jest też sprzeczna z dającą się wywieść z Konstytucji, a zwłaszcza z rozdziału 38 Ordynacji wyborczej do samorządu terytorialnego, zasadą pełnego składu organu przedstawicielskiego wspólnoty samorządowej.

Przepisy zawarte w rozdziale 38 Ordynacji wyborczej do organów samorządu terytorialnego zatytułowane "wybory uzupełniające" stanowią pewną kontynuację rozwiniętych w drodze ewolucji przepisów ordynacji wyborczej do rad gmin z 8 marca 1990 r. Zwłaszcza zmiana Ordynacji wyborczej z 1990 r. dokonana w 1995 r., dała wyraz zasadzie utrzymania możliwie pełnego składu rady gminy. Ustawodawca zmieniając tę Ordynację w 1995 r. uznał, iż możliwie pełen skład rady jest ustrojową wartością. Nadrzędność tej zasady - możliwie pełnego składu rady - uznaje również ustawodawca stanowiący Ordynację wyborczą z 1998 r. Zasada ta sformułowana w przepisach rozdziału 38 znajduje wyraz w:

1) Postanowieniach (art. 192-193) dotyczących wyboru uzupełniającego do rad gmin wybieranych w gminach do 20 tys. mieszkańców. Wygaśnięcie mandatu radnego w tzw. małej gminie skutkuje zawsze przeprowadzeniem wyboru uzupełniającego. W tym celu ustanowione przez ustawodawcę terminy, w których rada gminy musi stwierdzić wygaśnięcie mandatu radnego oraz terminu (3 miesiące) dla przeprowadzenia wyboru uzupełniającego. Jeżeli w wyniku wyborów uzupełniających mandat nie został obsadzony ustawodawca przewiduje powtórzenie wyborów uzupełniających, mają się one odbyć między 6 a 9 miesiącem, licząc od daty poprzednich wyborów uzupełniających (art. 193 ust. 2)

2) Postanowieniach art. 194 ust. 1 i 2 Ordynacji odnoszących się do rad gmin wybieranych w gminach powyżej 20 tysięcy mieszkańców i rad powiatów. Wygaśnięcie mandatu radnego tych rad skutkuje uruchomieniem mechanizmu tzw. kooptacji (wystąpieniu kandydata z tej samej listy).

Ustawodawca od tej zasady (ale zasady!) przewidział wyjątek określając go w art. 194 ust. 3. Jeżeli wskutek wygaśnięcia mandatów obsadzenie ich w drodze kooptacji nie jest możliwe, a skład rady nie zmniejszył się więcej niż o 1/5 składu rady, mandaty takie mogą pozostawać nie obsadzone. Jest to jednak sytuacja wyjątkowa, bowiem jeżeli w wyniku tegoż wygaśnięcia mandatów skład rady zmniejszył się więcej niż 1/5 wybory uzupełniające muszą zostać przeprowadzone.

Ustanowiona w art. 194 ust. 3 Ordynacji konstrukcja wyjątku, kiedy mandaty w radzie gminy (dużej) i powiatu mogą być nie obsadzone jest pewną koncesją na rzecz wymogów pragmatycznych. W wyborach przeprowadzonych w oparciu o system proporcjonalny, z wielomandatowych list kandydatów trudno jest uruchamiać mechanizm wyborczy (bardzo rozległy, ociążały i kosztowny) w przypadku wygaśnięcia jednego mandatu. Proporcjonalny system ustalania wyników wyborów stosowany dla obsadzenia jednego mandatu uległby również daleko idącej deformacji.

Ustawodawca przyjął również założenie, iż system kooptacji (wystąpienia kandydata z tej samej listy) uczyni sytuację, kiedy mandat w radzie będzie nie obsadzony, rzeczywiście wyjątkową.

3) Postanowienie, iż generalnie od zasady wyborów uzupełniających odstępuje się wówczas gdy ich data przypadająby w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji rad.

Zasada możliwie pełnego składu przedstawicielskiego wspólnoty samorządowej, jednoznacznie wynikająca z treści przepisów rozdziału 38 Ordynacji wyborczej, a odnosząca się do rad gmin i rad powiatów nie została wyłączona w odniesieniu do sejmików województw. Wręcz przeciwnie należy uznać, iż jako zasada wynikająca z istoty systemu przedstawicielskiego rozciąga się ona, także w pełni na sejmiki samorządowe, które swym charakterem są jednorodne z radami gmin i radami powiatów.

Także więc istnienie tej zasady nakazuje uregulowanie ustawowe trybu obsadzania wygasłych w trakcie kadencji mandatów radnych wojewódzkich i uznanie, że nieobsadzenie mandatu radnego woje-

wódczkiego może zachodzić wyjątkowo i pod określonym ustawą warunkiem.

W konkluzji zatem udzielając odpowiedzi na postawione w zleceniu pytanie możemy uznać, iż mandat radnego wojewódzkiego, w przypadku jego wygaśnięcia z przyczyn określonych w art. 90 Ordynacji pozostaje nie obsadzony na skutek braku regulacji prawnej przewidzianej Ordynacją wyborczą do organów samorządu terytorialnego; w przypadku więc wygaśnięcia mandatu skład sejmiku wojewódzkiego ulega zmniejszeniu.

Jeżeli jednak można byłoby uznać, iż budowa wewnętrzna Ordynacji wyborczej, tytuł działu VI Ordynacji - "Wybory do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego" - oraz pomieszczenie przepisów o wyborach uzupełniających w tymże VI rozdziale Ordynacji pozwala na zastosowanie wykładni systemowej w takim zakresie, który umożliwia wypełnienie omawianej powyżej luki prawnej, to mechanizm wyborów uzupełniających do sejmików wojewódzkich byłby analogiczny jak do rad w gminie powyżej 20 tys. oraz rad powiatu. Wówczas odpowiednie zastosowanie do radnych wojewódzkich miałyby przepisy rozdziału 37 Ordynacji, a do uzupełniania składu sejmiku wojewódzkiego przepisy art. 194 Ordynacji.

W przypadku zatem wygaśnięcia mandatu radnego wojewódzkiego sejmik województwa po stwierdzeniu wygaśnięcia mandatu radnego, miałby obowiązek podjęcia, na następnej sesji uchwały o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów, a nie utracił prawa wybieralności. Mechanizm kooptacji radnego wojewódzkiego odbywałby się według trybu określonego w art. 194 ust. 1-2 Ordynacji.

Przyjęcie w drodze analogii trybu z art. 194 ust. 1-3 dla obsadzenia wygasłego mandatu radnego wojewódzkiego oznaczałoby, iż mandat radnego może pozostać obsadzony tylko wyjątkowo tzn. jeżeli obsadzenie tego mandatu w trybie kooptacji z art. 194 ust. 1 i 2 byłoby niemożliwe.

Nie obsadzenie mandatu radnego wojewódzkiego na skutek niemożliwości zastosowania trybu z art. 194 ust. 1-2 ordynacji oznaczałoby, iż mandat ten (bądź raczej mandaty) byłby nie obsadzony tak długo aż



skład sejmiku zmniejszyłby się o więcej niż 1/5, wówczas mandaty wygasłe i czasowo nie obsadzone zostałyby zapełnione w drodze wyborów uzupełniających na skutek odpowiedniego zastosowania art. 194 ust. 3 Ordynacji.

Wyrażam jednak pogląd, iż w materii prawa wyborczego wykładnia systemowa i wykładnia *analogia iuris* musi być stosowana z najwyższą powściągliwością, dlatego staję na stanowisku, iż tryb wyborów uzupełniających do sejmików samorządowych powinien zostać określony wyraźnym rozstrzygnięciem ustawodawcy, a wypełnienie istniejącej w Ordynacji luki prawnej, w drodze odpowiedniego zastosowania art. 194 ust.1-3, dla uzupełniania składu sejmiku województwa byłoby zabiegiem nieprawidłowym z punktu widzenia zasad polityki legislacyjnej, w szczególności zasady zaufania obywatela do prawa.

*4 listopada 1998 r.*

**PODSTAWY PRAWNE ORAZ EWENTUALNE PROBLEMY  
PRAWNE WYNIKAJĄCE Z WPROWADZENIA  
TZW. MONITORINGU WIZYJNEGO ZE SZCZEGÓLNYM  
UWZGLĘDNIENIEM USTAWY  
O OCHRONIE DANYCH OSOBOWYCH**

*DARIUSZ CHRZANOWSKI*

Przedmiotem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

Czy w świetle przepisów obowiązujących w Polsce, dopuszczalne jest instalowanie przez różne podmioty kamer video w miejscach publicznych, zakładach pracy itp.?

Czy działania tego typu można w świetle obowiązującej ustawy o ochronie danych osobowych są dopuszczalne?

Jakie problemy prawne wiążą się z instalowaniem urządzeń do elektronicznego zapisu obrazu w miejscach publicznych?

Na wstępie rozważań na temat dopuszczalności instalowania w miejscach publicznych urządzeń do rejestracji obrazu stwierdzić należy, iż dotychczas, pomimo częstego stosowania tego typu urządzeń w sklepach, na ulicach, w zakładach pracy, np. w celu zapobieżenia kradzieżom, bójkom (na stadionach), w celu dokonywania pomiarów ruchu (na ulicach) do Głównego Inspektora Danych Osobowych nie wpłynęły jakiegokolwiek skargi od obywateli z zarzutem naruszania ich prywatności.

Nie oznacza to jednak, iż problem naruszenia prywatności, w związku ze stosowaniem urządzeń do rejestracji obrazu i dźwięku w miejscach publicznych nie istnieje w naszym kraju.

Wydaje się, iż może być tylko kwestią czasu wystąpienie obywateli kwestionujące dopuszczalność stosowania takich środków w miejscach publicznych.

Obecny stan ustawodawstwa w Polsce w omawianej kwestii pozwala na stwierdzenie, że stosowanie urządzeń technicznych do rejestracji obrazu w miejscach publicznych nie jest zakazane. Kwestia ta gene-

ralnie pozostaje do dnia dzisiejszego poza zainteresowaniem ustawodawcy.

W wyniku dokonanej analizy przepisów prawnych, autorowi udało się odnaleźć jedynie jeden akt prawny, w którym kwestia monitoringu wizyjnego została uregulowana. Jest nim ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o bezpieczeństwie imprez masowych (Dz. U. Nr 106, poz. 680).

W przepisie art. 15 powołanej ustawy nadano organizatorowi imprezy masowej uprawnienie do utrwalania przebiegu imprezy, a w szczególności zachowania się osób, przy pomocy urządzeń rejestrujących obraz i dźwięk.

W niniejszej opinii autor pomija przepisy ustaw tzw. policyjnych (ustawy: o Policji Urzędzie Ochrony Państwa, Straży Granicznej), które przewidują możliwość stosowania przez służby państwowe urządzeń rejestrujących obraz w celu wykrycia i ujawnienia faktu popełnienia określonego przestępstwa, jak również przepisy nowego Kodeksu postępowania karnego, który w przepisie art. 147 § 1 przewiduje możliwość utrwalenia przebiegu czynności protokolowanych za pomocą urządzenia rejestrującego obraz lub dźwięk, jako regulacje szczególne.

Przedmiotowego problemu, tj. dopuszczalności instalowania urządzeń do rejestracji obrazu w miejscach publicznych nie rozstrzygają również przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 883).

Zakresem przedmiotowym powołanej ustawy objęte zostały zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych oraz prawa osób fizycznych, których dane osobowe są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych.

Ustawę stosuje się do przetwarzania danych osobowych w systemach informatycznych oraz w kartotekach, skorowidzach, księgach, wykazach i w innych zbiorach ewidencyjnych. Jej zakresem podmiotowym objęte zostały organy państwowe oraz samorządu terytorialnego, a także inne państwowe i komunalne jednostki organizacyjne oraz podmioty niepaństwowe realizujące zadania publiczne.

Ponadto znajduje ona zastosowanie do osób fizycznych i prawnych oraz jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, które przetwarzają dane w związku z działalnością zarobkową, zawodową lub dla realizacji celów statutowych.

Dla dalszych rozważań istotne są definicje ustawowe zawarte w art. 7 ustawy.

Pierwsza, dotyczy zbioru danych, przez który rozumie się każdy posiadający strukturę zestaw danych o charakterze osobowym, dostępnych według określonych kryteriów, niezależnie od tego, czy zestaw ten jest rozproszony lub podzielony funkcjonalnie,

Druga, definicji ustawowej przetwarzania danych, przez które rozumie się jakiegokolwiek operacje wykonywane na danych osobowych, takie jak zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie, a zwłaszcza te, które wykonuje się w systemach informatycznych,

Z przytoczonych przepisów ustawy wynika, że przedmiotem ochrony przewidzianej w ustawie są informacje osobowe zgromadzone w usystematyzowanych zbiorach. Przy czym informacje te zawierać muszą dane osobowe, które w tych zbiorach są przetwarzane.

Wyjaśnienia, jak się wydaje, wymaga pojęcie "danych osobowych". Ustawa, w art. 6 podaje definicję tego terminu. Zgodnie z powołanym przepisem za dane osobowe uważa się każdą informację dotyczącą osoby fizycznej, pozwalającą na określenie tożsamości tej osoby.

Podkreślić wypada, iż w rozumieniu ustawy nie każda informacja o charakterze osobowym stanowi dane osobowe. Tymi ostatnimi są jedynie te spośród informacji osobowych, które wskazują na konkretną osobę fizyczną lub takie informacje dotyczące konkretnej osoby fizycznej, którą na ich podstawie można zidentyfikować (można ustalić jej tożsamość).

Informacja posiada więc charakter osobowy, jeżeli wiadomo kogo dotyczy, lub można to z łatwością ustalić.

W takiej sytuacji praktycznie niemożliwe jest sprecyzowanie pełnego (zamkniętego) katalogu danych osobowych. Częstokroć bowiem kontekst w jakim będą pojawiały się informacje osobowe decydować będzie o tym, czy można zaliczyć je do grupy danych osobowych.

Pamiętać również należy o tym, iż dane osobowe mogą przybierać różną postać. Mogą być wyrażone na piśmie, ustnie, mogą to być zdjęcia, także filmy.

Jednym z kryteriów ochrony danych osobowych jest to, iż znajdują się one w jakimś zbiorze, przy czym zbiór ten jest odpowiednio uporządkowany, według pewnych cech.

Zastosowanie tego kryterium w stosunku do wizerunków osób w praktyce może nastęrczać wiele kłopotów, wiążących się zwłaszcza z funkcjonowaniem systemów rejestrujących obraz przez urządzenia umieszczone w miejscach publicznych (np. ulice, sklepy, banki, zakłady pracy, stadiony).

Wiąże się z tym zasadniczy problem i pytanie: Czy i ewentualnie kiedy przypadkowe ujęcia zarejestrowane na kasetach video mogą być uznane za zbiory danych osobowych (o ile osoby na nich widniejące są rozpoznawalne)? Zasadniczy problem w tym przypadku sprowadza się do rozstrzygnięcia kwestii czy istnieje w tym przypadku jakaś cecha porządkująca ten zbiór?

W tej materii Polsce jak dotychczas brak jakiegokolwiek dorobku w zakresie orzecznictwa, jak również opracowań doktryny prawa.

Rozstrzygnięcia w tej kwestii natomiast miały już miejsce w krajach Europy Zachodniej, gdzie np. w Belgii Komisja ds. Ochrony Prywatności uznała, że do objęcia ochroną właściwą dla danych osobowych wystarczający jest fakt, iż zdjęcia lub sekwencje na taśmie video nagrane są w porządku chronologicznym.

W związku z powyższym, jedynym ewentualnym kryterium porządkującym zbiór danych w postaci filmu byłby czas.

Na pytanie - czy jest to kryterium wystarczające do uznania nagrania za zbiór danych osobowych - przepisy ustawy nie dają jednoznacznej odpowiedzi. W tej kwestii niezbędne będzie dokonanie interpretacji, tym bardziej, że w stosunku do ochrony danych osobowych zawartych właśnie na filmie pojawiać mogą się obawy, że w przypadku tego typu danych trudno stosować niektóre środki ochrony, przysługujące na podstawie przepisów ustawy.

Kolejny problem w przypadku nagrań video dotyczy sposobu w jaki osoby zainteresowane będą realizowały przysługujące im prawo dostępu do danych lub prawo sprostowania błędnych danych.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w wielu krajach, w związku z licznymi wątpliwościami dotyczącymi stosowania urządzeń do zapisu obrazu w miejscach publicznych rozważana była możliwość stworzenia odrębnego aktu prawnego dotyczącego rejestracji obrazu przez kamery umieszczane w miejscach publicznych - regulacja taka byłaby uzupełnieniem prawnej regulacji ochrony prywatności jednostki. Takie rozwiązania przyjęto np. w Szwecji, gdzie zgodnie z ustawą z 1990 r., na umieszczenie kamer w miejscach publicznych trzeba mieć specjalne zezwolenie od władz lokalnych.

Panująca w Polsce, w zasadzie dowolność umieszczania urządzeń służących do rejestracji obrazu w miejscach publicznych może wiązać się z naruszeniem postanowień ustawy o ochronie danych osobowych. Trzeba mieć bowiem świadomość, iż zapis kamery video pozwala uzyskać bardzo wiele informacji o szczególnym charakterze dotyczącym konkretnej osoby. Z wyglądu, sposobu ubierania, zachowania wnioskować można o innych rzeczach: pochodzeniu rasowym, statusie majątkowym, stanie zdrowia, nałogach, preferencjach seksualnych itp. Istotne jest to, iż zapis kamery video przedstawiający konkretną postać zawierać może dane osobowe, których zbieranie jest wyłączone lub ograniczone przepisami ustawy (patrz art. 27 ustawy o ochronie danych osobowych).

Największe zagrożenie jakie pojawia się w związku z możliwością stosowania monitoringu wizyjnego w miejscach publicznych dotyczy wykorzystywania - przez podmioty instalujące i eksploatujące tego typu urządzenia - nagrań zarejestrowanych na kasetach video.

W tym przypadku - ze względu na brak rozstrzygnięcia czy stanowią one zbiór danych osobowych - z całą pewnością osobie pokrzywdzonej przysługuje ochrona prawna, przewidziana w przepisach art. 23-24 Kodeksu cywilnego, w niektórych przypadkach realizowana na podstawie przepisów Prawa autorskiego, lub Prawa prasowego w zależności od sposobu i celu wykorzystania danych osobowych.

Na podstawie powołanych przepisów Kodeksu cywilnego można domagać się ochrony interesów osobistych, które zostały naruszone lub zagrożone w wyniku zbierania i rozpowszechniania informacji należących do sfery prywatności.

Zgodnie z przepisem art. 24 k.c. podstawową przesłanką roszczeń będzie bezprawność działania osoby wykorzystującej dane osobowe. O bezprawności działań można mówić wówczas, gdy "spowodowały zagrożenie lub naruszenie dobra osobistego powoda" (Orzeczenie SN z 12 stycznia 1972 r., II CR 323/71).

Innymi przesłankami będą: istnienie skutków naruszenia oraz istnienie uzasadnionej obawy dalszego zagrożenia, w zależności od tego czy żądanie dotyczyć będzie zaniechania, czy dopełnienia czynności zmierzających do usunięcia skutków naruszenia dobra osobistego.

Niezależnie od ochrony przewidzianej w prawie cywilnym w przypadku uznania nagrania (uzyskanego w wyniku wykorzystania kamery video w miejscu publicznym) za zbiór danych osobowych, zastosowanie znajdują przepisy ustawy o ochronie danych osobowych dotyczące obowiązków oraz odpowiedzialności podmiotów, przetwarzających w ten sposób dane osobowe.

*7 października 1998 r.*

**W SPRAWIE ŚWIADECTW REKOMPENSACYJNYCH  
PRZYŚLUGUJĄCYCH SFERZE BUDŻETOWEJ  
(W KONTEKŚCIE UPRAWNIEN PRACOWNIKÓW  
MIEJSKIEGO OŚRODKA KULTURY,  
SPORTU I REKREACJI)**

*WANDA WOJNOWSKA-CIODYK*

Zasady zrekompensowania niepodwyższania wynagrodzeń w sferze budżetowej w okresie od 1 lipca 1991 r. do 28 czerwca 1992 r., określa ustawa z dnia 6 marca 1997 r. o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac w sferze budżetowej oraz utraty niektórych wzrostów lub dodatków do emerytur i rent (Dz. U. Nr 30, poz. 164 i Nr 107, poz. 691). Zgodnie z art. 3 pkt 1 lit. a) tej ustawy, osobami uprawnionymi do nieodpłatnego nabycia świadectw rekompensacyjnych są m.in. pracownicy zatrudnieni w państwowych jednostkach sfery budżetowej w wyżej wskazanym okresie, których dotyczy art. 24 ustawy budżetowej na rok 1992.

Dla przypomnienia informuję, że ww. ustawa została uchwalona w konsekwencji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r. oraz 30 listopada 1993 r., uznających m.in. za sprzeczne z Konstytucją odstępianie od indeksacji wynagrodzeń w sferze budżetowej, zagwarantowanej w ustawie z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 4, poz. 24, z późn.zm.). Indeksacja tych wynagrodzeń została wstrzymana ze skutkiem wstecznym, bez odpowiedniego okresu *vacatio legis*, obowiązkowego dla tego rodzaju postanowień, w następstwie przepisów:

1) art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 września 1991 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 1991,

2) art. 24 ustawy budżetowej na rok 1992.

Stąd, dla oznaczenia zakresu podmiotowego ustawy o zrekompensowaniu okresowego niepodwyższania płac (...), ustawodawca posłużył się odesłaniem do art. 24 ustawy budżetowej na 1992 r.



W art. 24 ust. 1 ustawy budżetowej na rok 1992 mowa była o generalnym wyłączeniu do 31 grudnia 1992 r. stosowania przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej. Ustęp 2 wyłączał stosowanie dotychczasowych zasad wzrostu uposażeń żołnierzy i funkcjonariuszy, obowiązujących na podstawie odrębnych ustaw. Wskutek tego odstąpiono od zabezpieczania środków budżetowych na wynagrodzenia pracowników państwowych jednostek budżetowych, w wysokości gwarantującej wzrost tych wynagrodzeń w odpowiedniej relacji do przeciętnego wynagrodzenia w sferze produkcji materialnej. Relację tę wyznaczał tzw. wskaźnik normatywny, corocznie zwiększany, tak aby w roku 1992 osiągnął poziom nie niższy niż 106%.

Wcześniej, postanowieniem art. 1 pkt 9 ustawy z dnia 26 września 1991 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 1991 oraz o zasadach wykonywania budżetu państwa w 1991 r. (Dz. U. Nr 86, poz. 391), z dniem 1 października 1991 r. uchylony został art. 29 ustawy budżetowej na 1991 r., który ustalał na poziomie 103% wskaźnik normatywny, o którym wyżej mowa. Podjęta w dwa dni później ustawa z dnia 28 września 1991 r. o wynagrodzeniach w sferze budżetowej w 1991 r. (Dz. U. Nr 87, poz. 396) zniosła, w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 1991 r. stosowanie przepisów ustawy z 1989 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w sferze budżetowej.

Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o zrekompen-sowaniu okresowego niepodwyższenia płac w sferze budżetowej (Dz. U. Nr 107, poz. 691), ustanowiła precedens przyznania świadcstw rekompensacyjnych także pracownikom samorządowym, tj. jak to określono w dodanym w art. 3 ustawy punktem 1a, pracownikom oświaty, upowszechniania kultury oraz ochrony zdrowia zatrudnionym w samorządowych jednostkach sfery budżetowej od 1 lipca 1991 r. do dnia 31 grudnia 1991 r. i w okresie od 1 stycznia 1992 r. do 28 czerwca 1992 r., przejętych przez gminy przed 28 czerwca 1992 r. jako zadanie własne lub zlecone zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym.

Zgodnie z art. 1 pkt 23 i 24 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomie-

dzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 34, poz. 198, z późn.zm.), z dniem 27 maja 1990 r., do właściwości gminy przeszły jako zadania własne zadania i kompetencje należące do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego określone w obowiązującej ówczesnie ustawie z dnia 26 kwietnia 1984 r. o upowszechnianiu kultury oraz o prawach i obowiązkach pracowników upowszechniania kultury (Dz. U. Nr 26, poz. 129 z późn.zm.), w tym m.in.: utrzymywanie własnych instytucji i placówek upowszechniania kultury i kontrolowanie ich a także nadzorowanie działalności instytucji i placówek upowszechniania kultury prowadzonych przez jednostki gospodarki uspołecznionej oraz inne osoby prawne i fizyczne na terenie gminy.

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. Nr 114, poz. 493, z późn.zm.), obowiązująca od dnia 9 listopada 1991 r., która zastąpiła ww. ustawę, w art. 1 ust. 1 stanowiła, że instytucje kultury, takie jak: muzea, ośrodki badań i dokumentacji zabytków, biura wystaw artystycznych, filmoteka narodowa, centra sztuki, biblioteki, domy kultury, ośrodki kultury, świetlice, kluby, domy pracy twórczej, ogniska artystyczne - prowadzą gospodarkę finansową i rozliczają się z budżetem państwa lub gminy na zasadach ustalonych dla zakładów budżetowych. W ust. 3 w tym artykule stwierdzała natomiast, że do instytucji kultury, działających na zasadach określonych w ust. 1, stosuje się przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1989 r. o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej. Skoro, pomimo samorządowego statusu niektórych z wyżej wymienionych instytucji kultury, miała do nich zastosowanie ustawa o kształtowaniu środków na wynagrodzenia w sferze budżetowej, pracownicy tych instytucji odczuli również skutki wyłączenia jej funkcjonowania, w tym corocznego podwyższania wynagrodzeń w stopniu gwarantowanym tą ustawą.

Sytuację pracowników Miejskiego Ośrodka Kultury, Sportu i Rekreacji w kwestii prawa do świadczeń rekompensacyjnych, ze względu na przedmiot działania tej instytucji wykraczający poza sprawy upowszechniania kultury, należy ocenić indywidualnie, ustalając ich

status w okresie od 1 lipca 1991 r. do 28 czerwca 1992 r. Jeżeli konkretna osoba była wówczas zakwalifikowana jako pracownik upowszechniania kultury, tzn. jej podstawowy zakres obowiązków obejmował czynności z tym związane a otrzymywane wynagrodzenie ustalone zostało na podstawie właściwych przepisów wydanych przez Ministra Kultury i Sztuki, powinna otrzymać świadectwa rekompensacyjne z tytułu niepodwyższenia wynagrodzenia we wskazanym w ustawie okresie. Należy jednak zwrócić uwagę, że ustawa nowelizująca, przyznająca prawo do świadectw pracownikom instytucji upowszechniania kultury przejętym przez gminy, weszła w życie z dniem 15 września 1997 r. i w chwili obecnej upłynęły już określone w ustawie terminy wnoszenia żądania uzupełnienia list uprawnionych jak i odwołań od odmowy uwzględnienia takich żądań.

Jak wiadomo, ustawa nowelizująca, o której wyżej mowa, nie odnosi się do pracowników instytucji związanych z upowszechnianiem kultury fizycznej i turystyki, jak i innych instytucji, przed 1990 r. będących w gestii organów administracji państwowej, a od wejścia w życie ustawy o samorządzie terytorialnym - w gestii gmin. Badanie szczegółowej sytuacji płacowej tych pracowników po zmianie ich statusu z pracowników państwowej sfery budżetowej na pracowników samorządowych, przekracza zakres przedmiotowy niniejszej opinii.

Nadmieniam, że w Sejmowej Komisji Finansów Publicznych, znajdują się obecnie skierowane do I czytania trzy projekty zmiany ustawy z 6 marca 1997 r. (druki sejmowe nr 149, 161 i 317), których autorzy wnoszą o przyznanie prawa do świadectw rekompensacyjnych także osobom zatrudnionym w okresie od 1 lipca 1991 r. do 28 czerwca 1992 r. odpowiednio w: izbach wytrzeźwień, w przedszkolach i żłobkach należących do zakładów pracy oraz w Katolickim Uniwersytecie Lubelskim. Sytuacja tych osób (oprócz pracowników KUL-u) w omawianym zakresie jest więc zbliżona do sytuacji osób zajmujących się upowszechnianiem kultury fizycznej i turystyki. Zgodnie ze stanowiskiem przesłanym w dniu 9.04.1998 r. do projektów zawartych w drukach sejmowych nr 149 i 161, Rząd nie popiera zgłoszonych w nich propozycji.

*4 sierpnia 1998 r.*

## **INFORMACJE**



UPOWAŻNIENIA ZAWARTE W KONSTYTUCJI,  
KTÓRE NIE ZOSTAŁY DOTYCHCZAS WYKONANE  
PRZEZ SEJM

WOJCIECH ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI

Analiza aktualnego stanu prac legislacyjnych pozwala stwierdzić, iż Sejm III kadencji nie uchwalił następujących ustaw przewidzianych przez Konstytucję:

- ustawy regulującej tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg, o której mówi art. 63 Konstytucji.

*(Art. 63 stanowi: "Każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Tryb rozpatrywania petycji, wniosków i skarg określa ustawa.")*

- ustawy określającej zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych, o której mówi art. 88 ust. 2 Konstytucji.

*(Art. 88 ust. 2 stanowi: "Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa".)*

- ustawy regulującej zasady ogłaszania umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga wyrażenia zgody w ustawie (art. 88 ust. 3)

*(Art. 88 ust. 3 stanowi: "Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.")*

- ustawy określającej zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych, o której mówi art. 89 ust. 3 Konstytucji.

*(Art. 89 ust. 3 stanowi: "zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa.")*

- ustawy określającej kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, o której mówi art. 134 ust. 4

*(Art. 134 ust. 4 stanowi: "Na czas wojny Prezydent Rzeczypospolitej, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. W tym samym trybie może on Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych odwołać. Kompetencje Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasady jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej określa ustawa".)*

Ponadto w Sejmie trwają prace legislacyjne nad następującymi projektami ustaw:

- projekt ustawy o sejmowej komisji śledczej (Druk Sejmowy nr 380); projekt ten realizować ma upoważnienie zawarte w art. 111 ust. 2 Konstytucji, który stanowi, że "tryb działania komisji śledczej określa ustawa",

- projekty ustaw o inicjatywie ustawodawczej grupy obywateli (druk sejmowe nr 225, 226, 253); projekty te mają realizować upoważnienie zawarte w art. 118 ust. 2, który stanowi: "inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Tryb postępowania w tej sprawie określa ustawa",

- projekt ustawy o finansach publicznych (Druk Sejmowy nr 342); projekt ten ma realizować upoważnienie zawarte w art. 216 ust. 5 "sposób obliczania wartości rocznego produktu krajowego brutto oraz państwowego długu publicznego określa ustawa",

- projekt ustawy o organizacji Skarbu Państwa i sposobie zarządzania jego majątkiem oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Druk Sejmowy nr 601); projekt ten ma realizować upoważnienie zawarte w art. 218 "organizację Skarbu Państwa oraz sposób zarządzania majątkiem Skarbu Państwa określa ustawa",

- projekt ustawy o stanie klęski żywiołowej, (Druk Sejmowy nr 8), projekt ustawy o stanie wyjątkowym (Druk Sejmowy nr 9) projekt ustawy o stanie wojennym (Druk Sejmowy nr 10); projekty te mają realizować upoważnienie zawarte w art. 228 ust. 2, który stanowi: "zasady działania organów władzy publicznej oraz zakres, w jakim

mogą zostać ograniczone wolności i prawa człowieka i obywatela w czasie poszczególnych stanów nadzwyczajnych, określa ustawa".

*14 października 1997 r.*



PROBLEM DOPUSZCZALNOŚCI INGERENCJI ORGANÓW  
PAŃSTWA W KONSTITUCYJNIE CHRONIONE PRAWO DO  
PRYWATNOŚCI - WARUNKI PRAWNE ICH STOSOWANIA  
ORAZ MOŻLIWOŚCI PRAWNEJ OCHRONY  
PRZED ICH NADUŻYWANIEM

*DARIUSZ CHRZANOWSKI*

Przepisy Konstytucji w rozdziale dotyczącym wolności i praw osobistych zawierają w art. 49 - 51 gwarancje wolności i ochrony tajemnicy komunikowania się, nienaruszalności mieszkania, zasad ujawniania informacji dotyczących obywatela, zawierają również ogólne reguły określające zasady gromadzenia informacji o każdym obywatelu. Jednocześnie odpowiednie przepisy Konstytucji ustanawiając gwarancje praw obywatelskich w tym zakresie, przewidują możliwość ich ograniczenia. Taka sytuacja dopuszczalna jest jedynie wówczas, gdy przewidują to przepisy ustawy, które jednocześnie określają zasady na jakich może dojść do ograniczenia praw i wolności zagwarantowanych obywatelom w Konstytucji.

Aktami prawnymi, które przewidują możliwość ingerencji państwa w sferę chronionych praw i wolności obywatelskich, o których była mowa są:

1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 88, poz. 553),
2. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179, z późn.zm.),
3. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180, z późn.zm.),
4. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462),
5. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej (Dz. U. Nr 71, poz. 449),
6. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. Nr 100, poz. 442, z późn.zm.),

7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926).

W tym miejscu podkreślić należy, iż wspomniane ustawy, ogólnie rzecz ujmując, dopuszczają ograniczenie wolności i praw osobistych jednostki wówczas, kiedy jest to uzasadnione ze względu na dobro państwa lub potrzebę walki z przestępczością i zapewnienie bezpieczeństwa ogółu obywateli.

Ogólną cechą wszystkich powołanych aktów prawnych jest ustanowienie ingerencji w wolności i prawa osobiste jednostki przez ściśle określone podmioty - funkcjonariuszy państwowych. Jednocześnie podmioty te nie posiadają swobody do podejmowania takich działań. Przepisy limitują zarówno przypadki, w których może dochodzić do ograniczenia praw i wolności obywateli, jak również precyzują tryb podjęcia działań tego rodzaju. Przepisy uzależniają podjęcie działań, które wpływają na ograniczenie praw i wolności osobistych nie od swobodnej decyzji podmiotów, które poszczególne ustawy uznają za uprawnione do ich prowadzenia ale przez organy, które sprawują nad nimi np. kontrolę czy nadzór i które poprzez posiadane wobec tych pierwszych uprawnienia mogą wpływać zarówno na sposób prowadzenia tego rodzaju działań, jak również na ich zakres.

W dalszej części niniejszego opracowania postaramy się przybliżyć podstawy prawne stosowania przez organy państwa działań, które uznać należy za wpływające na prawa i wolności osobiste zagwarantowane w Konstytucji, a jednocześnie prezentację mechanizmów ich uruchamiania i kontroli tego rodzaju działań podejmowanych przez poszczególne służby państwowe.

## **1. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 88, poz. 553)**

### *1.1. Kontrola korespondencji*

Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania karnego - kontrola i utrwalanie treści rozmów telefonicznych są dopuszczalne tylko wtedy, gdy toczące się postępowanie lub uzasadniona obawa popełnienia nowego przestępstwa dotyczy:

- 1) zabójstwa,

- 2) narażenia na niebezpieczeństwo powszechne lub spowodzenia katastrofy,
- 3) handlu ludźmi,
- 4) uprowadzenia osoby,
- 5) wymuszania okupu,
- 6) uprowadzenia statku powietrznego lub wodnego,
- 7) rozboju lub kradzieży rozbójniczej,
- 8) zamachu na niepodległość lub integralność państwa,
- 9) zamachu na konstytucyjny ustrój państwa lub jego naczelne organy, albo na jednostkę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej,
- 10) szpiegostwa lub ujawnienia tajemnicy państwowej,
- 11) gromadzenia broni, materiałów wybuchowych lub radioaktywnych,
- 12) fałszowania pieniędzy,
- 13) handlu narkotykami,
- 14) zorganizowanej grupy przestępczej,
- 15) mienia znacznej wartości,
- 16) użycia przemocy lub groźby bezprawnej w związku z postępowaniem karnym.

Kpk dopuszcza kontrolę i utrwalanie treści rozmów telefonicznych w stosunku do osoby podejrzanej, oskarżonego oraz w stosunku do pokrzywdzonego lub innej osoby, z którą może się kontaktować oskarżony albo która może mieć związek ze sprawcą lub z grożącym przestępstwem.

Zasadą ustanowioną w kpk jest możliwość zarządzenia tego typu działań przez sąd (po wszczęciu postępowania) na wniosek prokuratora w celu wykrycia i uzyskania dowodów dla toczącego się postępowania lub zapobieżenia popełnieniu nowego przestępstwa.

Jednocześnie w wypadkach nie cierpiących zwłoki dopuszczalne jest wyjątkowo zarządzenie kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych przez prokuratora, który jednak obowiązany jest uzyskać w ciągu 5 dni zatwierdzenie postanowienia przez sąd.

Równocześnie przepisy kpk nakładają na urzędy, instytucje oraz podmioty prowadzące działalność w dziedzinie poczty i telekomunikacji obowiązek podjęcia działań, które umożliwią wykonanie posta-

nowienia sądu lub prokuratora w zakresie przeprowadzenia kontroli rozmów telefonicznych oraz zapewnienia rejestrowania faktu przeprowadzenia takiej kontroli.

Informacje uzyskane w ten sposób, stanowią materiał dowodowy w sprawie.

Prawo zapoznawania się z rejestrem przeprowadzonych kontroli rozmów telefonicznych ma sąd, a w postępowaniu przygotowawczym - prokurator.

Przepisy kpk ustanawiają ograniczenia czasowe dla prowadzenia przez uprawnione organy działań tego rodzaju, albowiem kontrola i utrwalanie rozmów telefonicznych mogą być wprowadzone najwyżej przez okres 3 miesięcy. Istnieje co prawda możliwość ich przedłużenia, ale ograniczona - z jednej strony - do wypadków szczególnie uzasadnionych, z drugiej natomiast - czasowo (działania te można przedłużyć na okres najwyżej dalszych 3 miesięcy).

Po zakończeniu kontroli sąd zarządza zniszczenie utrwalonych zapisów, jeżeli nie mają znaczenia dla postępowania karnego. Zniszczenie utrwalonych zapisów następuje także wówczas, gdy sąd nie zatwierdził postanowienia prokuratora o podjęciu działań tego rodzaju.

Kodeks postępowania karnego również w zakresie dotyczącym ustanowienia przez sąd kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych przewiduje możliwość kontroli takiego postanowienia przez sąd wyższej instancji (na postanowienie prokuratora zażalenie rozpoznaje sąd), a to dzięki możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie sądu w tym zakresie.

Zasady postępowania, które zostały omówione powyżej stosuje się - zgodnie z przepisami kpk - odpowiednio do kontroli oraz do utrwalania przy użyciu środków technicznych treści przekazów informacji innych niż rozmowy telefoniczne.

### *1.2. Kontrola korespondencji.*

Zgodnie z przepisem art. 218 kpk - urzędy, instytucje i podmioty prowadzące działalność w dziedzinie poczty i telekomunikacji, urzędy celne oraz instytucje i przedsiębiorstwa transportowe obowiązane są

wydać sądowi lub prokuratorowi, na żądanie zawarte w ich postanowieniu, korespondencję i przesyłki mające znaczenie dla toczącego się postępowania.

Tylko sąd lub prokurator mają prawo je otwierać lub zarządzić ich otwarcie.

Jednocześnie przepisy kpk przewidują, iż pozbawioną znaczenia dla postępowania karnego korespondencję i przesyłki należy niezwłocznie zwrócić właściwym urzędowi, instytucjom lub przedsiębiorstwom.

## **2. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji ( Dz. U. Nr 30, poz. 179, z późn.zm.)**

Zgodnie z przepisem art. 19 ustawy przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, w zakresie nie objętym przepisami Kodeksu postępowania karnego, podejmowanych przez Policję w celu zapobieżenia lub wykrycia przestępstw umyślnych, ściganych z oskarżenia publicznego:

- 1) przeciwko życiu,
- 2) spowodowania ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia,
- 3) pozbawienia człowieka wolności w celu wymuszenia okupu lub wymuszenia rozbójniczego,
- 4) przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu,
- 5) nielegalnego wytwarzania, posiadania lub obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub psychotropowymi oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi,
- 6) gospodarczych, powodujących znaczną szkodę majątkową, przeciwko mieniu znacznej wartości lub skarbowych, polegających na uszczupleniu podatku lub innej należności Skarbu Państwa w znacznej wartości,
- 7) przyjmowania lub wręczania korzyści majątkowej w wielkich rozmiarach w związku z pełnioną funkcją publiczną lub związaną ze szczególną odpowiedzialnością,
- 8) podrabiania, przerabiania pieniędzy i papierów wartościowych oraz puszczania ich w obieg,

9) ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych - Minister Spraw Wewnętrznych, po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może zarządzić, na czas określony, kontrolę korespondencji, a także stosowanie środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób tajny informacji oraz utrwalanie dowodów.

Przepisy ustawy zobowiązują Ministra Spraw Wewnętrznych do informowania Prokuratora Generalnego o przeprowadzanych czynnościach oraz o ich wyniku.

W przypadkach nie cierpiących zwłoki, gdy mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie dowodów przestępstwa, Minister Spraw Wewnętrznych może, na czas określony, zarządzić kontrolę korespondencji lub stosowanie środków technicznych, jednocześnie zwracając się do Prokuratora Generalnego o wyrażenie na to zgody.

W razie braku zgody Prokuratora Generalnego w ciągu 24 godzin Minister Spraw Wewnętrznych nakazuje natychmiastowe wstrzymanie kontroli korespondencji lub stosowania środków technicznych oraz zarządza protokolarnie, komisyjne zniszczenie zgromadzonych w ten sposób materiałów.

Jednocześnie podnieść należy, iż ustawa traktuje ingerencję w prawa obywatelskie jako działania o charakterze wyjątkowym, albowiem kontrola korespondencji i zastosowanie odpowiednich środków technicznych - zgodnie z przepisami ustawy - mogą być podjęte tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne do wykrycia przestępstwa, ujawnienia jego sprawców i ujawnienia oraz zabezpieczenia dowodów.

Materiały uzyskane w wyniku kontroli korespondencji lub stosowania środków technicznych, które nie stanowią informacji potwierdzających zaistnienie przestępstwa, podlegają niezwłocznemu, protokolarnemu, komisijnemu zniszczeniu.

Ponadto w przepisie art. 19a ustawy o Policji w sprawach o przestępstwa umyślne:

1) przeciwko życiu, spowodowania ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia oraz pozbawienia człowieka wolności w celu wymuszenia okupu,

2) przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu,

3) nielegalnego wytwarzania, posiadania lub obrotu bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub psychotropowymi oraz materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi,

4) gospodarcze, powodujące znaczną szkodę majątkową, przeciwko mieniu znacznej wartości lub skarbowe, polegające na uszczupleniu podatku lub innej należności Skarbu Państwa w znacznej wartości,

5) przyjmowania lub wręczania korzyści majątkowej w wielkich rozmiarach w związku z pełnioną funkcją publiczną lub związaną ze szczególną odpowiedzialnością,

6) podrabiania, przerabiania pieniędzy i papierów wartościowych oraz puszczania ich w obieg,

- czynności operacyjno-rozpoznawcze zmierzające do sprawdzenia uzyskanych wcześniej, wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz wykrycia sprawców i uzyskania dowodów *„mogą polegać na dokonaniu w sposób niejawni nabywania lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przepadkowemu, albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej.”*

Minister Spraw Wewnętrznych może zarządzić, na czas określony, czynności operacyjno-rozpoznawcze, po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego.

Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych w celu udokumentowania przestępstw albo w celu ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub przejęcia przedmiotów przestępstwa, *Minister Spraw Wewnętrznych może przed wszczęciem postępowania karnego zarządzić niejawną nadzоровanie przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego.*

O wydanym zarządzeniu należy niezwłocznie poinformować Prokuratora Generalnego, którego także informuje się o przebiegu i wyni-

kach podjętych czynności. Prokurator Generalny może nakazać zaniechanie tych czynności.

Przepisy ustawy o Policji w zakresie przeprowadzania czynności operacyjno-rozpoznawczych uszczegółwiają postanowienia:

1) *Zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 września 1997 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Policję czynności operacyjno-rozpoznawczych polegających na dokonaniu w sposób niejawnym nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przypadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej (M. P. Nr 68, poz. 669),*

2) *Zarządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Policję niejawnego nadzorowania przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa (M. P. Nr 48, poz. 464).*

Zgodnie z pierwszym z powołanych zarządzeń, czynności niejawnego nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przypadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także czynności niejawnego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej, przeprowadza się i dokumentuje w sposób zapewniający ochronę form i metod realizacji zadań, informacji, obiektów i danych identyfikujących policjantów oraz osób udzielających im pomocy.

Czynności przeprowadza się w sposób niejawnym, polegający na:

1) zakupie, odebraniu dostawy, objęciu w najem, wypożyczeniu albo wejściu w inny sposób w posiadanie przedmiotów,

2) przyjęciu lub wręczeniu pieniędzy, papierów wartościowych lub innych środków płatniczych albo przedmiotów stanowiących korzyść majątkową.

Zgodnie z drugim z wymienionych aktów wykonawczych czynności niejawnego nadzorowania przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, przeprowadza się w sposób tajny, polegający na:



- 1) obserwowaniu przesyłki zawierającej przedmiot przestępstwa, w tym przy użyciu urządzeń technicznych utrwalających obraz lub dźwięk,
- 2) wyłączeniu przesyłki z obrotu,
- 3) otwarciu przesyłki,
- 4) ocenie zawartości przesyłki, w tym na pobraniu próbek i dokonaniu badań laboratoryjnych,
- 5) usunięciu przedmiotu przestępstwa z przesyłki,
- 6) oznakowaniu przesyłki,
- 7) zastąpieniu zawartości przesyłki w części lub całości,
- 8) zamknięciu przesyłki,
- 9) włączeniu przesyłki do obrotu.

### **3. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180, z póź.zm.)**

Zgodnie z przepisami ustawy Urząd Ochrony Państwa może, w zakresie koniecznym do wykonywania jego ustawowych zadań, korzystać z informacji o osobie, uzyskanych przez Policję i Straż Graniczną w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych.

Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, w zakresie nie objętym przepisami Kodeksu postępowania karnego, podejmowanych przez Urząd Ochrony Państwa w celu realizacji zadań Szef Urzędu Ochrony Państwa, po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, może zarządzić na czas określony kontrolę korespondencji, a także stosowanie środków technicznych, umożliwiających uzyskiwanie w sposób tajny informacji oraz utrwalanie dowodów.

W wypadkach nie cierpiących zwłoki, gdy mogłoby to spowodować utratę informacji lub zatarcie dowodów przestępstwa, Szef Urzędu Ochrony Państwa może zarządzić kontrolę korespondencji lub stosowanie środków technicznych, jednocześnie zwracając się do Prokuratora Generalnego o wyrażenie na to zgody.

W razie niewyrażenia przez Prokuratora Generalnego w ciągu 24 godzin zgody, Szef Urzędu Ochrony Państwa nakazuje natychmiastowe wstrzymanie kontroli korespondencji lub stosowania środków

technicznych oraz zarządza protokolarne, komisyjne zniszczenie zgromadzonych w ten sposób materiałów.

Jednocześnie, podobnie jak w przypadku ustawy o Policji ustawa określa, iż czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą być podjęte tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne do wykrycia przestępstwa, ujawnienia jego sprawców i ujawnienia oraz zabezpieczenia dowodów.

Zgodnie z przepisami ustawy materiały uzyskane w wyniku podjętych czynności, które nie stanowią informacji potwierdzających zaistnienie przestępstwa podlegają niezwłocznemu, protokolarnemu, komisijnemu zniszczeniu.

Natomiast w sprawach o przestępstwa:

- 1) przeciwko interesom Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) nielegalnego wytwarzania, posiadania albo obrotu bronią, amunicją lub materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi oraz psychotropowymi lub materiałami jądrowymi i promieniotwórczymi, mającymi charakter lub zasięg międzynarodowy, pozostającymi w związku z działalnością terrorystyczną, godzącą w bezpieczeństwo państwa,
- 3) przyjmowania lub wręczania korzyści majątkowej w celu podjęcia lub zaniechania czynności służbowej, którego następstwem może być zagrożenie bezpieczeństwa państwa lub jego podstaw ekonomicznych,

- czynności operacyjno-rozpoznawcze zmierzające do sprawdzenia uzyskanych wcześniej wiarygodnych informacji o przestępstwie oraz wykrycia sprawców i uzyskania dowodów *„mogą polegać na dokonaniu w sposób niejawnny nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przypadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej.”*

Czynności operacyjno-rozpoznawcze, o których była mowa nie mogą jednak polegać na kierowaniu działaniami wyczerpującymi znamiona czynu zabronionego prawem. W odniesieniu do czynów dotyczących przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej nie mogą rów-

niez polegać na nakłanianiu do udzielenia lub przyjęcia takiej korzyści.

Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych w celu udokumentowania niektórych przestępstw określonych w ustawie albo w celu ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub przejęcia przedmiotów przestępstwa Szef Urzędu Ochrony Państwa może przed wszczęciem postępowania karnego zarządzić *„niejawne nadzorowanie przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego.”*

Przepisy ustawy nakładają obowiązek niezwłocznego poinformowania o wydanym zarządzeniu Prokuratora Generalnego, którego także informuje się o przebiegu i wynikach podjętych czynności. Prokurator Generalny może nakazać zaniechanie tych czynności.

Przepisy ustawy w zakresie stosowania czynności operacyjno-rozpoznawczych precyzują:

*„1) zarządzenie Szefa Urzędu Ochrony Państwa dnia 4 lipca 1997 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania kontroli korespondencji i stosowania środków technicznych umożliwiających uzyskiwanie w sposób tajny informacji oraz utrwalanie dowodów przy wykonywaniu przez Urząd Ochrony Państwa czynności operacyjno-rozpoznawczych, a także określenia rodzajów tych środków (M. P. Nr 63, poz. 615),*

*2) zarządzenie Szefa Urzędu Ochrony Państwa z dnia 10 października 1997 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Urząd Ochrony Państwa czynności operacyjno-rozpoznawczych polegających na dokonaniu w sposób niejawny nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przypadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także przyjęciu lub wręczeniu korzyści majątkowej (M.P. Nr 77, poz. 735).”*

Zgodnie z treścią pierwszego z powołanych zarządzeń kontrola korespondencji, o której mowa w ustawie, polega na tajnym zapoznawaniu się:

- 1) z treścią lub zawartością:

a) korespondencji przesyłanej w określonych w ustawie o łączności zwykłych i poleconych przesyłkach listowych, listach wartościowych, przekazach pocztowych i paczkach pocztowych,

b) innych przesyłek,

c) rozmów, w tym telefonicznych,

d) telegramów, telefaksów, teleksów oraz

2) z informacjami uzyskanymi z urzędzeń, które przekazują lub gromadzą te informacje.

Kontrola korespondencji może być przeprowadzona za pomocą środków technicznych albo bez użycia tych środków, przy czym zawsze przeprowadza się ją w sposób nie powodujący opóźnienia w dostarczeniu korespondencji do adresata.

Stosowanie środków technicznych polega na instalowaniu i wykorzystywaniu urządzenia lub użyciu materiałów bądź substancji umożliwiających tajne uzyskanie informacji i utrwalenie dowodów.

Stosuje się w szczególności następujące rodzaje środków technicznych:

1) służące do kontroli korespondencji - urządzenia mechaniczne, elektryczne, elektroniczne i inne oraz odpowiednie materiały i substancje,

2) służące do obserwacji i rejestracji zdarzeń - urządzenia mechaniczne, elektryczne, elektroniczne i inne oraz odpowiednie materiały i substancje,

3) służące do utrwalania dowodów - urządzenia mechaniczne, elektryczne, elektroniczne i inne oraz odpowiednie materiały i substancje.

Zgodnie z treścią drugiego z powołanych zarządzeń czynności niejawnego nabycia lub przejęcia przedmiotów pochodzących z przestępstwa, ulegających przypadkowi albo których wytwarzanie, posiadanie, przewożenie lub którymi obrót są zabronione, a także czynności niejawnego przyjęcia lub wręczenia korzyści majątkowej, przeprowadza się i dokumentuje w sposób zapewniający ochronę form i metod realizacji zadań, informacji, obiektów i danych identyfikujących funkcjonariuszy Urzędu Ochrony Państwa oraz osób udzielających im pomocy.

Czynności przeprowadza się w sposób niejawny, polegający na:

1) zakupie, odebraniu dostawy, objęciu w najem, wypożyczeniu albo wejściu w inny sposób w posiadanie przedmiotów, o których była mowa wyżej,

2) przyjęciu lub wręczeniu pieniędzy, papierów wartościowych lub innych środków płatniczych albo przedmiotów stanowiących korzyść majątkową.

#### **4. Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462)**

Zgodnie z przepisem art. 9e ustawy przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych podejmowanych w celu udokumentowania przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców, w zakresie określonym ustawą o ochronie granicy państwowej oraz innymi ustawami, w celu ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach, lub przejęcia przedmiotów przestępstwa Minister Spraw Wewnętrznych, przed wszczęciem postępowania karnego, może zarządzić *„niejawne nadzorowanie przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeśli nie stwarza to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego.”*

O wydanym zarządzeniu należy niezwłocznie poinformować Prokuratora Generalnego, którego informuje się także o przebiegu i wynikach podjętych czynności. Prokurator Generalny może nakazać zaniechanie tych czynności.

Stosownie do zarządzenia organy i instytucje państwowe są obowiązane dopuścić do dalszego przewozu przesyłki zawierającej przedmioty przestępstwa, w stanie nienaruszonym lub po ich usunięciu, albo zastąpieniu w całości lub w części.

Przepisy ustawy w tym zakresie precyzuje *„zarządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 lipca 1997 r. w sprawie sposobu przeprowadzania i dokumentowania przez Straż Graniczną niejawnego nadzorowania przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa (M. P. Nr 48, poz. 465).”*

Zgodnie z jego postanowieniami czynności niejawnego nadzorowania przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, przeprowadza się w sposób tajny, polegający na:

- 1) obserwowaniu przesyłki zawierającej przedmiot przestępstwa, zwanej dalej "przesyłką", w tym przy użyciu urządzeń technicznych utrwalających obraz lub dźwięk,
- 2) wyłączeniu przesyłki z obrotu,
- 3) otwarciu przesyłki,
- 4) ocenie zawartości przesyłki, w tym na pobraniu próbek i dokonaniu badań laboratoryjnych,
- 5) usunięciu przedmiotu przestępstwa z przesyłki,
- 6) oznakowaniu przesyłki,
- 7) zastąpieniu zawartości przesyłki w części lub całości,
- 8) zamknięciu przesyłki,
- 9) włączeniu przesyłki do obrotu.

#### **5. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej (Dz. U. Nr 71, poz. 449)**

Zgodnie z przepisem art. 27 powołanej ustawy czynności operacyjno-rozpoznawcze Inspekcji Celnej polegają na uzyskiwaniu, gromadzeniu, przetwarzaniu i sprawdzaniu w sposób jawny, poufny lub tajny informacji dotyczących działalności podmiotów dokonujących obrotu towarowego z zagranicą albo obrotu krajowego towarami pochodzącymi z zagranicy, jeżeli zachodzi przypuszczenie naruszenia prawa lub innego rodzaju narażenia interesów i praw majątkowych Skarbu Państwa albo konieczność uzyskania rozpoznania w tym zakresie.

Przepisy ustawy zabraniają udzielania informacji uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych osobom i instytucjom innym niż sąd i prokurator lub organy uprawnione na mocy ustawy do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych albo wykorzystywanie tych informacji w celu innym niż ściganie przestępstw i wykroczeń lub przeprowadzenie kontroli.

Udzielenie informacji dotyczących czynności operacyjno-rozpoznawczych może nastąpić wyłącznie na żądanie sądu lub prokuratora, skierowane z powodu uzasadnionego podejrzenia popełnienia w związku z prowadzonymi czynnościami operacyjno-rozpoznawczymi przestępstwa ściganego z oskarżenia publicznego, z zastrzeżeniem zachowania zasad określonych w przepisach o ochronie

wiadomości stanowiących tajemnicę państwową, służbową lub skarbową.

Przy wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, podejmowanych w celu udokumentowania przestępstw:

1) nielegalnego obrotu z zagranicą bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi, środkami odurzającymi lub psychotropowymi oraz materiałami jądrowymi lub źródłami i odpadami promieniotwórczymi,

2) skarbowych polegających na uszczupleniu należności Skarbu Państwa w znacznej wartości,

3) określonych w Kodeksie karnym w zakresie ochrony obrotu gospodarczego jeżeli mogą spowodować znaczną szkodę majątkową,

4) ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych albo w celu ustalenia tożsamości osób uczestniczących w tych przestępstwach lub przejęcia przedmiotów przestępstwa, Minister Finansów może przed wszczęciem postępowania karnego bądź karnego skarbowego zarządzić *„niejawne nadzorowanie przemieszczania, przechowywania i obrotu przedmiotami przestępstwa, jeżeli nie stworzy to zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego.”*

O wydanym zarządzeniu należy niezwłocznie poinformować Prokuratora Generalnego, którego informuje się także o przebiegu i wynikach podjętych czynności. Prokurator Generalny może nakazać zaniechanie tych czynności.

Przepisy ustawy precyzują:

1) *Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 1997 r. w sprawie sposobu zabezpieczenia, odtwarzania i wykorzystania przez Inspekcję Celną dowodów utrwalonych za pomocą aparatury rejestrującej obraz dźwięk oraz magnetycznych nośników informacji (Dz. U. Nr 4, poz. 10)*

Zgodnie z treścią powołanego zarządzenia dowody utrwalone na nośnikach obrazu lub dźwięku albo na magnetycznych nośnikach informacji, należy po ich uzyskaniu odpowiedni zabezpieczyć.

Zgodnie z przepisami zarządzenia odtwarzanie lub inne wykorzystanie dowodu utrwalonego na nośniku może nastąpić wyłącznie w obecności funkcjonariusza Inspekcji Celnej, prowadzącego czynności kontrolne dotyczące tego dowodu, albo osoby pisemnie upoważnionej

przez kierownika komórki organizacyjnej Inspekcji Celnej, będącego przełożonym funkcjonariusza.

W aktach czynności kontrolnych należy zamieścić adnotację o dokonanych odtworzeniu lub innym wykorzystaniu dowodów utrwalonych na nośniku, z podaniem celu, daty i miejsca tych czynności, oraz o ewentualnym uszkodzeniu nośnika, jeśli do tego doszło. Nie dotyczy to sytuacji, w której dowód utrwalony na nośniku przekazano sądowi lub prokuratorowi do odtwarzania lub innego wykorzystania.

Przy odtwarzaniu obrazu, dźwięku albo zapisu na magnetycznym nośniku mogą być użyte urządzenia do korygowania parametrów zapisu obrazu lub dźwięku albo programy komputerowe do odpowiedniej konwersji zapisu informatycznego, z zastrzeżeniem, że użycie tych urządzeń nie spowoduje trwałej zmiany cech zapisu wizualnego, fonicznego lub informatycznego. W protokole z czynności odtwarzania lub innego wykorzystania dowodu utrwalonego na nośnikach zamieszcza się adnotację o użyciu urządzeń korygujących.

Każdy przypadek odtwarzania lub innego wykorzystania dowodu powinien być odnotowany na włączonej do akt czynności kontrolnych karcie ewidencji dowodu.

## **6. Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. Nr 100, poz. 442, z późn.zm.)**

Zgodnie z przepisem art. 33 ustawy na pisemne żądanie Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej lub dyrektora urzędu kontroli skarbowej, wydane w związku z wszczętym postępowaniem przygotowawczym w sprawie karnej skarbowej, banki są obowiązane do sporządzania i przekazywania informacji dotyczących podejrzanego w zakresie:

- 1) posiadanych rachunków bankowych lub rachunków oszczędnościowych, liczby tych rachunków, a także obrotów i stanów tych rachunków,
- 2) posiadanych rachunków pieniężnych lub rachunków papierów wartościowych, liczby tych rachunków, a także obrotów i stanów tych rachunków,



3) zawartych umów kredytowych lub umów pożyczki, a także umów depozytowych,

4) nabytych za pośrednictwem banków akcji Skarbu Państwa lub obligacji Skarbu Państwa, a także obrotu tymi papierami wartościowymi,

5) obrotu wydawanymi przez banki certyfikatami depozytowymi lub innymi papierami wartościowymi.

W żądaniu Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej lub dyrektor urzędu kontroli skarbowej określa zakres informacji oraz termin ich przekazania. Żądania oznacza się klauzulą "Tajemnica skarbowa", a jego przekazanie następuje w trybie przewidzianym dla dokumentów zawierających wiadomości stanowiące tajemnicę służbową w rozumieniu przepisów o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej.

Zgodnie z art. 33a ustawy z żądaniem sporządzenia i przekazania powyższych informacji Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej lub dyrektor urzędu kontroli skarbowej może wystąpić również w związku z postępowaniem kontrolnym wszczętym przez inspektora na podstawie wydanego upoważnienia, po uprzednim wezwaniu podatnika przez inspektora do udzielenia informacji z tego zakresu albo do upoważnienia instytucji finansowych do przekazania tych informacji, jeżeli podatnik uprzednio:

1) nie wyraził zgody na udzielenie tych informacji albo

2) nie upoważnił inspektora do wystąpienia do instytucji finansowych wymienionych w art. 33 ust. 1-3 o przekazanie tych informacji, albo

3) w terminie wyznaczonym przez inspektora nie udzielił odpowiednich informacji lub upoważnienia.

Żądanie udzielenia informacji zawiera:

1) wskazanie przesłanek uzasadniających konieczność uzyskania tych informacji,

2) dowody potwierdzające, że:

a) podatnik odmówił udzielenia informacji lub

b) podatnik nie wyraził zgody na udzielenie inspektorowi upoważnienia do zażądania tych informacji lub

c) w terminie określonym przez inspektora podatnik nie udzielił informacji albo poważnienia.

Występujący z żądaniem Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej lub dyrektor urzędu kontroli skarbowej powinien zwracać szczególną uwagę na zasadę wzajemnego zaufania pomiędzy instytucjami finansowymi a ich klientami.

W toku postępowania karnego skarbowego lub kontrolnego prowadzonego przez inspektora dostęp do informacji uzyskanych z instytucji finansowych, przysługuje wyłącznie pracownikowi prowadzącemu postępowanie, jego przełożonym oraz Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej.

Zgodnie z przepisem art. 34 ustawy informacje gromadzone i przetwarzane w ramach kontroli skarbowej stanowią tajemnicę skarbową.

Do jej przestrzegania obowiązani są:

- 1) pracownicy urzędów kontroli skarbowej,
- 2) Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej oraz pracownicy Ministerstwa Finansów,
- 3) osoby, które na podstawie odrębnych przepisów odbywają praktykę zawodową w urzędach kontroli skarbowej.

Zgodnie z postanowieniami ustawy szczególnemu nadzorowi podatkowemu podlega produkcja, import, eksport oraz obrót niektórymi wyrobami akcyzowymi, a także czynności bezpośrednio z nimi związane, jak wytwarzanie, uszlachetnianie, przerabianie, zużywanie, skazanie, rozlew, przyjmowanie, magazynowanie, wydawanie, przewóz oraz stosowanie i oznaczanie tych wyrobów znakami skarbowymi akcyzy. Przy wykonywaniu zadań w tych sprawach mogą być dokonywane czynności operacyjno-rozpoznawcze umożliwiające uzyskiwanie informacji oraz utrwalanie śladów i dowodów w sposób tajny lub poufny.

3. W celu wykrycia przestępstw:

- 1) gospodarczych, powodujących znaczną szkodę majątkową,
- 2) przeciwko mieniu znacznej wartości,
- 3) skarbowych, polegających na uszczupleniu podatku lub innej należności Skarbu Państwa znacznej wartości - Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej, po uzyskaniu zgody Prokuratora Generalnego,

może zarządzić na czas określony „stosowanie środków technicznych, umożliwiających w sposób tajny uzyskiwanie informacji oraz utrwalanie śladów i dowodów”.

Czynności operacyjno-rozpoznawcze wykonują pracownicy operacyjni zatrudnieni w jednostkach organizacyjnych kontroli skarbowej i mogą zostać one podjęte tylko wówczas, gdy inne środki okazały się bezskuteczne albo zachodzi wysokie prawdopodobieństwo, że będą nieskuteczne lub nieprzydatne do wykrycia przestępstwa, ujawnienia jego sprawców i ujawnienia oraz zabezpieczenia dowodów.

Materiały uzyskane w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych, które nie stanowią informacji potwierdzających zaistnienie przestępstwa, podlegają niezwłocznemu, protokolarnemu, komisijnemu zniszczeniu.

Zgodnie z przepisami ustawy informacje uzyskiwane w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych są tajne i mogą być wykorzystane wyłącznie przez organy kontroli skarbowej dla celów postępowania kontrolnego.

## **7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. Nr 137, poz. 926)**

Zgodnie z przepisami powołanej ustawy osoby prawne, jednostki organizacyjne nie mające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą lub wykonujące wolny zawód są obowiązane do sporządzania i przekazywania informacji:

1) na pisemne żądanie organu podatkowego - o zdarzeniach wynikających ze stosunków cywilnoprawnych albo z prawa pracy, mogących mieć wpływ na powstanie obowiązku podatkowego lub wysokość zobowiązania podatkowego osób lub jednostek, z którymi zawarto umowę,

2) bez wezwania przez organ podatkowy - o umowach zawartych z osobami zagranicznymi.

Również banki, na pisemne żądanie urzędów skarbowych, obowiązane są do sporządzania i przekazywania informacji dotyczących numerów rachunków bankowych podmiotów, oraz przekazywania danych umożliwiających identyfikację posiadaczy tych rachunków.

Banki oraz inne instytucje finansowe, na pisemne żądanie Ministra Finansów oraz jego upoważnionego przedstawiciela, są obowiązane ponadto do udzielenia informacji w razie wystąpienia władz podatkowych państw obcych - w zakresie i na zasadach wynikających z umów o unikaniu podwójnego opodatkowania.

Ponadto banki, na pisemne żądanie naczelnika urzędu skarbowego wydane w związku z postępowaniem podatkowym wszczętym przez urząd skarbowy, są obowiązane do sporządzania i przekazywania informacji dotyczących strony postępowania w zakresie:

1) posiadanych rachunków bankowych lub rachunków oszczędnościowych, liczby tych rachunków, a także obrotów i stanów tych rachunków,

2) posiadanych rachunków pieniężnych lub rachunków papierów wartościowych, liczby tych rachunków, a także obrotów i stanów tych rachunków,

3) zawartych umów kredytowych lub umów pożyczek pieniężnych, a także umów depozytowych,

4) nabytych za pośrednictwem banków akcji Skarbu Państwa lub obligacji Skarbu Państwa, a także obrotu tymi papierami wartościowymi,

5) obrotu wydawanymi przez banki certyfikatami depozytowymi lub innymi papierami wartościowymi.

Również towarzystwa funduszy powierniczych i towarzystwa funduszy inwestycyjnych, na pisemne żądanie naczelnika urzędu skarbowego, są obowiązane do sporządzania informacji o umorzonych jednostkach uczestnictwa.

Analiza przepisów ustaw oraz aktów wykonawczych wydanych na ich podstawie, które szczegółowo określają tryb postępowania służb państwowych w przypadku ingerencji przez nie w prawa i wolności osobiste obywateli chronione Konstytucją nasuwa stwierdzenie, iż regulacje prawne w tym zakresie sformułowane zostały z dużą ostrożnością oraz dbałością, tak aby zastosowanie różnorodnych technik operacyjnych przez uprawnione podmioty nie prowadziło do ich nadużywania.

Celowi temu służą przyjęte w ustawie rozwiązania determinujące - z jednej strony - przyznanie poszczególnym podmiotom możliwości stosowania poszczególnych czynności operacyjno-rozpoznawczych. I tak zdecydowanie najszersze kompetencje w tym zakresie posiadają Policja oraz Urząd Ochrony Państwa, w węższym zakresie uprawnienia tego rodzaju posiadają np. Straż Graniczna, czy Inspekcja Celna.

Z drugiej strony - podjęcie przez służby państwowe czynności w zakresie kontroli korespondencji, podglądu, podsłuchu, zakupu kontrolowanego, przesyłki kontrolowanej, pozyskiwania informacji stanowiących tajemnicę bankową uzależnione zostało od podjęcia w tej kwestii decyzji przez organ sprawujący nad nimi nadzór np. sąd, Prokuratora Generalnego, odpowiedniego ministra.

Z przepisów analizowanych aktów prawnych wynika, iż stosowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych przewidziane zostało na wypadek sytuacji ekstremalnych, takich w których tradycyjne metody dochodzeniowo-śledcze nie gwarantują skuteczności działania służbom państwowym. Pamiętać również należy, iż czynności te nie znajdują zastosowania do większości obywateli, czy też znacznej ich części. Ograniczają się one bowiem do grupy osób, które dopuszczają się popełniania określonych przestępstw (limitowanych w poszczególnych ustawach), ale wobec których w celu udowodnienia im popełnienia tych przestępstw, ze względu na duży "profesjonalizm działania" niezbędne jest podjęcie nadzwyczajnych środków.

Z tych względów stosowanie czynności operacyjno-rozpoznawczych uzasadnione jest zwiększeniem skuteczności w zwalczaniu przestępczości.

O tym jak przydatne w walce z przestępczością okazały się przyznane służbom państwowym uprawnienia świadczyć mogą sukcesy Policji, Straży Granicznej oraz Urzędu Ochrony Państwa np. w zakresie walki z przemytem narkotyków, które miały miejsce po wprowadzeniu możliwości stosowania przez nie nowych środków operacyjnych.

Pamiętać należy również, iż Konstytucja nie ujmuje ochrony praw i wolności osobistych w sposób bezwzględny. Dopuszcza bowiem możliwość ich ograniczania.

Taka sytuacja jest dopuszczalna, jeżeli dokonane zostanie to w ustawie i na zasadach w niej przewidzianych. Z taką sytuacją mamy miejsce właśnie w przypadku naszego ustawodawstwa. Poszczególne akty prawne nie tylko określają środki, które mogą stosować służby państwowe, ale również określają sytuacje w których mogą zostać zastosowane niektóre z nich.

Inne przepisy Konstytucji przewidują natomiast możliwość wpływu przez organy konstytucyjne na działalność podmiotów wykonujących czynności, które naruszają prawa i wolności obywateli.

Z jednej strony - służby państwowe podlegają bowiem kontroli wewnętrznej w ramach danej jednostki organizacyjnej. Z drugiej - kontroli władzy wykonawczej.

Wreszcie Sejm poprzez instytucje zapytań i interpelacji poselskich, jak również poprzez komisje stałe oraz możliwość powołania *ad hoc* komisji sejmowej ma prawo zbadania każdej sprawy.

Szczególne role w zakresie kontroli parlamentu nad przejawami działalności wkraczającej w sferę praw i wolności osobistych przypada Komisji ds. Służb Specjalnych, która po raz pierwszy powołana została przez Sejm II kadencji i która zapoznawała się między innymi z materiałami zgromadzonymi przy wykorzystaniu nowych możliwości działania przez służby specjalne.

Podkreślić również należy, iż Sejm obecnej kadencji podjął prace nad projektem ustawy o sejmowej komisji śledczej (Druk Sejmowy nr 380), która zgodnie z projektowanymi rozwiązaniami będzie mogła zbadać każdą sprawę, w tym jak się wydaje również te, w których prowadzono postępowania przy użyciu metod, które wiązały się z ingerencją w prywatność jednostki.

30 września 1998 r.

INFORMACJA NA TEMAT PODMIOTÓW,  
DO KTÓRYCH NALEŻY KIEROWAĆ PROJEKTY USTAW  
W TRYBIE ART. 31 UST. 3 REGULAMINU SEJMU  
W CELU KONSULTACJI TYCH PROJEKTÓW

*MAREK ZUBIK*

Poniżej przedstawiona jest lista podmiotów, w stosunku do których odnosi się obowiązek konsultacji projektów ustaw, o jakim mowa jest w art. 31 ust. 3 i art. 33 ust. 3b Regulaminu Sejmu. Zestawienie to zawiera podmioty, z którymi obowiązek konsultacji projektów ustaw, dotyczących zakresu działania tych podmiotów, wynika z postanowień ustaw.

<b>Podmiot konsultacji i podstawa prawna:</b>	<b>L.p.</b>
Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych art. 12 pkt 4) ustawy z dnia 29 VIII 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz. U. Nr 133, poz. 883;	1
kapituły orderów art. 21 pkt 3) ustawy z dnia 16 X 1992 r. o orderach i odznaczeniach, Dz. U. Nr 90, poz. 450;	2
Kasa Krajowa art. 35 ust. 2) ustawy z dnia 14 XII 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo - kredytowych, Dz. U. Z 1996 r. Nr 1, poz. 2;	3
	4

Komisja Akredytacyjna Wyższego Szkolnictwa Zawodowego  
art. 29 ust. 2 pkt 7 ustawy z dnia 26 VI 1997 r.

o wyższych szkołach zawodowych,

Dz. U. Nr 96, poz. 590;

5

Komitet Badań Naukowych

art. 2 pkt 8) ustawy z dnia 12 I 1991 r.

o Komitecie Badań Naukowych,

Dz. U. Nr 8, poz. 28;

6

Komitet Doradczego Urzędu Nadzoru

art. 211 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 28 VIII 1997 r.

o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych,

Dz. U. Nr 139, poz. 934;

7

Komitet Doradczy Urzędu Nadzoru

art. 211 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 28 VIII 1997 r.

o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych,

Dz. U. Nr 139, poz. 934;

8

Komitet Integracji Europejskiej

art. 2 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 8 VIII 1996 r.

o Komitecie Integracji Europejskiej,

Dz. U. Nr 106, poz. 494;

9

Konsystorz Kościoła

art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 13 V 1994 r.

o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Reformowanego  
w Rzeczypospolitej Polskiej,

Dz. U. Nr 73, poz. 324;



- 10
- Krajowa Rada Biegłych Rewidentów  
art. 25 ust. 2 pkt 3) ustawy z dnia 13 X 1994 r.  
o biegłych rewidentach,  
Dz. U. Nr 121, poz. 592, ze zm.;
- 11
- Krajowa Rada do Spraw Krwiodawstwa  
art. 26 ust. 2 pkt 2) ustawy z dnia 22 VIII 1997 r.  
publicznej służbie krwi,  
Dz. U. Nr 106, poz. 681;
- 12
- Krajowa Rada Doradców Podatkowych  
art. 56 ust. 2 pkt 7) ustawy z dnia 5 VII 1996 r.  
o doradztwie podatkowym,  
Dz. U. Nr 102, poz. 475;
- 13
- Krajowa Rada Doradców Podatkowych  
art. 56 ust. 2 pkt 4) ustawy z dnia 5 VII 1996 r.  
o doradztwie podatkowym,  
Dz. U. Nr 102, poz. 475;
- 14
- Krajowa Rada Lekarsko-Weterynaryjna  
art. 10 ust. 2 pkt 6) ustawy z dnia 21 XII 1990 r.  
o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych,  
Dz. U. z 1991 r. Nr 8, poz. 27;
- 15
- Krajowa Rada Notarialna  
art. 40 § 1 pkt 2) lit. b) ustawy z dnia 14 II 1991 r.

Prawo o notariacie,  
Dz. U. Nr 22, poz. 91;

16

Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji  
art. 6 ust. 2 pkt 7) ustawy z dnia 29 XII 1992 r.  
o radiofonii i telewizji,  
Dz. U. z 1993 r. Nr 7, poz. 34, ze zm.;

17

Krajowa Rada Sądownictwa  
art. 2 pkt 7) ustawy z dnia 20 XII 1989 r.  
o Krajowej Radzie Sądownictwa,  
Dz. U. Nr 73, poz. 435;

18

Krajowa Rada Transplantacyjna  
art. 17 ust. 2 pkt 5) ustawy z dnia 26 X 1995 r.  
o pobieraniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów,  
Dz. U. Nr 138, poz. 682, ze zm.;

19

Naczelna Izba Aptekarska, okręgowe izby aptekarskie  
art. 7 ust. 2 pkt 6) ustawy z dnia 19 IV 1991 r.  
o izbach aptekarskich,  
Dz. U. Nr 41, poz. 179, ze zm.;

20

Naczelna Izba Lekarska  
art. 4 ust. 2 pkt 6) ustawy z dnia 17 V 1989 r.

o izbach lekarskich,  
Dz. U. Nr 30, poz. 158;

21

Naczelna Rada Adwokacka  
art. 58 pkt 9) ustawy z dnia 26 V 1982 r.  
Prawo o adwokaturze,  
Dz. U. Nr 16, poz. 124;

22

Naczelna Rada Nadzorcza  
art. 14 pkt 2) ustawy z dnia 25 XI 1986 r.  
o organizacji i funkcjonowaniu ubezpieczeń społecznych,  
tekst jedn. Dz. U. z 1989 r. Nr 25, poz. 137, ze zm.;

23

Naczelna Rada Spółdzielcza  
art. 11 pkt 2) ustawy z dnia 20 I 1990 r.  
o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości,  
Dz. U. Nr 6, poz. 36;

24

Naczelna Rada Zatrudnienia  
art. 7 ust. 2 pkt 4) ustawy z dnia 14 XII 1994 r.  
o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu,  
tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128;

25

Naczelna Izba Pielęgniarek i Położnych, okręgowe izby  
pielęgniarek i położnych,  
art. 4 ust. 2 pkt 5) ustawy z dnia 19 IV 1991 r.  
o samorządzie pielęgniarek i położnych,  
Dz. U. Nr 41, poz. 178;

26

NBP  
art. 21 pkt 3) i 4) ustawy z dnia 29 VIII 1997 r.  
Narodowym Banku Polskim,  
Dz. U. Nr 140, poz. 938;

- 27  
ogólnokrajowa organizacja międzyzwiązkowa, ogólnokrajowy  
związek zawodowy reprezentatywny dla pracowników większości  
zakładów pracy  
art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 23 V 1991 r.  
o związkach zawodowych,  
Dz. U. Nr 55, poz. 234, ze zm.;
- 28  
organizacje rolników  
art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 8 X 1982 r.  
o społeczno-zawodowych organizacjach rolników,  
Dz. U. Nr 32, poz. 217;
- 29  
Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych  
art. 3 ust. 3 pkt 2) ustawy z dnia 29 X 1982 r.  
o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi,  
Dz. U. Nr 35, poz. 230, ze zm.;
- 30  
Państwowa Inspekcja Pracy  
art. 8 ust. 1 pkt 9) ustawy z dnia 6 III 1981 r.  
Państwowej Inspekcji Pracy,  
tekst jedn. Dz. U. z 1985 r. Nr 54, poz. 276;
- 31  
Państwowa Inspekcja Sanitarna  
art. 3 pkt 2) ustawy z dnia 14 III 1985 r.  
Państwowej Inspekcji Sanitarnej,  
Dz. U. Nr 12, poz. 49;

- 32
- Państwowa Rada Ochrony Przyrody  
art. 11 ust. 4 pkt 2) ustawy z dnia 16 X 1991 r.  
o ochronie przyrody,  
Dz. U. Nr 114, poz. 492;
- 33
- Pełnomocnik do Spraw Osób Niepełnosprawnych  
art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 9 V 1991 r.  
o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych,  
Dz. U. Nr 46, poz. 201;
- 34
- Polska Akademia Nauk  
art. 2 ust. 1 pkt 7) ustawy z dnia 25 IV 1997 r.  
o Polskiej Akademii Nauk,  
Dz. U. Nr 75, poz. 469, ze zm.;
- 35
- Polska Izba Rzeczników Patentowych  
art. 18 pkt 2) ustawy z dnia 9 I 1993 r.  
o rzecznikach patentowych,  
Dz. U. Nr 10, poz. 46;
- 36
- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów  
art. 19 ust. 1 pkt 6) ustawy z dnia 24 II 1990 r.  
  
o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym,  
tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318, ze zm.;
- 37
- Prezydium Naczelnej Rady Kościoła  
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 II 1997 r.  
o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego

w Rzeczypospolitej Polskiej,  
Dz. U. Nr 41, poz. 254;

38

Prezydium Rady Kościoła  
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 VI 1995 r.  
o stosunku Państwa do Kościoła Chrześcijan Baptystów  
w Rzeczypospolitej Polskiej,  
Dz. U. Nr 97, poz. 480;

39

Prokurator Generalny  
art. 3 ust. 1 pkt 9) ustawy z dnia 20 VI 1985 r.  
o prokuraturze,  
tekst jedn. Dz. U. z 1994 r. Nr 19, poz. 70, ze zm.;

40

Rada Główna  
art. 42 ust. 2 pkt 3) ustawy z dnia 12 IX 1990 r.  
szkolnictwie wyższym,  
Dz. U. Nr 65, poz. 385, ze zm.;

41

Rada Kościoła  
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 II 1997 r.  
o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów  
w Rzeczypospolitej Polskiej,  
Dz. U. Nr 41, poz. 253;

42

Rada Kościoła  
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 VI 1995 r.  
stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego  
w Rzeczypospolitej Polskiej,

Dz. U. Nr 97, poz. 479;

43

Rada Poczty Polskiej  
art. 27 ust. 1 pkt 4) lit. e) ustawy z dnia 30 VII 1997 r.  
państwowym przedsiębiorstwie użyteczności publicznej  
“Poczta Polska”,  
Dz. U. Nr 106, poz. 675;

44

Rada Pomocy Społecznej  
art. 53 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 29 XI 1990 r.  
o pomocy społecznej,  
tekst jedn. Dz. U. z 1996 r. Nr 64, poz. 414;

45

Rada Przełożonych Kościoła  
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 II 1997 r.  
o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów  
w Rzeczypospolitej Polskiej,  
Dz. U. Nr 41, poz. 252;

46

Rada Rolników  
art. 71 pkt 1) ustawy z dnia 20 XII 1990 r.  
o ubezpieczeniu społecznym rolników,  
tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 7, poz. 25;

47

Rada Synodu  
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 VI 1995 r.  
o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego  
w Rzeczypospolitej Polskiej,  
Dz. U. Nr 97, poz. 482;

- 48  
Rzecznik Ubezpieczonych  
art. 90c ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 28 VII 1990 r.  
o działalności ubezpieczeniowej,  
tekst jedn. Dz. Z 1996 r. U. Nr 11, poz. 62;
- 49  
samorząd radców prawnych  
art. 41 pkt 3) ustawy z dnia 6 VII 1982 r.  
o radcach prawnych,  
Dz. U. Nr 19, poz. 145, ze zm.;
- 50  
Synod Kościoła  
art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 13 V 1994 r.  
o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Augsburskiego  
w Rzeczypospolitej Polskiej,  
Dz. U. Nr 73, poz. 323;
- 51  
Szef Służby Cywilnej  
art. 7 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 5 VII 1996 r.  
o służbie cywilnej,  
Dz. U. Nr 89, poz. 402;
- 52  
Zarząd Kościoła  
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 30 VI 1995 r.  
o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego  
w Rzeczypospolitej Polskiej,  
Dz. U. Nr 97, poz. 481;
- 53  
Zarząd Związku Gmin Wyznaniowych Żydowskich  
art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 20 II 1997 r.



o stosunku Państwa do gmin wyznaniowych żydowskich  
w Rzeczypospolitej Polskiej,  
Dz. U. Nr 41, poz. 251;

54

zgromadzenie przewodniczących samorządowych kolegiów  
odwoławczych  
art. 24 ust. 1 pkt 2) ustawy z dnia 12 X 1994 r.  
o samorządowych kolegiach odwoławczych,  
Dz. U. Nr 122, poz. 593;

55

Związek Maklerów Papierów Wartościowych i Doradców w Zakre-  
sie  
Publicznego Obrotu Papierami Wartościowymi  
art. 36 pkt 2) ustawy z dnia 22 VII 1991 r.  
Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi i funduszach  
powierniczych,  
Dz. U. Nr 58, poz. 239, ze zm.;

*8 października 1998 r.*

W SPRAWIE ŁĄCZENIA STANOWISK I FUNKCJI  
PUBLICZNYCH Z UDZIAŁAMI W RADACH NADZORCZYCH  
I CZŁONKOSTWEM W ZARZĄDZIE SPÓŁEK  
PRAWA HANDLOWEGO

JOANNA MARIA KAROLCZAK

Kwestie zakazów łączenia stanowisk, w tym wykaz osób, które nie mogą być członkami rad nadzorczych spółek prawa handlowego reguluje ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne* (Dz. U. Nr 196, poz. 679). Przewiduje ona generalnie ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, w rozumieniu przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, oraz przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego.

Ustawa określa także ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej przez:

1) pracowników urzędów państwowych, w tym urzędników służby cywilnej, zajmujących stanowiska kierownicze:

a) dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) - w urzędach naczelnym i centralnym organów państwowych,

b) dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego, kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy oraz głównego księgowego - w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej,

c) kierownika urzędu i jego zastępcy - w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej,

2) pracowników urzędów państwowych, w tym urzędników służby cywilnej, zajmujących stanowiska równorzędne pod względem płacowym ze stanowiskami wymienionymi w pkt 1,

3) dyrektora generalnego Najwyższej Izby Kontroli oraz pracowników Najwyższej Izby Kontroli nadzorujących lub wykonujących czynności kontrolne,

4) pracowników regionalnych izb obrachunkowych zajmujących stanowiska: prezesa, członka kolegium, naczelnika wydziału oraz inspektora do spraw kontroli,

5) pracowników samorządowych kolegiów odwoławczych zajmujących stanowiska: przewodniczącego, jego zastępcy oraz etatowego członka kolegium,

6) członków zarządów gmin, skarbników (głównych księgowych budżetu) i sekretarzy gmin oraz inne osobny wydające decyzje administracyjne z upoważnienia wójta lub burmistrza (prezydenta miasta),

7) pracowników banków państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, członka zarządu oraz skarbnika,

8) pracowników przedsiębiorstw państwowych zajmujących stanowiska: dyrektora przedsiębiorstwa, jego zastępcy oraz głównego księgowego,

9) pracowników jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa i członka zarządu,

10) pracowników agencji państwowych zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, dyrektora zespołu, dyrektora oddziału terenowego i jego zastępcy - lub stanowiska równorzędne,

11) inne osoby pełniące funkcje publiczne, jeżeli ustawa szczególnie tak stanowi.

Ustawa przewiduje dla nich - w okresie zajmowania stanowisk lub pełnienia wskazanych funkcji - zakaz:

\* bycia członkami zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego,

\* zatrudnienia lub wykonywania innych zajęć w spółkach prawa handlowego, które mogłyby wywoływać podejrzenie o ich stronniczość lub interesowność,

\* posiadania w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek.

Zakazy te dotyczą m.in. pracowników jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz spółek, w których udział Skarbu Państwa przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji, zajmujących stanowiska: prezesa, wiceprezesa, członka zarządu.

Jednakże, zakaz bycia członkiem zarządu, rady nadzorczej lub komisji rewizyjnych spółki nie dotyczy osób wskazanych wyżej, o ile zostały one wyznaczone do spółki prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa jako reprezentant tego podmiotu; osoby te nie mogą być jednak wyznaczone do więcej niż dwóch spółek prawa handlowego.

Pracownicy urzędów państwowych, w tym urzędnicy służby cywilnej, zajmujący stanowiska kierownicze.

a) dyrektora generalnego, dyrektora departamentu (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz naczelnika wydziału (jednostki równorzędnej) - w urzędach naczelnych i centralnych organów państwowych,

b) dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego, dyrektora wydziału (jednostki równorzędnej) i jego zastępcy oraz głównego księgowego, kierownika urzędu rejonowego i jego zastępcy oraz głównego księgowego - w urzędach terenowych organów rządowej administracji ogólnej,

c) kierownika urzędu i jego zastępcy - w urzędach terenowych organów rządowej administracji specjalnej,

oraz pracownicy urzędów państwowych, w tym urzędnicy służby cywilnej, zajmujący stanowiska równorzędne pod względem płacowym z wymienionymi wyżej mogą otrzymywać odrębne wynagrodzenie z tytułu sprawowania funkcji w spółce prawa handlowego, do której zostały wyznaczone jako reprezentanci Skarbu Państwa. Wysokość wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji w jednej spółce, łącznie z dietami, nie może przekraczać miesięcznie czterokrotności najniższego wynagrodzenia pracowników za pracę, obowiązującego w grudniu roku poprzedzającego, określanego przez Ministra Pracy i

Polityki Socjalnej na podstawie Kodeksu pracy; jeżeli wynagrodzenie przyznane przez spółkę jest wyższe, nadwyżka stanowi dochód budżetu państwa.

Wybór lub powołanie do władz spółki z naruszeniem wskazanych wyżej zakazów są z mocy prawa nieważne i nie podlegają wpisaniu do właściwego rejestru.

Zgodnie z ustawą z dnia 31 lipca 1981 r. *o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe* (Dz. U. Nr 20, poz. 101 z późn.zm.) osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe, która pełni również inną funkcję, przysługuje jedno, wybrane przez nią wynagrodzenie przewidziane w przepisach niniejszej ustawy bądź w odrębnych przepisach. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (uchwała TK z 11 stycznia 1995 r., W 17/94, OTK 1/13/95) przepis ten generalnie nie ma zastosowania do przypadków łączenia kierowniczych stanowisk państwowych i stanowisk we władzach spółki prawa handlowego, ponieważ łączenie takie jest zabronione (należy w tym miejscu zaznaczyć, że orzeczenie zostało wydane na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy regulującej tę samą materię). Jedynym dopuszczonym przez prawo wyjątkiem jest sytuacja gdy osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe zostaje wyznaczona do zajęcia stanowiska we władzach spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa. Wówczas omawiany art. 4 ust. 2 może znajdować zastosowanie wobec tej osoby.

Zwrot "pełni inną funkcję" odnosi się także do sytuacji, gdy osoba zajmująca kierownicze stanowisko państwowe zostaje wyznaczona jako przedstawiciel Skarbu Państwa do zajęcia stanowiska we władzach spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa.

Pojęcie "wynagrodzenie" odnosi się do przychodów osób zajmujących kierownicze stanowisko państwowe, uzyskiwanych z tytułu równoczesnego zajmowania stanowisk we władzach spółek.

3 grudnia 1998 r.

## INFORMACJA W SPRAWIE URZĘDÓW CENTRALNYCH

JOANNA MARIA KAROLCZAK

Urzędy centralne są podporządkowane naczelnym organom administracji państwowej, a więc Radzie Ministrów, Prezesowi Rady Ministrów lub właściwym ministrom resortowym.

Poniżej przedstawiam spis centralnych organów administracji rządowej i państwowej.

\* Prezes Głównego Urzędu Miar jest *centralnym organem administracji państwowej* w sprawach miar i probiernictwa, na podstawie ustawy z dnia 3 kwietnia 1993 r. o Głównym Urzędzie Miar (Dz. U. Nr 55, poz. 247 z późn.zm.)

\* Prezes Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki jest *centralnym organem administracji państwowej*, na podstawie ustawy z dnia 25 stycznia 1991 r. o utworzeniu Urzędu Kultury Fizycznej i Turystyki (Dz. U. Nr 16, poz. 74)

\* Prezes Urzędu Zamówień Publicznych jest *centralnym organem administracji państwowej* właściwym w sprawach zamówień publicznych, na podstawie ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. (Dz. U. Nr 76, poz. 344)

\* Prezes Państwowej Agencji Atomistyki pełni funkcję *centralnego organu administracji państwowej* do spraw wykorzystywania energii atomowej na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1986 r. Prawo atomowe (Dz. U. Nr 12, poz. 70 z późn.zm.)

\* Prezes Wyższego Urzędu Górniczego jest *centralnym organem administracji państwowej* w odniesieniu do wydobywania kopalni podstawowych oraz kopalni pospolitych w granicach obszarów morskich RP, na podstawie ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 27, poz. 96 z późn.zm.)

\* Prezes Krajowego Urzędu Pracy jest *centralnym organem administracji państwowej*, na podstawie ustawy z dnia 14 grudnia 1994 r. o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz. U. tekst jedn. z 1997 r. Nr 25, poz. 128 z późn.zm.)

\* Prezes Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego jest *centralnym organem administracji państwowej*, na podstawie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. tekst jedn. z 1998 r. Nr 5, poz. 25)

\* Komendant Główny Policji jest *centralnym organem administracji państwowej* właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, na podstawie ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 z późn.zm.)

\* Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej jest *centralnym organem administracji państwowej* w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej, na podstawie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 88, poz. 440 z późn.zm.)

\* Komendant Główny Straży Granicznej jest *centralnym organem administracji państwowej* w sprawach ochrony granicy państwowej i kontroli ruchu granicznego, na podstawie ustawy z 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz. U. Nr 78, poz. 462)

\* Naczelný Dyrektor Archiwów Państwowych jest *centralnym organem administracji państwowej* w prawach państwowego zasobu archiwalnego, na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. Nr 38, poz. 173 z późn.zm.)

\* Szef Obrony Cywilnej Kraju jest *centralnym organem administracji państwowej* w sprawach obrony cywilnej, na podstawie ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony RP (Dz. U. tekst jedn. z 1992 r., Nr 4, poz. 16 z późn.zm.)

\* Prezes Głównego Urzędu Celný jest *centralnym organem* w sprawach celnych, na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 1997 r. Kodeks celny (Dz. U. Nr 23, poz. 117 z późn.zm.)

\* Prezes Głównego Urzędu Statystycznego jest *centralnym organem administracji rządowej* właściwym w sprawach statystyki na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. Nr 88, poz. 439 z późn.zm.)

\* Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jest *centralnym organem administracji rządowej* w zakresie przeciwdziałania praktykom monopolistycznym, rozwoju konkurencji i ochrony interesów konsumentów, na podstawie ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz. U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318 z późn.zm.)

\* Prezes Urzędu Regulacji Energetyki jest *centralnym organem administracji rządowej*, wykonuje zadania z zakresu spraw regulacji i gospodarki paliwami i energią oraz promowania konkurencji, na podstawie ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawa energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348 z późn.zm.)

\* Szef Służby Cywilnej jest *centralnym organem administracji rządowej* właściwym w sprawach służby cywilnej, na podstawie ustawy z dnia 5 lipca 1996 r. o służbie cywilnej (Dz. U. Nr 89, poz. 402 z późn.zm.)

\* Szef Urzędu Ochrony Państwa jest *centralnym organem administracji rządowej* właściwym w sprawach bezpieczeństwa i ochrony jego porządku konstytucyjnego, na podstawie ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz. U. Nr 30, poz. 180 z późn.zm.)

\* Generalny Inspektor Celny jest *centralnym organem administracji rządowej* właściwym w sprawach przeciwdziałania i zwalczania naruszeń prawa obowiązującego w dziedzinie obrotu towarowego z zagranicą i obrotu towarami pochodzącymi z zagranicy, na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. o Inspekcji Celnej (Dz. U. Nr 71, poz. 449)

\* Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest *centralnym organem administracji rządowej* w sprawach nadzoru architektoniczno-budowlanego i specjalistycznego nadzoru budowlanego, na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 z późn.zm.)

\* Główny Geodeta Kraju jest *centralnym organem administracji rządowej* właściwym w sprawach geodezji i kartografii, na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. Nr 30, poz. 163 z późn.zm.)



\* Główny Inspektor Kolejnictwa jest *centralnym organem administracji rządowej* właściwym w sprawach nadzoru technicznego nad eksploatacją linii kolejowych pojazdów szynowych i bezpieczeństwa ruchu kolejowego, na podstawie ustawy z dnia 27 czerwca 1997 r. (Dz. U. Nr 96, poz. 591)

\* Komisja Papierów Wartościowych i Giełd jest *centralnym organem administracji rządowej* w zakresie 1) publicznego obrotu 2) działalności giełd towarowych, podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa maklerskie na rynku towarów giełdowych oraz działalności domów składowych i podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa składowe, na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz. U. Nr 118, poz. 754 z późn.zm.)

\* Urząd Nadzoru nad Funduszami Emerytalnymi jest *centralnym organem administracji rządowej*, na podstawie ustawy z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (Dz. U. Nr 139, poz. 934 z późn.zm.)

\* Urząd Patentowy jest *centralnym organem administracji państwowej* w sprawach własności przemysłowej, na podstawie ustawy z dnia 31 maja 1962 r. (Dz. U. tekst jedn. z 1993 r., Nr 26, poz. 118)

\* Urząd do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych jest *centralnym organem administracji państwowej*, na podstawie ustawy z dnia 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz. U. tekst jedn. z 1997 r. Nr 142, poz. 950 z późn.zm.)

\* Państwowy Urząd Nadzoru Ubezpieczeń jest *centralnym organem administracji państwowej*, na podstawie ustawy z 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. tekst jedn. z 1996 r. Nr 11, poz. 62 z późn.zm.)

\* Urząd Dozoru Technicznego jest *centralnym organem administracji państwowej* w zakresie dozoru technicznego, na podstawie ustawy z dnia 19 listopada 1987 r. o dozorcze technicznym (Dz. U. Nr 36, poz. 202 z późn.zm.)

\* Komitet Kinematografii jest *centralnym organem administracji państwowej* do spraw kinematografii, na podstawie ustawy z dnia 16 lipca 1987 r. o kinematografii (Dz. U. 22, poz. 127 z późn.zm.)

\* Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest *centralnym organem administracji państwowej*, na podstawie ustawy z dnia 25 listopada 1986 r. o organizacji i finansowaniu ubezpieczeń społecznych (Dz. U. tekst jedn. z 1989 r. Nr 25, poz. 137 z późn.zm.)

W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na dosyć liczne centralne organy administracji państwowej występujące pod nazwą inspekcji. Byt prawny tych organów określają ustawy lub przepisy wykonawcze wydane na podstawie tych ustaw albo uchwały Rady Ministrów czy Prezydium Rządu. Inspekcje te wykonują przede wszystkim funkcje kontrolne, ale także mają kompetencje właściwe centralnym organom administracji państwowej (choć nie są - tak jak wymienione wyżej - nazwane tak w samej ustawie). Dlatego też - zdaniem Jerzego Służewskiego (w: *Polskie prawo administracyjne*, PWN 1995, s.87) - można je potraktować jako *sui generis* centralne organy administracji państwowej.

Zaliczyć tu należy następujące inspekcje:

\* Centralny Inspektorat Standaryzacji, powołany ustawą z dnia 12 września 1996 r. o państwowym nadzorze standaryzacyjnym towarów rolno-spożywczych w obrocie z zagranicą (Dz. U. Nr 124, poz. 584), który jest państwową jednostką organizacyjną

\* Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, powołany ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. Nr 133, poz. 833)

\* Inspekcja Nasienna, powołana ustawą z dnia 25 listopada 1995 r. o nasiennictwie (Dz. U. Nr 149, poz. 724 z późn.zm.)

\* Państwowa Inspekcja Pracy, powołana ustawą z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz. U. tekst jedn. z 1985 r. Nr 54, poz. 276 z późn.zm.)

\* Państwowa Inspekcja Handlowa, powołana ustawą z dnia 25 lutego 1958 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej (Dz. U. tekst jedn. z 1969 r. Nr 26, poz. 206 z późn.zm.)

\* Państwowa Inspekcja Ochrony Roślin, powołana ustawą z dnia 12 lipca 1995 r. o ochronie roślin uprawnych (Dz. U. Nr 90, poz. 446 z późn.zm.)

\* Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska, powołana na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 1990 r. o Państwowej Inspekcji Środowiska (Dz. U. Nr 77, poz. 335 z późn.zm.)

\* Państwowa Inspekcja Sanitarna, powołana ustawą z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. tekst jedn. z 1998 r. Nr 90, poz. 575)

\* Państwowa Inspekcja Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych, powołana ustawą z dnia 30 czerwca 1970 r. o Państwowej Inspekcji Skupu i Przetwórstwa Artykułów Rolnych (Dz. U. Nr 16, poz. 137 z późn.zm.)

\* Państwowa Inspekcja Telekomunikacyjna i Poczтовая, powołana ustawą z dnia 23 listopada 1990 r. o łączności (Dz. U. tekst jedn. z 1995 r. Nr 117, poz. 564)

\* Państwowa Inspekcja Weterynaryjna, powołana ustawą z dnia 24 kwietnia 1997 r. o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz Państwowej Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. Nr 60, poz. 369).

*3 grudnia 1998 r.*

O NAJWAŻNIEJSZYCH ZMIANACH DOKONANYCH  
W OSTATNICH LATACH W KODEKSIE PRACY  
W ZAKRESIE RELACJI PRACODAWCA - PRACOWNIK

*IRENA GALIŃSKA-RĄCZY*

O tzw. dużej nowelizacji Kodeksu pracy, która miała miejsce 2 lutego 1996 r. można powiedzieć, że była rezultatem głębokiego kompromisu między rządem, pracodawcami i związkami zawodowymi.

Kompromis ten oznacza, że żadna ze stron nie była w pełni usatysfakcjonowana z przyjętych rozwiązań. Zdaniem autorów znowelizowanego Kodeksu pracy (podstawą był projekt rządowy), zachowano w nim równowagę praw pracowniczych i praw pracodawców.

Nowela wprowadziła ponad 200 zmian. Część z tych zmian miała swoje inspiracje w dyrektywach Unii Europejskiej (np. art. 23<sup>1</sup> k.p. umożliwiający pracownikowi rozwiązywanie stosunku pracy bez wypowiedzenia, w przypadku przejęcia zakładu przez nowego pracodawcę) oraz konwencjach MOP.

W Kodeksie znalazły się niewątpliwie rozwiązania zmierzające do ujednoczenia naszego prawa pracy z prawem wspólnotowym. Przykładem ostrej krytyki ze strony pracodawców był np. nowy art. 55 k.p. (całkowicie zgodny z dyrektywami Unii Europejskiej), który wprowadził zasadę, iż pracownik może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia, jeżeli pracodawca dopuści się ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków wobec pracownika.

Zmian legislacyjnych dokonanych w zakresie podstawowych zasad prawa pracy odnoszących się do stosunku pracodawca-pracownik nie da się jednoznacznie ocenić. Część z nich jest wynikiem formowania nowego modelu prawa pracy w Polsce, zaś część wydaje się tkwić w poprzednim systemie. Konfederacja Pracodawców Polskich, skonstataowała po uchwaleniu nowelizacji Kodeksu pracy, iż ówczesny układ polityczny i silna pozycja związków zawodowych (na 26 posłów-członków sejmowej komisji nadzwyczajnej do nowelizacji kodeksu, 14 należało do związków zawodowych, przy czym prezydium komisji w 3/4 składało się z posłów-związkowców), uniemożliwiły opracowa-

nie liberalnego kodeksu, zaś Business Centre Club stwierdził, iż nowe regulacje uderzają przede wszystkim w małe i średnie przedsiębiorstwa.

Pamiętać należy, że Kodeks pracy z założenia tworzony jest dla ochrony i pewnego uprzywilejowania pracownika w stosunkach z pracodawcą, który z natury rzeczy traktowany jest przez ustawodawcę jako strona silniejsza.

Dążenie do uwzględnienia w Kodeksie pracy nowych uwarunkowań społeczno-ekonomicznych wynikających z zasad gospodarki rynkowej, powinno wyrażać się w poszukiwaniu równowagi między pozycją prawną pracownika i pracodawcy, czyli poszukiwaniu symetrii między organizatorską a ochronną funkcją tego aktu.

Nowe unormowania powinny zwiększać zakres autonomii stron w stosunku pracy, zwłaszcza w swobodnym kształtowaniu jego treści, ale nie można też zapominać, iż w dalszym ciągu znajdujemy się w okresie przemian i prawo pracy powinno chronić przed pracodawcami nie rozumiejącymi, czym jest równoprawne traktowanie pracowników.

Pierwszym krokiem we wprowadzaniu nowego prawa pracy, była nowelizacja działu XI Kodeksu pracy poświęconego zakładowym i ponadzakładowym zbiorowym układom pracy (wprowadzona ustawą z 29 września 1994 r.). Od czasu tej nowelizacji możemy mówić o odchodzeniu od centralistycznych, reglamentowanych przez państwo zasad kształtowania warunków zatrudnienia, czyli relacji pracodawca-pracownik.

Przez nowelizację Kodeksu pracy pracodawcy zyskali m.in.:

- \* odstąpienie od regulowania zobowiązań finansowych poprzednika,

- \* możliwość zapisu w umowie zakazu pracy u konkurencji po ustaniu zatrudnienia (za odszkodowaniem),

- \* możliwość swobodnego stosowania zadaniowego czasu pracy i jego równoważnych norm,

- \* uzależnienie od zakładowego stażu pracy długości wypowiedzenia i wysokości odszkodowań za zwolnienie,

- \* stosowanie proporcjonalnych urlopów wypoczynkowych w zależności od momentu zwolnienia pracownika,

- \* wydłużenie okresu próbnego.

Ustawodawca zwolnił też pracodawcę z niektórych obowiązków wobec pracowników i państwa, jeśli nie mają bezpośredniego związku z jego działalnością:

- \* pracodawca nie ma obowiązku płacenia wynagrodzenia w czasie pobytu pracownika w areszcie tymczasowym,

- \* pracodawca nie musi potrącać z wynagrodzenia należności zasądzonych na rzecz tzw. jednostek gospodarki społecznej,

- \* pracodawca nie jest zobowiązany do udzielania urlopów bezpłatnych działaczom organizacji społecznych i politycznych.

*2 listopada 1998 r.*

## FUNKCJONOWANIE KOMISJI DO SPRAW KONTROLI PAŃSTWOWEJ W WYBRANYCH PAŃSTWACH

*WOJCIECH ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI*

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej ustanowiona nowelą do Regulaminu Sejmu z dnia 30 września 1998 r. (M. P. Nr 34, poz. 483) jest organem, który znajduje jedynie nieliczne odpowiedniki w innych systemach parlamentarnych.

Kwerenda przeprowadzona przez autora niniejszej opinii w zasobach źródłowych Biblioteki Sejmowej i Biura Studiów i Ekspertyz doprowadziła do odnalezienia jedynie kilku przykładów organów parlamentarnych, których kompetencje w przybliżeniu odpowiadałyby zakresowi działań Komisji ds. Kontroli Państwowej.

W poszczególnych systemach funkcję kontrolną parlamentu konkretyzuje zazwyczaj cały szereg klasycznych instrumentów kontroli:

- interpelacje i zapytania parlamentarne,
- rozpatrywanie ośreǳi i sprawozdań organów egzekutywy,
- uprawnienia kontrolne komisji stałych (prawo do informacji, uprawnienie do wzywania na posiedzenie komisji przedstawicieli rządu), a także
- prawo powoływania komisji dochodzeniowo-śledczych dla wyjaśnienia poszczególnych spraw.

Nieliczne są przypadki systemów parlamentarnych, w których funkcja kontrolna, oprócz wymienionych instrumentów kontroli, sprawowana jest przez specjalne organy kontroli państwowej.

W grupie tej znajdują się następujące systemy:

### **Wenezuela**

Art. 47 Regulaminu Izby Deputowanych ustanawia stałą Komisję Kontroli: "Do jej zadań należy sprawowanie nadzoru nad inwestowaniem i wykorzystaniem funduszy publicznych we wszystkich sektorach administracji, w czym ograniczona jest jedynie postanowieniami

Konstytucji i ustaw. Komisja realizuje swoje zadania za pośrednictwem Państwowego Urzędu Kontroli lub bezpośrednio."

### **Argentyna**

W Izbie Deputowanych funkcjonują stałe Komisje Doradcze, a w śród nich Komisja Analiz i Kontroli Przestrzegania Przepisów Podatkowych i Zapobiegawczych (art. 61 Regulaminu Izby Deputowanych). Do zakresu jej działania należy:

"Do komisji Analiz i Kontroli Przestrzegania Przepisów Podatkowych i Zapobiegawczych należy stałe analizowanie i nadzorowanie przestrzegania i stosowania norm podatkowych i prewencyjnych, zarówno ze strony Państwa, jego organów i jednostek administracyjnych, jak i sektora prywatnego, w celu ciągłego aktualizowania tych norm, ich doskonalenia i dostosowania do rzeczywistości i do bieżącej polityki w tym zakresie, tak by w ten sposób przewidywać i zapobiegać przypadkom omijania przepisów, unikania płacenia podatków i oszustwom podatkowym przez zainteresowane podmioty. W celu realizacji zadań w sprawach wchodzących w zakres jej działania, komisja może żądać informacji i prowadzić dochodzenia, zarówno w stosunku do podmiotów sektora państwowego, jak i prywatnego. Jeżeli uzasadniają to okoliczności sprawy i po otrzymaniu upoważnienia Wysokiej Izby, Komisja może domagać się informacji oraz prowadzić dochodzenie korzystając z pomocy sił porządku publicznego na podstawie postanowienia sądowego." (art. 83 septimus <sup>(7)</sup> Regulaminu Izby Deputowanych)

### **Szwecja**

Jednym z organów integralnie związanych z Riksdagiem są Kontrolerzy Riksdagu (Riksdagensrevisorer), określani również w literaturze jako *statsrevisorerna*. "Wybierani są przez parlament w liczbie dwunastu, zawsze z grona deputowanych. Rządziej są to byli posłowie, zupełnie wyjątkowo osoby nie związane z pracą w izbie. Pełnią oni swe funkcje obok innych czynności parlamentarnych. Utarła się



zwyczajowa reguła powoływania na kontrolerów osób o najdłuższym stażu w Riksdagu. (...) Pełnią oni swe funkcje przez okres kadencji Riksdagu. Kompletowanie ich składu wiąże się ze stosowaniem klucza partyjnego. Mają oni zgodnie ze szwedzkim zwyczajem parlamentarnym swoich zastępców, wybieranych równocześnie z powoływaniem kontrolerów. Kontrolerzy wybierają ze swego grona przewodniczącego i dwu jego zastępców oraz sekretarza generalnego. Ten ostatni kieruje sekretariatem. Sekretariat składa się z trzech wydziałów, które specjalizują się w kontroli określonych resortów administracji.

W gestii kontrolerów w zasadzie znajduje się cała gospodarka finansowa państwa. Badają oni "stan, kierunki działania i zarządzania" skarbem państwa, Szwedzkim Bankiem Państwowym oraz Urzędem Długów Państwowych. Do ich wyłącznej kompetencji należy weryfikacja finansów pomocniczych organów Riksdagu, jak również wypłaty z listy cywilnej monarchy. Zauważyć należy, że kontrola dokonywana przez kontrolerów Riksdagu jest znacznie "głębsza" - dotyczy bowiem nie tylko zagadnień formalnych, ale także w jej toku ujawniane są sprawy związane z usprawnieniem działania administracji rządowej. Poszukują oni oszczędności, badając celowość z punktu widzenia interesów ogólnospołecznych. Rzadko zatem w raportach kontrolerów znaleźć można formalną weryfikację określonych rachunków czy wydatkowania sum budżetowych. Są one raczej zestawieniem obserwacji i wniosków odnośnie do funkcjonowania określonych organów administracji. Można stąd wysnuć wniosek, że ich kontrola ma bardziej aspekt ekonomiczny i organizacyjny niż prawny. Kontrolerzy mają uprawnienia do dokonywania inspekcji, dostęp do rachunków, sprawozdań i innych dokumentów. Zalecenia pokontrolne trafiają do zainteresowanych organów i rządu, który powinien je uwzględnić w swych dalszych pracach.

Najczęściej stosowaną przez nich metodą pracy jest tzw. metoda wycinkowa, pomyślana tak, aby po pewnym czasie objąć tą akcją jak największą część aparatu państwowego. Wybierając zagadnienie do kontroli, kontrolerzy rzadko obierają przypadkowy resort administracji, najczęściej sugerują się wskazaniem fachowego personelu sekretariatu, "który w odróżnieniu od członków zespołu jest stabilny, w

wyniku czego jego doświadczenie jest większe - jest pamięcią zespołu".

Zwyczajowo rozpoczynają podróże inspekcyjne w czerwcu i przebywają w każdym z województw (lan) po pięć dni. Zdarza się, że kontrolerzy wyjeżdżają do odległych krajów, badając działalność instytucji szwedzkich realizujących pomoc dla zagranicy.

Wyniki pracy kontrolerów przedkładane są w formie raportów do Riksdagu do 15 grudnia każdego roku. Niezależnie od tego wyniki ich prac sporządzone są dla Szwedzkiego Banku Państwowego, i Urzędu Długów Państwowych oraz Ministerstwa Finansów" (Stanisław Sagan, *Organizacja Parlamentu Szwedzkiego - Riksdagu*).

Zbliżony system kontroli sprawozdań rządu z rachunków publicznych przez kontrolerów powołanych przez parlament funkcjonuje w Folketingu (Dania) i parlamencie Finlandii.

## **Norwegia**

W parlamencie Norwegii obok typowych komisji resortowych funkcjonują także komisje specjalne: Komisja Kontroli, Komisja Protokolarna oraz Komisja Pełnomocnictw.

Komisja Kontroli mianowana jest przez Komisję Wyborczą, a w jej skład wchodzi od 8 do 12 deputowanych, przy zachowaniu proporcjonalnej reprezentacji grup partyjnych (Komisja Wyborcza składa się z 37 deputowanych i wybierana jest na pierwszej sesji po ukonstytuowaniu się Stortingu w celu przygotowania rekomendacji dla parlamentu dotyczącej mianowania członków komisji stałych i specjalnych). Zadaniem Komisji Kontroli jest - zgodnie z § 9 Regulaminu Obrad Stortingu - dokonywanie przeglądu i przekazywanie Stortingowi rekomendacji dotyczących m.in.: protokołów Rady Państwa (rządu) łącznie z rocznymi raportami rządu mówiącymi o mianowaniu wyższych urzędników publicznych, sprawozdań rewidentów Królestwa, raportu rocznego rewidentów o ich działalności i przeprowadzeniu kontroli rachunków Królestwa, sprawozdań Rewidentów Królestwa dotyczących kontroli nad administrowaniem interesami pań-

stwowymi w przedsiębiorstwach państwowych, a także skarg osób prywatnych.

Komisja Kontroli w pojedynczych przypadkach może zdecydować, że projekt rekomendacji zostanie przekazany do zaopiniowania przez odpowiednie komisje resortowe przed przedstawieniem rekomendacji.

## **Wielka Brytania**

W Izbie Gmin od 1861 r. funkcjonuje Komisja Rachunków Publicznych (założona przez premiera Gladstona). Jest ona jedną z najstarszych komisji w parlamencie brytyjskim. Może ona żądać sporządzenia ekspertyzy buchalteryjnej przez Urząd Zarządcy i Głównego Revidenta lub ekspertyzy Krajowego Urzędu Kontroli Finansów Państwa. Jej zadaniem jest ocena efektywności wydatków ze środków publicznych, czyli wydatków rządu lub ciał finansowanych przez rząd. Komisji przewodniczy doświadczony poseł opozycji z ław frontowych, a urzędnicy państwowi darzą ją wielkim szacunkiem.

### **Przedmiotem analizy autora stały się następujące teksty:**

Regulamin Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego - parlamentu Federacji Rosyjskiej, "Przegląd Sejmowy" nr 4(8)/94,

Regulamin Izby Deputowanych (Argentyna), "Przegląd Sejmowy" nr 3/93,

Regulamin Izby Deputowanych Republiki Wenezueli z 1981 r., "Przegląd Sejmowy" nr 2/93,

Regulamin Izby Deputowanych - Włochy, "Przegląd Sejmowy" nr 2(14)/96,

Regulamin Senatu Republiki Włoskiej, "Przegląd Sejmowy" nr 1(18)/97,

Regulamin Izby Reprezentantów - Republika Wschodnia Urugwaju, "Przegląd Sejmowy" nr 2(6)/94,

Regulamin obrad Izby Poselskiej Parlamentu Republiki Czeskiej, "Przegląd Sejmowy" nr 3(20)/97,

Ustawa o porządku obrad Rady Narodowej Republiki Słowackiej, "Przegląd Sejmowy" nr 5(22)/97,

Regulamin obrad Stortingu - parlamentu Królestwa Norwegii, "Przegląd Sejmowy" nr 1(13)/96,

Joachim Osiński, Storting parlament Królestwa Norwegii, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993,

Regulamin Parlamentu Finlandii z 1927 r., "Przegląd Sejmowy" nr 4(16)/96,

Regulamin Senatu - Francja, "Przegląd Sejmowy" nr 1(24)/98,

Regulamin Zgromadzenia Państwowego Republiki Słowenii, "Przegląd Sejmowy" nr 3(26)/98,

Ustawa federalna z dnia 4 lipca 1975 r. o Regulaminie Rady Narodowej (Austria), "Przegląd Sejmowy" nr 3(7)/94,

Egbert Kaltenbach, *Kontrola finansów przez Federalną Izbę Obrachunkową w Niemczech*, "Przegląd Sejmowy" nr 6(23)/97,

Riigikogu, Parlament Republiki Estońskiej, Marcin Mróz, "Przegląd Sejmowy" nr 1(24)/98,

Stanisław Sagan, *Organizacja Parlamentu Szwedzkiego - Riksdagu*, "Przegląd Sejmowy" nr 2(10)/95,

Halina Donath, Parlament Republiki Węgierskiej, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993,

Anna Łabno-Jabłońska, Zgromadzenie Republiki Portugalii, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993,

Konstanty Adam Wojtaszczyk, Bundestag i Bundesrat w Republice Federalnej Niemiec, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992,

Josef Isensee, Paul Kirchhof, Parlament Republiki Federalnej Niemiec, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995,

Andrzej Zięba, Parlament Wielkiej Brytanii, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994,

Paul Silk, Jak działa Parlament Brytyjski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994,

Eugeniusz Zieliński, Parlament Belgii, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992,

Andrzej Głowacki, System konstytucyjny Belgii, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997,

Marian Grzybowski, Folketing Parlament Królestwa Danii, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993,

Tadeusz Młodawa, Kortezy Generalne Hiszpanii, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992,

Hiszpania Regulamin Kongresu Deputowanych, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992.

26 października 1998 r.

## **OPINIE**



22 października 1998 r.

**Art. 153 Konstytucji wyklucza możliwość powołania innych korpusów służby cywilnej.**

Przy interpretacji art. 153 Konstytucji uwzględnić należy następujące względy:

- powołanie innych korpusów służby cywilnej w urzędach administracji rządowej nie miałyby podstawy konstytucyjnej,
- aktem pozakonstytucyjnym nie powinno się tworzyć "konkurencyjnych" instytucji prawno-publicznych,
- gdyby Konstytucja traktowała korpus służby cywilnej w urzędach administracji rządowej jako jeden z wielu, wówczas nadałaby ust. 2 art. 153 brzmienie: *"Zwierzchnikiem korpusu służby cywilnej działającego w urzędach administracji rządowej jest Prezes Rady Ministrów"*

Teza postawiona na wstępie nie oznacza, iż Konstytucja ogranicza działanie korpusu służby cywilnej tylko do urzędów administracji rządowej. Moim zdaniem możliwe jest działanie korpusu poza urzędami administracji rządowej, np. w administracji sejmowej. Można bowiem przyjąć, iż w art. 153 mówi się o korpusie służby cywilnej w ogóle (ust. 2) oraz o korpusie służby cywilnej w urzędach administracji rządowej (ust. 1). Innymi słowy można twierdzić, iż Konstytucja:

- a) nie ogranicza korpusu służby cywilnej do urzędów administracji rządowej,
- b) poddaje służbę cywilną w urzędach pozarządowych Prezesowi Rady Ministrów.

Takie rozwiązanie jest możliwe, gdyż zasady rozdziału władzy ustawodawczej od wykonawczej i sądowniczej nie można traktować jako bezwzględnej (absolutnej), a więc nie dopuszczającej możliwości wzajemnego przenikania. Poza tym idzie tutaj o aparat obsługi organów władzy ustawodawczej i sądowniczej, a nie o organy tych władz. Decyzja, czy w danym urzędzie pozarządowym instalować służbę cywilną czy nie, należałaby do ustawodawcy (na przykład projekt ustawy z 1993 r. o służbie cywilnej rozciąga tę służbę na pracowników Kancelarii Sejmu).

3. Konkludując, należy stwierdzić, iż art. 153 Konstytucji można rozumieć dwojako:

1) służba cywilna istnieje tylko w urzędach administracji rządowej. Jej zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów;

2) służba cywilna musi być w urzędach administracji rządowej. Służba cywilna może być także w innych urzędach. Jest tylko jeden korpus służby cywilnej. Jego zwierzchnikiem jest Prezes Rady Ministrów.

Opowiadam się za drugim rozumieniem art. 153 Konstytucji. Umożliwia ono objęcie korpusem służby cywilnej także innych pracowników państwowych i publicznych (samorządowych!), co może okazać się w przyszłości wskazane.

*Jacek Lang*

*5 października 1998 r.*

**Norma zawarta w art. 227 ust. 6 Konstytucji nie wyklucza, przedłożenia założeń polityki pieniężnej przed przedłożeniem projektu ustawy budżetowej.**

Stosownie do art. 227 ust. 6 Konstytucji *"Rada Polityki Pieniężnej ustala corocznie założenia polityki pieniężnej i przedkłada je do wiadomości Sejmowi równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej.(...)"*.

Przepis ten jednoznacznie koresponduje z art. 227 ust. 1, w myśl którego NBP przysługuje *"wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej"*.

Stwierdzić należy, iż jakkolwiek art. 227 ust. 6 na określenie terminu, w którym Rada Polityki Pieniężnej obowiązana jest przedłożyć Sejmowi założenia polityki pieniężnej, oraz posługuje się wyrażeniem *"równocześnie z przedłożeniem przez Radę Ministrów projektu ustawy budżetowej"*, to jednak uznać należy, iż wyrażenie to oznaczać ma raczej zbieżność czasową obu terminów niż ich ścisłą koincydencję.



Chodzi raczej o termin maksymalny, niż o ścisłą zbieżność obu terminów.

Wydaje się, iż *ratio legis* analizowanej normy związane jest z ideą pragmatyzmu działań Izby, która rozpatrując projekt budżetu powinna posiadać informację na temat założeń polityki pieniężnej NBP. Jednocześnie nie istnieje zależność odwrotna. Prawo określania założeń polityki pieniężnej jest autonomiczną kompetencją NBP. Realizacja tej kompetencji, w żaden sposób nie jest funkcjonalnie uzależniona od brzmienia przedkładanego przez RM projektu ustawy budżetowej (ocenę taką potwierdza analiza ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim - Dz. U. Nr 140, poz. 938). Sejm, po przedstawieniu założeń polityki pieniężnej przez Radę Polityki Pieniężnej, przyjmuje je w uchwale "do wiadomości".

Trudno zatem uznać, iż norma zawarta w art. 227 ust. 6 oznacza, iż przedłożenie założeń polityki pieniężnej nie może poprzedzać przedłożenia projektu ustawy budżetowej. Rozwiązanie takie wydaje się dopuszczalne zwłaszcza w sytuacji, gdy Rada Ministrów, korzystając z możliwości określonej w art. 222 zd. drugie, opóźnia przedłożenie projektu ustawy budżetowej.

*Wojciech Odrowąż-Sypniewski*

*22 października 1998 r.*

**Pogląd, że poseł nie ma prawa podjąć interwencji, ponieważ wyborca zamieszkuje poza jego okręgiem wyborczym, jest nieuzasadniony bowiem nie znajduje podstawy w obowiązujących przepisach prawa - zarówno Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483) jak i ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 1996 r. Nr 73, poz. 350 z późn.zm.).**

Art. 20 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora daje posłowi prawo podjęcia interwencji - w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich - w organie administracji rządowej i

samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w jednostkach gospodarki niepaństwowej dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców. Ustawa więc nie nakłada na posła obowiązku podejmowania interwencji w każdej sprawie, a jedynie uprawnia go do podjęcia takiej interwencji w konkretnych miejscach oraz w ramach wykonywania swoich obowiązków.

Prawo reprezentowania wyborców - także poprzez podejmowanie interwencji - wypływa m.in. z faktu, iż posłowie są przedstawicielami Narodu (art. 104 ust. 1 zd. pierwsze Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja stanowi o wolnym charakterze mandatu (w odróżnieniu od mandatu imperatywnego), co wyraża się w niezwiązaniu posłów instrukcjami czy dyrektywami wyborców. Ewentualne instrukcje wyborców nie mają charakteru wiążącego; tym bardziej więc takiego charakteru nie można przypisać prośbom czy wnioskom o podjęcie interwencji. Wyborcy więc nie mogą żądać od posła podjęcia interwencji, formułować nakazów, udzielać instrukcji czy też odwoływać posłów. Obowiązkiem prawnym przedstawiciela, co wynika również z zasady suwerenności narodu (art. 4 ust. 1) i zasady przedstawicielskiej formy sprawowania rządów (art. 4 ust. 2), jest kierowanie się w swoim działaniu dobrem i interesem całego narodu, nie zaś dobrem wyborców danego okręgu wyborczego (*Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Boccia, Wrocław 1998, s. 182).

Takie rozwiązanie różni się zasadniczo od stanu prawnego reprezentowanego przez Konstytucję z 1952 r., kiedy to obowiązywała zasada, że posłowie reprezentują okręg wyborczy, w którym zostali wybrani, i jego mieszkańców. W obecnej sytuacji - dla wykonywania obowiązków poselskich - nie ma znaczenia okręg wyborczy; poseł nie działa bowiem tylko na rzecz swojego okręgu ale w imieniu i na rzecz ogółu społeczeństwa, kierując się dobrem Narodu (art. 1 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu ...). Oczywiście, nie wyklucza to działania posła na rzecz swojego okręgu wyborczego. Ale w literaturze podkreśla się, że poseł nie ma żadnych obowiązków prawnych wobec konkretnych wyborców, gdyż koncepcja mandatu wolnego zakłada także jego nie-

zależność (*Polskie prawo konstytucyjne*, pod red. W. Skrzydły, Lublin 1998).

Tak więc, poseł nie musi w ogóle podejmować interwencji poselskiej w trybie art. 20 ustawy o wykonywaniu mandatu; jednakże też odmowa jej podjęcia nie powinna być uzasadniana faktem, iż wyborca pochodzi z innego okręgu wyborczego niż okręg posła - ten fakt bowiem nie jest w ogóle istotny dla podjęcia interwencji. Podkreślić należy, że podejmowanie przez posła interwencji winno być ograniczone do interwencji w zakresie wykonywania obowiązków poselskich. Interwencję może podejmować poseł - jeśli uważa to za stosowne, i - ponieważ jest to jego uprawnienie - nie może domagać się jej podjęcia przez inne osoby czy organy. To tylko posła obowiązuje jest przyjmując kierownik jednostki czy organu niezwłocznie, jeśli przybył on w związku ze sprawą wynikającą z wykonywania mandatu oraz udzielić mu wyjaśnień i informacji; i tylko posła są obowiązane zawiadomić te organy o stanie rozpatrywania sprawy i załatwić tę sprawę. Wszystkie uprawnienia z art. 20 (a także z art. 19) ustawy o wykonywaniu mandatu skierowane są *ad personam* - służą więc tylko posłom, a nie osobom przez nich upoważnionym czy wskazanym.

*Joanna Maria Karolczak*

*2 grudnia 1998 r.*

**Fakt niewielkiego wykorzystywania przez użytkowników sprzętu rolniczego dróg publicznych nie stanowi podstawy do uznania niekonstytucyjności ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym - Dz. U. Nr 11, poz. 50 z późn.zm.)**

Problem dotyczy swobody ustawodawcy w wyborze przedmiotu opodatkowania na gruncie obecnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych.

Konstytucja w sposób wyraźny wskazuje ramy prawa daninowego, tzn. tych przepisów, które składają się na istniejący w Polsce system

podatkowy. Stanowią one konstytucyjny wzorzec dla badania zgodności tych regulacji z ustawą zasadniczą. Działając w tak określonych ramach ustawodawca zachowuje pełną swobodę w sposobie ustanawiania ciężarów publicznych; w interesującym nas zakresie - wyborze przedmiotu, podmiotu i sposobu opodatkowania.

W art. 217 Konstytucja stanowi, iż *"nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy"*. Jak z tego widać formę ustawy ma mieć nie tylko samo wprowadzenie podatku. Konieczne jest aby wszystkie wyliczone wyżej elementy składowe podatku znalazły się w ustawie (warunki formalne).

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego ustawa zasadnicza może stanowić (i stanowi) także konstytucyjny wzorzec do badania zgodności ustawy podatkowej z punktu widzenia regulacji w niej zawartych (warunki materialne). Chodzi tu głównie o odniesienie postanowień ustawy podatkowej do takich zasad i wartości konstytucyjnych, jak: zasada równości w traktowaniu podmiotów praw przez władze publiczne (art. 32 ust. 1 Konstytucji), zakaz dyskryminacji (art. 32 ust. 2 Konstytucji), zasada proporcjonalności i zakaz nadmiernej ingerencji ustawodawcy.

W nauce prawa finansowego podkreśla się kilka cech podatku, jako daniny publicznej:

- przymusowy charakter - publicznoprawny podmiot, uprawniony do pobierania podatku, ma możliwość użycia środków przymusu państwowego do wyegzekwowania świadczenia;
- bezzwrotność - uiszczony świadczenie nie podlega zwrotowi na rzecz płatącego;
- nieodpłatność - podmiot publicznoprawny nie musi czynić na rzecz płatącego jakichkolwiek świadczeń wzajemnych;
- jednostronność ustalania - wysokość podatku wynika z przepisów obowiązującego prawa;
- ogólny charakter - nałożenie podatku dokonuje się w formie aktu normatywnego;

- pieniężny charakter - podatek realizowany jest w pieniądzu;
- przewłaszczenie - zapłata podatku powoduje definitywną zmianę właściciela środków pieniężnych; [za: *Prawo finansowe*, pod red. W. Wójtowicza, wyd. 2, Warszawa 1997, s. 154.].

Konstrukcja obowiązującego w Polsce podatku od środków transportowych (ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych - Dz. U. Nr 9, poz. 31 ze zm.) wylicza wyraźnie podatników tego podatku (art. 9), przedmiot opodatkowania (art. 8), wysokość stawek (art. 10), terminy płatności (art. 11) oraz zwolnienia od tego podatku (art. 12). Ustawa ta nie łączy w jakikolwiek sposób faktu użytkowania dróg publicznych z obowiązkiem podatkowym wynikającym z przepisów ustanawiających podatek od środków transportowych. Natomiast przedmiotem podatku jest prawo własności wskazanego w ustawie środka transportowego.

Ustawa z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym przedmiotem tego podatku czyni sprzedaż wyrobów akcyzowych (w tym i paliw), a podstawą opodatkowania - wartość obrotu tymi wyrobami (przy imporcie wyrobów akcyzowych podstawą opodatkowania jest ich wartość celna powiększona o należne cło). Zatem także i w przypadku podatku akcyzowego płaconego przy zakupie paliwa jest rzeczą nieistotną, czy i w jakim stopniu nabywca paliwa korzysta z dróg publicznych.

Jak widać z powyższego, zarówno w przypadku podatku od środków transportowych, jak i podatku akcyzowego, korzystanie z dróg publicznych nie jest elementem tych podatków, tzn. nie stanowi przesłanki powstania obowiązku podatkowego. Trudno jest zatem dowodzić, iż decyzje ustawodawcy - mieszczące się w granicach jego swobodnego uznania co do form i sposobu opodatkowania - obciążająca podatkiem akcyzowym sprzedaż paliw w Polsce, narusza konstytucyjną zasadę równego traktowania podatników, tylko przez to, iż rolnicy używając sprzętu rolniczego "w znikomym stopniu korzystają z dróg publicznych". Pamiętać należy, że rozwiązanie, traktuje część podatku akcyzowego - w postaci subwencji drogowej (art. 12 ust. 2 ustawy z 10 grudnia 1992 r. o finansowaniu gmin, tekst jedn. Dz. U. z 1998 r.

Nr 30, poz. 164) - jako element finansowania przez państwo zadań gmin w zakresie utrzymania przez nie dróg.

Warto wspomnieć, iż ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.) przyjmuje generalną zasadę bezpłatności w korzystaniu z dróg publicznych w Polsce. Równocześnie w art. 13, 15 i 16 przewiduje różne formy opłat (a nie podatku - cechą opłaty jest to, iż podmiot ją uiszczający otrzymuje świadczenie wzajemne, w tym wypadku możliwość korzystania z drogi publicznej) związanych z korzystaniem, utrzymaniem, modernizacją lub budową dróg publicznych. Jest to zatem jedyna obecnie obowiązująca forma daniny publicznej, która bezpośrednio wiąże się z korzystaniem z dróg publicznych. Natomiast takiego charakteru nie ma zarówno podatek akcyzowy dotyczący paliw, ani podatek od prawa własności środków transportowych.

Reasumując, należy przyjąć, iż ustawodawca dysponuje swobodą w kształtowaniu obciążeń podatkowych dot. sprzętu rolniczego. Musi jednak zachować konstytucyjnie określone warunki formalne i materialne przewidziane dla nakładania danin publicznych. Wydaje się, że sam fakt niewielkiego korzystania przez sprzęt rolniczy z dróg publicznych (który to fakt wymyka się spod jasnych kryteriów ocennych) nie stanowi podstawy do uznania niekonstytucyjności ustawy, która zakłada płacenie przez rolników podatku akcyzowego przy zakupie paliw. Nie oznacza to bynajmniej, że ustawodawca nie może przewidzieć form preferencji, ulg, dopłat, czy nawet zwolnień rolników z płacenia tego podatku w przypadku zakupu paliwa z przeznaczeniem bezpośrednio do produkcji rolniczej. Taka decyzja należy jednak do swobodnej decyzji ustawodawcy.

*Marek Zubik*

*19 października 1998 r.*

**Uprawnienia przysługujące mianowanym urzędnikom urzędów państwowych, wynikające z ustawy z dnia 16 września 1982 r. (Dz. U. Nr 31, poz. 214 z późn.zm.) są prawami pozostającymi w sferze praw nabytych w rozumieniu prawa cywilnego, administracyjnego, ubezpieczeń społecznych, ale przede wszystkim w rozumieniu prawa pracy.**

Zasada ochrony praw nabytych polega na poszanowaniu wartości, jaką stanowi dla obywateli przekonanie, że *"państwo bez jakichś szczególnych, ważkich przyczyn nie będzie naruszało uzyskanej już przez nich sytuacji prawnej"* (Z. Radwański, *Prawo cywilne - część ogólna*, C. H. Beck, PWN, Warszawa 1993).

Taką "sytuację prawną" stanowią i kształtują przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych w odniesieniu do urzędników mianowanych.

Uprawnienia, które nadaje urzędnikom mianowanym ww. akt są zatem, prawami podmiotowymi uzyskanymi przez urzędników na mocy ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, które podlegają ochronie jako prawa nabyte.

Zasada ochrony (nienaruszalności) praw nabytych jako zasada konstytucyjna ma charakter nadrzędny w odniesieniu do norm prawa zawartych w ustawodawstwie zwykłym, w tym norm zawartych w powołanej ustawie z 16 IX 1982 r.

Istota tej zasady była wielokrotnie omawiana w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku w sprawie K 3/88 (OTK 1989, poz. 2) stwierdził m.in.:

*"Zasada ta w rozumieniu Trybunału Konstytucyjnego polega na zakazie pozbawiania obywateli praw podmiotowych i ekspektatyw, ukształtowanych przez ustawy wydane w wyniku realizacji praw podstawowych lub na zakazie ich ograniczania w stopniu naruszającym istotę danego prawa bez pełnego ekwiwalentu praw (uprawnień) utraconych. Formuła ta oznacza że (...) naruszanie zasady ochrony praw nabytych możliwe jest zarówno poprzez pozbawienie obywateli dotychczasowego prawa podmiotowego w drodze uchylecia lub zmiany ustawy, jak i przez jego ograniczenie, które naruszy istotę (charakter) danego prawa."*

Nie oznacza to, że prawa nabyte są niezmiennie. W wyroku w sprawie K 7/90 (OTK 1990, poz. 5) Trybunał orzekł, iż:

*"Chroniąc prawa nabyte nie można jednak przyjąć, iż każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli, jest ustawodawczo zakazana. Rozpatrując w każdym przypadku wprowadzenie takiej zmiany należy rozważyć, czy nie zaistniała*

*np. sytuacja, w której inaczej regulując dotychczasowe uprawnienia nie prowadzi się do rozwiązań z punktu widzenia praw obywateli trafniejszych oraz lepiej odpowiadających założeniom Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny nie ma podstaw twierdzić, iż ustawodawca nie może ocenić negatywnie dokonanych wcześniej rozwiązań legislacyjnych. Ponadto można mieć do czynienia z sytuacją, iż stojąc przed wyborem różnych dóbr ustawodawca wypowie się na rzecz tego, które uzna za cenniejsze".*

Do podobnych wniosków Trybunał doszedł w wyroku z 22 grudnia 1997 r. w sprawie K 2/97 (OTK 1997/5-6/72), wypowiadając następujący pogląd:

*"prawa nabyte powinny być chronione ze względu na konstytucyjną zasadę państwa prawnego, a w szczególności ze względu na wynikającą z niej zasadę nienarażania zaufania w stosunkach między obywatelem i państwem. Konstytucyjna ochrona praw nabytych rozciąga się niewątpliwie na prawa nabyte w ramach ustawodawstwa pracy, zarówno w zakresie zbiorowych, jak też indywidualnych stosunków pracy, jednakże przy zachowaniu reguł i zasad ustrojowych określonych w Konstytucji, a przede wszystkim zasad określonych w rozdziale o wolnościach i prawach ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych. Należy mieć na uwadze, że Konstytucja nie zakazuje ustawodawcy wprowadzania jakichkolwiek zmian do istniejących regulacji prawnych, w tym także zmian połączonych z pogorszeniem sytuacji niektórych grup obywateli."*

*Irena Galińska-Rączy*

*23 grudnia 1998 r.*

**Interpretacja przepisów zawartych w art. 72 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872) nasuwa wątpliwości nie pozwalające na dokładne sprecyzowanie obowiązku z nich wynikającego.**

Zgodnie z art. 72 ust. 1 ustawy "W okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31 grudnia 1999 r. Agencja Mienia Wojskowego przekazuje wojewodzie lub właściwemu organowi jednostki samorządu tery-



torialnego, w drodze umowy, nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa na cele związane z wykonywaniem przez te organy zadań administracji publicznej.

2. Do przekazywania nieruchomości, o których mowa w ust. 1, stosuje się art. 23 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. Nr 90, poz. 405 i Nr 156, poz. 775 orz z 1997 r. Nr 80, poz. 509 i Nr 121, poz. 770), z tym że odwołanie od decyzji Prezesa Agencji Mienia Wojskowego, której stroną jest wojewoda, rozpatruje Minister Skarbu Państwa".

1. Z przepisu wynika, że przekazanie ma nastąpić w drodze umowy. Konstrukcja "przekazania" przyjęta poprzednio przez ustawodawcę w przepisach wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym polegała na przekazaniu mienia państwowego gminom na podstawie decyzji administracyjnej.

2. Przepis odsyła do art. 23 ustawy z dnia 30 maja 1996 r., w której wymienia się różne formy gospodarowania mieniem, a mianowicie: sprzedaż, zamianę, oddanie w użytkowanie wieczyste, oddanie w użytkowanie, najem, dzierżawę, użyczenie, zarząd, oddanie w administrowanie, wnoszenie mienia do spółek.

Należy zauważyć, że wszystkie wyżej wymienione czynności wiążą się z przekazaniem mienia, które następuje w drodze umowy (wyjątek stanowi oddanie w trwały zarząd, który ustanawia się w drodze decyzji). Nie wiadomo zatem o jaką umowę ustawodawcy chodzi.

Ponieważ przepis art. 72 nie określa, w jakiej formie powinno nastąpić przekazanie nieruchomości nie można zatem wysnuć wniosku, że właściwemu organowi jednostki samorządu terytorialnego przysługuje na podstawie samego art. 72 ustawy roszczenie o zawarcie umowy wskazanej we wniosku.

3. Przepis nie rozstrzyga, na rzecz kogo ma nastąpić przekazanie - czy wojewody czy właściwego organu jednostki samorządu terytorialnego, pozostawiając to - jak należy rozumieć do decyzji Prezesa Agencji.

Prezes zadecyduje zatem, jaką umowę zawrzeć oraz czy zawrzeć umowę z jednostką samorządu terytorialnego czy przekazać mienie

województwie, co będzie czynnością administracyjnoprawną (decyzją) a nie umową z uwagi na ten sam podmiot własności - Skarb Państwa.

4. O ile w ust. 1 art. 72 mówi się o przekazaniu nieruchomości w drodze umowy o tyle w ust. 2 mowa jest o odwołaniu od decyzji Prezesa Agencji. W wypadku, gdyby stroną był wojewoda, odwołanie od decyzji Prezesa rozpatrzy Minister Skarbu Państwa. Nie wiadomo o jaką decyzję chodzi, gdyż w art. 23 ustawy z dnia 30 maja 1996 r., do którego odsyła art. 72 ust. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. mowa jest jedynie o decyzjach w sprawie oddania nieruchomości w zarząd.

Reasumując, przepis jest na tyle niejasny, że nie pozwala na dokładne sprecyzowanie obowiązku z niego wynikającego. W praktyce, przy braku możliwości dokonania satysfakcjonujących uzgodnień, pozostaje droga administracyjna z udziałem wojewody, w której głos decydujący należeć będzie do Ministra Skarbu Państwa, oceniającego czy dana nieruchomość potrzebna jest ubiegającemu się o jej przejęcie podmiotowi na cele związane z wykonywaniem zadań administracji publicznej. Wydaje się, że decyzja w tej sprawie, konkretyzująca już stronę i formę przekazania będzie mogła stanowić podstawę do wystąpienia z roszczeniem o zawarcie umowy.

W art. 23 ustawy stwierdza się również, że zasady gospodarowania nieruchomościami regulują przepisy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Należy zatem przyjąć, że przekazanie nieruchomości powinno nastąpić stosownie do zasad określonych w tej ustawie.

Zgodnie z art. 101 ust. 6 ustawy z dnia 13 października 1998 r. do zadań pełnomocnika do organizacji starostwa powiatowego należy zorganizowanie starostwa powiatowego. Wynika stąd, że działania mające na celu pozyskanie odpowiedniego mienia dla jego działalności mieszczą się w jego kompetencjach.

*Zofia Monkiewicz*



**OPINIE DOTYCZĄCE  
USTAW SAMORZĄDOWYCH**



29 października 1998 r.

**W dniu 1 stycznia 1999 roku wchodzi w życie ustawy związane z reformą administracyjną, między innymi ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578).**

Art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 roku o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie stanowi jednak, że niektóre artykuły ustawy o samorządzie powiatowym wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej przez Państwową Komisję Wyborczą zbiorczych wyników wyborów do rad powiatów. Wprowadzanie nowych regulacji budzi wiele wątpliwości.

Poniżej ustosunkuję się kolejno do postawionych pytań:

1. Ilu członków łącznie ze starostą i wicestarostą może maksymalnie liczyć zarząd powiatu (do kogo odnosi się sformułowanie "od 3 do 5 osób" z art. 27 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym?).

Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie konieczne jest odwołanie się do art. 26 ust. 2 oraz art. 27 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. Pierwszy z powołanych przepisów określa, że w skład zarządu powiatu wchodzi starosta jako przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Z drugiego artykułu wynika, że rada powiatu wybiera na wniosek starosty pozostałych członków zarządu powiatu w liczbie od 3 do 5 osób, w tym wicestarostę. Z literalnego brzmienia powołanego przepisu wynika, iż zarząd może liczyć faktycznie 4 do 6 osób. Sformułowanie 3 do 5 osób odnosi się bowiem do pozostałych, poza starostą członków zarządu.

2. Czy starosta lub inny członek zarządu powiatu wybrani z danej rady mogą wykonywać swe funkcje bez nawiązywania stosunku pracy?

Członkowie zarządu powiatu mogą być wybrani spoza składu rady (art. 27 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym) i z takimi członkami nawiązuje się stosunek pracy. Jak z powyższego wynika obligatoryjne jest nawiązanie stosunku pracy tylko z członkami zarządu nie będącymi radnymi. *A contrario* można wnosić, iż z tymi członkami

zarządu powiatu, którzy są jednocześnie radnymi nie musi być nawiązany stosunek pracy. Należy jeszcze dla porządku przywołać w tym miejscu art. 23 ust. 1, zgodnie z którym z radnym nie może być nawiązany stosunek pracy w starostwie powiatu, w którym radny uzyskał mandat. Przepis ten nie dotyczy jednak radnych wybranych do zarządu, z którymi stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie wyboru.

W dniu dzisiejszym nie można udzielić obszerniejszej odpowiedzi albowiem status prawny pracowników starostwa powiatowego i jednostek organizacyjnych powiatu określić ma odrębna ustawa (art. 36 ust. 3 ustawy ), a ta do chwili obecnej nie została uchwalona.

3. Czy wybierając starostę ze składu rady w dniu 10 listopada 1998 r. można nawiązać z nim stosunek pracy od dnia wyboru (w myśl art. 23 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym)? Co z wynagrodzeniem za okres do 1 stycznia 1999 r.?

W obecnym stanie prawnym brak przepisu uprawniającego do nawiązania w opisanej sytuacji stosunku pracy i w konsekwencji ustalenia wynagrodzenia. Należy uznać, że od chwili wyboru do dnia 1 stycznia 1999 r. starosta winien sprawować swą funkcję społecznie.

4. Jak powinien postąpić kierownik urzędu rejonowego będący radnym powiatowym po wyborze go na stanowisko starosty z dniem 10 listopada 1998 r. wobec zakazu z art. 26 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym (urlop, rozwiązanie stosunku pracy)?

Rzeczywiście zgodnie z art. 26 ust. 3 członkostwa w zarządzie powiatu (dotyczy to więc również starosty) nie można łączyć z członkostwem w organie samorządu gminy i województwa oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, a także z mandatem posła i senatora.

Jak wynika z art. 13 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną z dn. 13 X 1998 r. ( Dz. U. Nr 133, poz.872) dopiero z dniem 31 grudnia 1998 r. wygasają akty powołania kierowników urzędów rejonowych i ich zastępców. Jeżeli chodzi natomiast o stosunek pracy to art. 53 ust. 2 ustawy Przepisy wprowadzające nakazuje do kierowników urzędów rejonowych oraz ich zastępców stosować przepis ust.1 oraz odpowiednio przepisy art. 29 ust. 2. Oznacza to, iż te osoby z dniem 1 stycznia 1999 r. staną się (odpo-

wiednio) pracownikami starostwa powiatowego lub urzędu miasta - zgodnie z art. 14 ust. 1. Stosunki pracy z tymi osobami wygasają z dniem 30 czerwca 1999 r. (art. 29 ust. 2), jeżeli przed dniem 31 maja 1999 r. nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy.

Biorąc pod uwagę powyższe terminy oraz zakaz, o którym mowa w art. 26. ust. 3 należy uznać, że jeżeli osoba, o której mowa w opisanym stanie faktycznym, będzie chciała sprawować funkcję starosty musi ustać jej zatrudnienie w administracji rządowej. Urlop nie jest rozwiązaniem w tej sytuacji albowiem w trakcie urlopu nawet bezpłatnego stosunek pracy trwa nadal. Konieczne jest więc z chwilą wyboru do pełnienia funkcji starosty, wystąpienie przez kierownika urzędu rejonowego do pracodawcy o niezwłoczne rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron.

5. Czy możliwe jest doprowadzenie do wyboru starosty już w czasie pierwszej sesji? Jaka powinna być procedura?

Dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie konieczne jest odwołanie się do przepisów ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną.

Jak wynika z jej art. 101 ust. 2 na pierwszej sesji rada powiatu wybiera przewodniczącego rady, a także ustala termin wyboru zarządu powiatu, który nie może przypadać później, niż w okresie dwóch tygodni od dnia zakończenia tej sesji.

Nie ma przeszkód aby rada ustaliła, że wybierze zarząd na tej właśnie pierwszej sesji.

Procedurę wyboru starosty jak również pozostałych członków zarządu określa art. 27 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, stanowiąc iż rada powiatu wybiera starostę oraz na jego wniosek pozostałych członków zarządu powiatu w liczbie od 3 do 5 osób, w tym wicestarostę, w ciągu 3 miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez właściwy organ wyborczy. Wybór następuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady w głosowaniu tajnym.

6. Czy jeżeli do dnia 15 listopada 1998 r. powołany zostanie jedynie starosta (bez wicestarosty i członków zarządu) zachodzić będzie konieczność ustanowienia pełnomocnika do organizacji starostwa powiatowego?



Zgodnie z art. 101 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną jeżeli do dnia 15 listopada 1998 r. nie zostanie wybrany zarząd powiatu, rada powiatu ustanawia pełnomocnika do organizacji starostwa powiatowego. Skoro więc mowa w powołanym przepisie o zarządzie wybór jedynie starosty nie zapobiegnie ustanowieniu pełnomocnika. Aby do tego nie doszło konieczny jest wybór zarządu w składzie określonym w art. 26 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym tj. starosta jako przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Dopiero wybór tych wszystkich osób jest równoznaczny z wyborem zarządu i nie będzie powodował konieczności ustanawiania pełnomocnika do organizacji starostwa powiatowego.

7. Czy można wybrać starostę w dniu 10 listopada 1998 r. określając, że funkcję swą obejmuje od 1 stycznia 1999 r.? Jeżeli tak to:

a) Czy wówczas również zachodzi konieczność ustanowienia pełnomocnika, o którym mowa w art.101 ustawy Przepisy wprowadzające?

b) Czy przed 1 stycznia 1999 r. możliwy będzie wybór pozostałych członków zarządu na wniosek starosty?

c) W jaki sposób (jaką większością głosów) takiego starostę będzie można odwołać przed 1 stycznia 1999 r.?

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie akty prawa miejscowego, w szczególności statut powiatu oraz uchwały rady i zarządu powiatu podjęte przed dniem 1 stycznia 1999 r. na podstawie wymienionych w tym przepisie artykułów ustawy o samorządzie terytorialnym wchodzi w życie nie wcześniej niż z dniem 1 stycznia 1999 r. Wybór starosty następuje na podstawie art. 27. Uchwały rady podjęte na tej podstawie mogą wejść w życie przed tą datą - jak i po 1 stycznia 1999 r. - tak więc teoretycznie rada może taką datę objęcia funkcji określić. Musi jednak liczyć się z tym, że w świetle skutków prawnych będzie to traktowane tak jakby do wyboru starosty nie doszło, a jeżeli do dnia 15 listopada 1998 r. nie będzie

wybrany zarząd powiatu, rada powiatu ustanowi pełnomocnika do organizacji starostwa powiatowego.

Jeżeli rada dokonując wyboru starosty wskaże 1 stycznia 1999 r. jako datę objęcia tej funkcji to nawet wybór pozostałych członków zarządu nie zapobiegnie ustanowieniu pełnomocnika.

Odnosnie do możliwości odwołania starosty - w przypadku jeżeli rada określiła, iż obejmuje on swą funkcję 1 stycznia 1999 r. to nie ma potrzeby odwoływania skoro starosta nie pełni swej funkcji.

W razie wyboru starosty i pełnienia tej funkcji przed 1 stycznia 1999 r. odwołanie nie jest możliwe, gdyż przepisy normujące te procedurę wchodzi w życie dopiero 1 stycznia 1999 r.

Na zakończenie konieczna jest następująca uwaga: należy pamiętać, iż zgodnie z art. 92 ust. 3 ustawy nazwę, skład, liczebność oraz zasady i tryb działania organów miasta na prawach powiatu określa ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm.). W konsekwencji tego przykładowo w mieście na prawach powiatu rada powiatu wybierze zarząd w liczbie od 3 do 7 osób (art. 28 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym).

*Małgorzata Szczypińska-Grabarczyk*

*12 listopada 1998 r.*

**Zasadne wydaje się być przyjęcie, że niemal całkowicie analogiczne sformułowania, które występują w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578) oraz art. 28 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym dotyczące pojęcia "bezwzględnej większości głosów" winny być interpretowane jako: "co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się".**

Wskazać należy, iż sformułowanie "bezwzględna większość głosów", którą rada gminy podejmuje rozstrzygnięcie występujące w art. 28 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, w brzmieniu obowiązują-

jącym w dniu podejmowania przez TK uchwały, jest niemal całkowicie analogiczne do sformułowania, które występuje w analizowanym art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym.

1. Stosownie do art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym "Rada powiatu wybiera ze swego grona przewodniczącego i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym."

Powołany przepis określa następujące elementy procedury głosowania nad wyborem przewodniczącego rady powiatu:

- quorum, które jest potrzebne do podjęcia przez radę powiatu rozstrzygnięcia (udział w głosowaniu minimum połowy ustawowego składu rady),

- większość, którą rada podejmuje rozstrzygnięcie (bezwzględna większość głosów), oraz

- formę głosowania - tajne głosowanie imienne.

Wskazać należy, iż poza zakresem przedmiotowym analizowanej regulacji leży kwestia techniki głosowania. Powołany przepis nie rozstrzyga jak powinna wyglądać technika głosowania nad wyborem przewodniczącego rady powiatu. Uznać zatem należy, iż ustawodawca pozostawił kwestię wyboru właściwej techniki głosowania autonomicznej decyzji rady powiatu.

2. W analizowanym przypadku zgłoszone zostały dwie kandydatury na przewodniczącego rady powiatu. Nazwiska tych osób zostały umieszczone na karcie do głosowania przez osoby przeprowadzające głosowanie (obok nazwisk umieszczone zostały pola, przez oznaczenie których głosujący wyrażał swoją wolę).

Udział w głosowaniu wzięło 34 radnych (spośród 35 radnych tworzących ustawowy skład rady; spełniony został zatem wymóg quorum), na jednego kandydata oddano 17 głosów, na drugiego 16 głosów, 1 głos był nieważny (zakreślone zostały obie kandydatury).

3. Trybunał Konstytucyjny w uchwale z dnia 20 września 1995 r. (sygn. akt W. 18/94) dokonując powszechnie obowiązującej wykładni art. 28 ust. 3 i 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym ustalił m.in., że pojęcie "bezwzględnej większości głosów" w

rozumieniu art. 28 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym oznacza "co najmniej o jeden głos więcej od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów, to znaczy przeciwnych i wstrzymujących się".

Wskazać należy, iż sformułowanie "bezwzględna większość głosów", którą rada gminy podejmuje rozstrzygnięcie występujące w art. 28 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym, w brzmieniu obowiązującym w dniu podejmowania przez TK uchwały, jest niemal całkowicie analogiczne do sformułowania, które występuje w analizowanym art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym (różnica dotyczy quorum, które ustawodawca w art. 28 ust. 3 określił jako "2/3 ustawowego składu rady", a także inny jest przedmiot głosowania).

Stwierdzić należy, iż jakkolwiek Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. odebrała wykładniom Trybunału Konstytucyjnego moc powszechnie obowiązującą (por. art. 239 ust. 3), to jednak nie tracą one swojego waloru prawnego jako stanowiska najwybitniejszych przedstawicieli doktryny prawa.

4. Przyjąć należy, iż jeśli radni uczestniczący w obradach zostali poinformowani przez komisję skrutacyjną przed głosowaniem o przyjętej przez komisję technice głosowania, oraz jeśli w świetle zasad tej techniki kryteria głosu nieważnego były bezsporne, to uznać należy, że w analizowanym przypadku większość bezwzględną stanowiło 17 głosów.

W kontekście przywołanej wykładni TK uznać bowiem należy, iż 17 głosów jest wielkością "o jeden głos większą od sumy pozostałych ważnie oddanych głosów" (16 głosów), a zatem stanowi większość bezwzględną.

Oznacza to, że rada powiatu dokonała w głosowaniu rozstrzygnięcia w odniesieniu do wyboru przewodniczącego rady powiatu.

*Wojciech Odrowąż-Sypniewski*

*9 listopada 1998 r.*

**Zgodnie z art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm.) statut gminy podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Norma ta dotyczy również wszystkich zmian statutu gminy, które również powinny być ogłaszane w dzienniku urzędowym województwa.**

1. Zgodnie z art. 42 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym, przepisy gminne ogłaszane są przez rozplakatowanie obwieszczeń w miejscach publicznych, a także poprzez ogłoszenie w lokalnej prasie, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej. Przepisy gminne wchodzi w życie z dniem ogłoszenia, o ile nie przewidują wyraźnie terminu późniejszego (ust. 2).

Nie ulega wątpliwości, iż statut gminy jest przepisem gminnym. Powinien więc być ogłaszany w sposób przyjęty dla przepisów gminnych jeżeli przepisy prawa w tej kwestii nie stanowią inaczej. Przepis art. 22 ust. 2 ustawy wskazuje sposób publikacji tego przepisu gminnego.

A zatem statut gminy jako przepis gminny wchodzi w życie z dniem ogłoszenia lub wyraźnie określonym terminie późniejszym.

2. Ustawa o samorządzie terytorialnym w art. 28 ust. 1 określiła jedynie, iż rada gminy wybiera zarząd w liczbie od 3 do 7 osób. O tym jaka jest liczba członków zarządu, w ustawowo określonym przedziale, decyduje sama rada gminy zawierając stosowny zapis w statucie gminy lub podejmując odrębną uchwałę.

Jeżeli rada gminy w statucie określiła liczbę członków zarządu to może ona dokonać ich wyboru tylko w tej określonej liczbie.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 kwietnia 1994 r. - syg. akt II SA 3174/95 stwierdził: *"Uchwały organów gminy sprzeczne z przepisami statutu są nieważne jako sprzeczne z prawem w rozumieniu art. 91 ust. 1 i art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym."* - ONSA 1997/2/64/.

Rada gminy w dniu, w którym dokonywała wyborów członków zarządu mogła wybrać jedynie dwóch wiceprezydentów. Jak wynika z przedstawionych w zleceniu informacji w tym dniu nie weszły w ży-

cie zmienione przepisy statutu (zostały opublikowane w dniu następnym).

Uchwała rady gminy o wyborze trzech członków zarządu była niezgodna z zapisami obowiązującego w tym dniu statutu.

Ani przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym ani przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego nie stwarzają organom gminy przeszkód w zmianie bądź uchyleniu własnej uchwały.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym organ nadzoru jakim jest wojewoda może orzec o nieważności uchwały organu gminy w całości lub w części. Postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały organu gminy organ nadzoru (wojewoda i regionalna izba obrachunkowa) prowadzi zawsze z urzędu, a nie na wniosek osób trzecich.

3. Celem regulacji prawnej zawartej w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym jest zapewnienie każdemu mieszkańcowi lub podmiotowi gospodarczemu gminy, którego interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą organu gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej dotyczącej społeczności lokalnej, możliwość zaskarżenia uchwały do sądu administracyjnego - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia.

Pełnienie funkcji radnego nie pozbawia obywatela możliwości zaskarżenia uchwały organu gminy w trybie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym. Jednocześnie nie oznacza to, iż radny ma prawo zaskarżenia każdej uchwały. Radny tak jak każdy obywatel musi wykazać naruszenie taką uchwałą jego interesu prawnego lub uprawnienia.

*Antonina Teresa Gajewska*

*4 listopada 1998 r.*

Stosownie do art. 21 ust. 7 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 576) *"Radny powiatu nie może brać udziału w głosowaniu, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego."* Określony w tym przepisie zakaz udziału w głosowaniu oznaczam, iż radny uczestniczący w sesji na której odbywa się głosowanie jawne nie może głosować ani za ani przeciw, jak również wstrzymać się od głosu. W wypadku głosowania tajnego radny nie może pobrać karty do głosowania.

Należy jednak zaznaczyć, iż obecność radnego w czasie głosowania będzie uwzględniana przy obliczaniu wymaganego quorum.

Określony w ustawie zakaz głosowania dotyczy tylko tych spraw, które związane są z interesem prawnym radnego.

Pojęcie interesu prawnego występuje również w innych ustawach. Można tu wskazać np.: art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 1980 r. Nr 9, poz. 26 z późn.zm.), art. 76 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 1965 r. Nr 15, poz. 113 z późn.zm.), art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U z 1997 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm.).

Mimo, iż pojęcie interesu prawnego występuje w różnych przepisach nie zostało ono ustawowo określone.

W *Komentarzu do Kodeksu postępowania cywilnego*, (Wydawnictwo C. H Beck, Warszawa 1996) stwierdzono: *"Najogólnej ujmując, interes prawny to taki interes, który wiąże się ze sferą prawną danego podmiotu. Jednakże próby ściślejszego zdefiniowania pojęcia interesu prawnego, które byłyby adekwatne do wszystkich wypadków, ilekroć Kodeks odwołuje się do interesu prawnego, są o tyle zawodne, że w każdym wypadku wchodzi w grę nieco inne aspekty interesu prawnego i na czym innym on polega (por. J. Jodłowski, Kodeks..., s. 177).*

W komentarzu do *Kodeksu postępowania administracyjnego*, (Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 1996) stwierdzono: *"W wielu orzeczeniach NSA wymienia się rozmaite przypadki powstania interesu prawnego, o których rozstrzyga się decyzją administracyjną, wywodzonego ze stosunków cywilnoprawnych, w których pozostają strony postępowania administracyjnego. Nie wydaje się celowym przytacza-*

*nie tych orzeczeń, ale przydatne w ukształtowaniu poglądu na źródła interesu prawnego w rozumieniu art. 28 może być wyliczenie tych sytuacji, obejmujących następujące przypadki: dzierżawa nieruchomości, której dotyczy postępowanie, własność lub posiadanie nieruchomości, na której ma być wznoszony obiekt budowlany oraz własność nieruchomości z nią sąsiadującej; przyjęcie oferty sprzedaży gruntu komunalnego zadokumentowane wniesieniem wniosku o jej nabycie; najem lokalu w domu wielomieszkaniowym, (...)"*

Skargę do NSA na podstawie art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym może złożyć każdy, kto uważa, że uchwała organu gminy narusza jego interes lub uprawnienie. W wyroku z dnia 29 stycznia 1992 r. ISA 1355/91 Naczelny Sąd Administracyjny orzekł: *"Interes prawny i uprawnienie, o którym mowa w art. 101 ustawy o samorządzie terytorialnym, powinien wynikać z przepisów prawa materialnego; te bowiem przepisy są źródłem uprawnień oraz interesów prawnych."*

Pojęcie interesu prawnego ukształtowane przez orzecznictwo i teorię pozwala zatem wywodzić ten interes ze sfery stosunków cywilnoprawnych i z przepisów prawa materialnego.

Tak rozumiany interes nie odnosi się raczej do sytuacji, w której radny powiatu głosuje nad własną kandydaturą w wyborach do zarządu.

Wydaję się, że przy rozstrzygnięciu czy radny może brać udział w głosowaniu dotyczącym wyboru osoby do pełnienia określonej funkcji w sytuacji gdy sam jest kandydatem do tej funkcji - stosownym będzie odnieść się do przepisów określających zakazy dotyczące radnych wybranych do jednostek samorządu terytorialnego.

1. W ustawie o samorządzie terytorialnym nie ma żadnego zakazu dotyczącego brania udziału przez radnego w głosowaniu.

Radny gminy ma obowiązek brać udział w pracach organów gminy, do których został wybrany lub desygnowany a więc i w głosowaniu nad uchwałą dotyczącą wyboru osoby do pełnienia określonej funkcji.

2. Zakaz dotyczący brania udziału w głosowaniu przez radnego powiatu został zawarty w cytowanym na wstępie niniejszej opinii ust. 7 art. 21 ustawy o samorządzie powiatowym. W tym artykule zawarte są między innymi przepisy zwane "antykorupcyjnymi" - odesłanie w ust.



6 do odpowiedniego stosowania art. 24e - 24h ustawy o samorządzie terytorialnym.

3. W art. 24 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa postanowiono: *"Radny nie może wchodzić w stosunki cywilnoprawne w sprawach majątkowych z województwem lub wojewódzkimi samorządowymi jednostkami organizacyjnymi, z wyjątkiem stosunków prawnych wynikających z korzystania z powszechnie dostępnych usług na warunkach ogólnych oraz stosunku najmu pomieszczeń do własnych celów mieszkaniowych lub własnej działalności gospodarczej oraz dzierżawy, a także innych form korzystania z nieruchomości, jeżeli najem, dzierżawa lub użytkowanie są oparte na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych."*

Ust. 2 tego przepisu stanowi: *"Radny nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, o których mowa w ust. 1, jeżeli dotyczy to jego interesu prawnego."*

Można więc stwierdzić, iż zakaz głosowania radnego województwa będzie dotyczył spraw majątkowych.

Jak już wspomniałam tak brzmiący zakaz dotyczący głosowania zawarty został w tych przepisach ustawowych, które ogólnie biorąc można nazwać przepisami "antykorupcyjnymi."

W ustawach o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa mamy znaczne zróżnicowanie ograniczeń dotyczących prowadzenia przez radnych działalności gospodarczej. Od 1 stycznia 1999 r. do radnych województwa miały być stosowane przepisy dotyczące ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne.

W tym zakresie nastąpić ma jednak znacząca zmiana, ponieważ w dniu 10 listopada 1998 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw - zgodnie z którą do radnych województwa będą miały zastosowanie odpowiednio przepisy art. 24e - 24h ustawy o samorządzie terytorialnym.

Zmiana ustawy o samorządzie województwa wskazuje, iż intencją ustawodawcy jest określenie dla radnych wszystkich jednostek samorządu terytorialnego podobnych ograniczeń i zakazów.

Biorąc pod uwagę intencję ustawodawcy i brak jednoznacznych przepisów można wyrazić pogląd, że zakaz określony w art. 21 ust. 7 ustawy o samorządzie powiatowym nie będzie dotyczył udziału w głosowaniu nad własną kandydaturą i nad absolutorium dla zarządu. Można natomiast przyjąć, że dotyczyć on będzie spraw analogicznych jak wskazane w art. 24 ust. 2 ustawy o samorządzie województwa.

Należy jednak liczyć się z tym, iż poglądy w tej sprawie mogą znacznie się różnić, dlatego ostateczna interpretacja zostanie ukształtowana przez orzecznictwo sądowe.

*Antonina Teresa Gajewska*

*1 grudnia 1998 r.*

**Przewodniczący - senior prowadząc obrady rady powiatu powinien doprowadzić do realizacji obowiązku określonego w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578) czyli do wyboru przewodniczącego rady powiatu.**

1. Stosownie do art. 15 ust. 5 *"Pierwszą sesję nowo wybranej rady, do czasu wyboru przewodniczącego rady, prowadzi najstarszy wiekiem radny."*

Ustawa jednoznacznie określiła:

- a) kto prowadzi pierwszą sesję nowo wybranej rady - jest to z mocy ustawy najstarszy wiekiem radny,
- b) uprawnienia tej osoby - prowadzenie obrad,
- c) czas prowadzenia obrad - do wyboru przewodniczącego rady.

Zadaniem najstarszego wiekiem radnego jest podobnie jak przewodniczącego rady - prowadzenie obrad rady.

Ustawa o samorządzie powiatowym nie przyznała prowadzącemu sesję rady powiatu żadnych władczych kompetencji. Tryb pracy rady powiatu zgodnie z art. 19 ustawy o samorządzie powiatowym określać będzie statut powiatu uchwalony przez radę. Tym samym rozstrzy-

gnięcia wszystkich kwestii proceduralnych ustawodawca pozostawił autonomii rady powiatu.

Ponieważ prowadzenie pierwszej sesji rady powiatu nie może odbywać się w oparciu o przepisy statutu, który nie został uchwalony, to moim zdaniem, wszelkie sprawy proceduralne powinny być rozstrzygane przez samych radnych.

Wątpliwości mogą dotyczyć jedynie sytuacji gdy podczas pierwszej sesji zakłócenie porządku uniemożliwi prowadzenie dalszych obrad. W takim wypadku, należałoby przyjąć, iż przerwanie sesji powinno należeć do prowadzącego jej obrady.

Ponieważ prowadzący pierwszą sesję rady powiatu nie posiada żadnych władczych uprawnień, przerwanie obrad - gdy nie zachodzi omawiana wyżej sytuacja - powinno odbyć się za zgodą radnych. Gdy zgody takiej nie ma, wówczas wniosek w tej sprawie powinien być przez prowadzącego sesję poddany pod głosowanie.

2. W art. 14 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym jednoznacznie określono, iż najstarszy wiekiem radny prowadzi pierwszą sesję nowo wybranej rady powiatu do czasu wyboru jej przewodniczącego. Tak więc przewodniczący - senior prowadzący obrady rady powiatu powinien doprowadzić do realizacji obowiązku określonego w art. 14 ust. 1 czyli do wyboru przewodniczącego rady powiatu.

Ustawa o samorządzie powiatowym nie przyznała radnym zebranim na pierwszej sesji prawa powierzenia obrad innej osobie.

3. Przewodniczący zarówno rady, jak i prowadzący pierwszą sesję nowo wybranej rady powiatu nie posiada żadnych władczych kompetencji. Nie jest więc upoważniony do odrzucania formalnie zgłoszonego przez radnego wniosku.

4. Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym - art. 13 ust. 1 - uchwały m.in. rady powiatu zapadają w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, chyba że przepisy ustawy stanowią inaczej.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 18 września 1990 r., (SA/Wr 849/90 ONSA 1990/4/2) orzekł: *"Wymagany przepisami prawa warunek quorum będzie dotrzymany w razie faktycznej obecności (a nie wynikającej jedynie z liczby podpisów złożonych wcześniej*

*na liście obecności) odpowiedniej liczby członków ciała kolegialnego na sali obrad.*

*Warunek zachowania quorum należy odnosić nie do wszystkich faz procedury wyborczej, lecz przede wszystkim do samego aktu wyboru (tajnego głosowania). W przypadkach budzących wątpliwości rzeczą osoby prowadzącej obrady jest sprawdzenie quorum bezpośrednio przed tajnym głosowaniem."*

Tak więc nie można kontynuować przerwanych wyborów jeżeli na sali obrad nie ma wymaganego ustawowo quorum.

*Antonina Teresa Gajewska*

*10 listopada 1998 r.*

**Zgodnie z art. 21 ust. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. Nr 91, poz. 578) do radnego powiatu stosuje się odpowiednio przepisy art. 24e - 24h ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1997 r. Nr 13, poz. 74 z późn.zm.).**

Art. 24f ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym stanowi - *"Radni nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi spółek prawa handlowego z udziałem komunalnych osób prawnych lub podmiotów gospodarczych, w których uczestniczą takie osoby."*

W przepisie tym jest mowa o spółce "z udziałem komunalnych osób prawnych". Powstaje pytanie czy komunalną osobą prawną jest gmina czy również powiat i województwo samorządowe. Należy pamiętać, iż do czasu utworzenia następnych jednostek samorządu terytorialnego nie było tego rodzaju problemu.

Wobec powstałych trudności interpretacyjnych przepisów dotyczących nowych jednostek samorządowych do Sejmu został skierowany projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa (Druk Sejmowy nr 678). W projekcie tym

przewiduje się zastąpienie użytego w ustawie o samorządzie terytorialnym wyrazu "komunalny" wyrazem "gminny".

W ustawie o samorządzie powiatowym występuje pojęcie powiatowe osoby prawne, które zostało zdefiniowane w art. 46 ust. 2 - *"Powiatowymi osobami prawnymi, poza powiatem, są samorządowe jednostki organizacyjne, którym ustawy przyznają wprost taki statut, oraz te osoby prawne, które mogą być tworzone na podstawie odrębnych ustaw wyłącznie przez powiat."*

Jeżeli zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie powiatowym ograniczenia dotyczące radnych gmin mamy stosować odpowiednio to, moim zdaniem, oznacza to, iż radny powiatu nie może być prezesem spółki prawa handlowego z udziałem powiatu lub podmiotów prawnych, w których uczestniczy powiat.

Trudno bowiem przyjąć, iż intencją ustawodawcy było wyeliminowanie wszystkich radnych z możliwości zasiadania we władzach spółek prawa handlowego bez względu na to jaka jednostka samorządu terytorialnego ma w tej spółce swoje udziały.

Jeżeli spółka prawa handlowego ma swoją siedzibę na terenie powiatu jednakże udziały w niej ma gmina o statusie miasta to radny powiatu może być jej prezesem.

2. Z cytowanego wyżej przepisu art. 24f ust. 2 ustawy o samorządzie terytorialnym wynika, iż radny gminy nie może być członkiem zarządu spółki akcyjnej z udziałem gminy.

Art. 24f ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym daje jednak możliwość zasiadania w organach zarządzających takiej spółki tylko tym radnym, którzy zostali do niej wyznaczeni jako reprezentanci mienia komunalnego.

W tym przepisie jest wyraźnie mowa o wyznaczeniu danej osoby jako reprezentanta mienia komunalnego. Oznacza to, moim zdaniem, iż właściwy organ gminy podejmuje uchwałę, w której jednoznacznie wskaże osobę reprezentującą gminę.

Głosowanie prezydenta - reprezentującego gminę w spółce - na daną osobę jest uprawnieniem członka organu spółki wybierającego zarząd. Nie oznacza to jednak, iż osoba na którą głosował prezydent miasta jest reprezentantem mienia komunalnego w danej spółce.

Jeżeli wybór lub powołanie do władz spółki miało miejsce przed rozpoczęciem wykonywania mandatu - radny jest zobowiązany zrzec się funkcji lub stanowiska w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania - art. 24f ust. 4 ustawy o samorządzie terytorialnym.

*Antonina Teresa Gajewska*

*7 grudnia 1998 r.*

**Reżimowi art. 27 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.) podlega również funkcjonariusz Policji.**

Art. 27 ustawy stanowi, że członkostwa zarządu nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej.

Odpowiadając na pytanie dotyczące możliwości łączenia członkostwa w zarządzie gminy z pełnieniem służby w Policji należy ustalić, czy terenowe organy Policji - komendanci wojewódzcy, powiatowi i komisariatów oraz osoby zatrudnione w komisariatach są organami administracji rządowej.

Z art. 5 ust. 1 ustawy z dn. 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. Nr 30, poz. 179 ze zm. ) wynika, że centralnym organem administracji rządowej, właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego jest Komendant Główny Policji, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Powoływany jest on i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Komendant Główny Policji jest przełożonym wszystkich funkcjonariuszy Policji.

Natomiast organami administracji rządowej w sprawach, o których mowa w art. 5 ust. 1 są:

- 1) wojewoda przy pomocy komendanta wojewódzkiego Policji działającego w jego imieniu albo komendant wojewódzki Policji działający w imieniu własnym w sprawach określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1,
- 2) komendant powiatowy (miejski) Policji,

3) komendant komisariatu Policji.

Z powyższego wynika, że funkcjonariusze Policji, jako osoby zatrudnione w komisariatach Policji powołanych do obsługi organów administracji rządowej podlegają reżimowi art. 27 ustawy o samorządzie terytorialnym.

Przedstawiony powyżej stan prawny obowiązywać będzie od 1 stycznia 1999 r. Do ustawy o Policji zostały bowiem wprowadzone zmiany przez ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668).

Obecnie obowiązująca ustawa o Policji w art. 5 stanowi, natomiast że centralnym organem administracji państwowej właściwym w sprawach ochrony bezpieczeństwa ludzi oraz utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, jest Komendant Główny Policji podległy Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji. Terenowymi organami Policji są:

- 1) komendanci wojewódzcy Policji,
- 2) komendanci rejonowi Policji,
- 3) komendanci komisariatów Policji.

Pojęcie "administracji rządowej", które występuje w art. 27 ustawy o samorządzie terytorialnym, nie zostało dotychczas prawnie zdefiniowane. Ponadto, co widać na przykładzie art. 5 ustawy o Policji, obowiązujące przepisy posługują się również zwrotem "administracja państwowa".

Z opracowania *Prawo administracyjne*, pod redakcją J. Bocia (podobnie *Polskie prawo administracyjne*, J. Lang, J. Służewski, Wyd. PWN, Warszawa 1995) wynika, że pojęcie "administracja rządowa" jest tożsame z pojęciem "administracja państwowa" i należy zaliczyć do niej organy administracji naczelne i centralne a także terenowe organy rządowej administracji ogólnej i organy administracji specjalnej, a także aparat wykonawczy służący realizacji zadań tych organów.

*Anna Janicka*

