

**Opinia na temat projektu ustawy o zmianie ustawy
o podatku dochodowym od osób fizycznych
(Druk Sejmowy nr 170)**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przewiduje zmianę dotychczasowego brzmienia art. 21 ust. 1 pkt 23 w taki sposób, aby przepis ten jednoznacznie wskazywał, że rozporządzenie stanowi formę prawną, w której Minister Pracy i Polityki Socjalnej określa zasady kwoty pomocy finansowej ze środków pomocy społecznej i zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, wypłaconych na zmniejszenie wydatków mieszkaniowych.

Zmiana ta uzasadniana jest przez wnioskodawców wymogami, które określa nowa Konstytucja w odniesieniu do form aktów prawnych stanowiących źródła prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1 oraz art. 92).

Dotychczasowe brzmienie nowelizowanego przepisu, wskazując podmiot uprawniony do ustanowienia aktu wykonawczego oraz zakres spraw przekazanych do unormowania - nie wskazywało jednocześnie prawnej formy aktu wykonawczego ("kwoty pomocy finansowej ze środków pomocy społecznej (...) według zasad określonych przez właściwego ministra). Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RP jedyną prawnie dopuszczalną formą powszechnie obowiązującego aktu wykonawczego do ustawy jest rozporządzenie. Jednocześnie, w myśl art. 92 ust. 1 rozporządzenia mogą być wydawane jedynie przez organy wskazane w Konstytucji, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania.

"Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu". Minister kierujący działem administracji jest jednym z organów, które Konstytucja wskazuje, jako uprawnione do wydawania rozporządzeń (art. 149 ust. 2).

Zmiana proponowana przez autorów projektu ma zatem na celu dostosowanie delegacji zawartej w art. 21 ust. 1 pkt 23 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych do wymogów Konstytucji. Wskazać jednak trzeba, iż norma konstytucyjna przewiduje, iż poprawnie sformułowana delegacja upoważniająca do ustanowienia rozporządzenia powinna określać, obok uprawnionego podmiotu i zakresu spraw przekazanych do uregulowania, również "wytyczne dotyczące treści aktu" (por. cyt. wyżej art. 92 ust. 1). Określenie w delegacji "wytycznych dotyczących treści aktu" ma na celu ograniczenie zakresu dyskrecjonalności w odniesieniu do sposobu realizacji upoważnienia. Wydaje się zatem, iż projektowane rozwiązanie powinno zostać uzupełnione o ten element.

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

**Opinia prawna o poselskim projekcie ustawy
Ordynacja wyborcza do rad gmin
(Druk Sejmowy nr 193)**

Wybory do rad gmin przeprowadzone zostały w 1994 r. na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. - ordynacja wyborcza do *rad* gmin, akt ten stanowił także podstawę prawną pierwszych wyborów samorządowych w 1990 r. Stosowanie przepisów ordynacji w czasie kampanii wyborczej toczącej się wiosną 1990 r. zakończonej wyborami w dniu 27.05.1990 r. ukazało niektóre jurydyczne wady tego aktu. Sejm w 1991 r. dokonał nowelizacji ordynacji wyborczej do rad gmin, uchwalając

Prezydent wetując wskazał kilka rozwiązań, które wzbudzały jego sprzeciw, do istotniejszych należała kwestia zakazu prowadzenia kampanii wyborczej w miejscach kultu religijnego oraz zasada wprowadzająca proporcjonalny system wyborczy w gminach liczących więcej niż 15 tysięcy (obecna ordynacja przewiduje - powyżej 40 tysięcy mieszkańców). Ponieważ w wyniku skutecznego prawnie weta prezydenckiego nie doszło do nowelizacji ustawy wyborczej przed wyborami w 1994 r., wybory do rad gmin odbyły się na podstawie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. (znowelizowanej 10.05.1991 r.), natomiast dokonano zmiany ordynacji wyborczej do rad gmin po wyborach we wrześniu 1995 r.

Ustawa z dnia 29 września 1995 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 124, poz. 601) wprowadziła kolejne porządkujące zmiany legislacyjne do przepisów ordynacji wyborczej do rad gmin wynikające z potrzeb praktyki, które ujawniły się w wyborach z 1994 r. oraz w wielu wyborach ponownych i uzupełniających. To udoskonalenie legislacyjne dotyczyło przede wszystkim przepisów ordynacji związanych z wygasaniem mandatów radnych, wyborami uzupełniającymi oraz wyborami przedterminowymi, odbywającymi się na skutek dosyć licznych zmian w terytorialnym podziale administracyjnym państwa.

Aktualnie obowiązująca ordynacja do rad gmin ujęta jest w formę tekstu jednolitego zamieszczonego w Dzienniku Ustaw (zob. Dz. U. z 1996 r. Nr 84, poz. 387).

Przedstawiony do zaopiniowania projekt Ordynacji wyborczej należy uznać za formę nowelizacji obecnie obowiązującej ordynacji wyborczej do rad gmin tyle, że przedstawiony w postaci całościowego nowego aktu prawnego. Zmiana prawa wyborczego do rad gmin jest niezbędna przede wszystkim ze względu na wejście w życie Konstytucji.

Konstytucja nie wprowadziła jakichś nowych zasad w zakresie prawa wyborczego do rad gmin, ale zwłaszcza dwie jej regulacje stwarzają konieczność zmiany dotychczasowego prawa wyborczego do rad gmin.

Konstytucja ustaliła jednolicie, iż czynne prawo wyborcze w wyborach do parlamentu, na urząd Prezydenta RP, organów samorządu terytorialnego oraz w referendum mają wyłącznie osoby posiadające obywatelstwo polskie ("obywatel polski"). W zakresie wymogu obywatelstwa zaszła zatem kolizja pomiędzy art. 62 ust. 1 Konstytucji a odpowiednimi przepisami ordynacji wyborczej, ta bowiem przyznawała czynne i bierne prawo wyborcze także osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone i nie byli obywatelami innego państwa jeżeli stale zamieszkiwali w Polsce co najmniej od dwóch lat. Opiniowany projekt ustawy wyborczej usuwa wskazaną powyżej sprzeczność.

Druga zmiana konstytucyjna wyzwalająca konieczność sanowania ordynacji wyborczej do rad

gmin związana jest z nowym systemem źródeł prawa uregulowanym przez Konstytucję. Konstytucja w art. 87 ust. 1 stanowi, iż źródłami prawa powszechnie obowiązującego są wymienione w tym przepisie akty normatywne, katalog tych aktów eliminuje możliwość wydawania przez Państwową Komisję Wyborczą aktów powszechnie obowiązujących, fakt ten nakazuje więc odpowiednie skorygowanie przepisów ordynacji wyborczej.

Nadto w art. 87 ust. 2 Konstytucja stanowi, iż źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które ją ustanowiły, akty prawa miejscowego. W art. 94 Konstytucji określony został krąg organów mogących stanowić akty prawa miejscowego. Te rozwiązania wykluczyły zatem wojewódzkiego komisarza wyborczego jako tego, który stanowi akty prawa miejscowego (powszechnie obowiązujące akty prawa miejscowego), zaś ordynacja wyborcza do rad gmin stwarzała możliwość stanowienia przez wojewódzkiego komisarza wyborczego aktów prawa miejscowego.

W świetle zatem treści art. 87 ust. 2 i 94 Konstytucji organem mogąącym przejąć prawotwórcze uprawnienia wojewódzkiego komisarza wyborczego jest wojewoda. Projekt ordynacji wyborczej ten właśnie organ (wojewodę) ustanowił uprawnionym do regulacji materii wymagającej aktów powszechnie obowiązującego prawa miejscowego.

Dostosowanie projektu ustawy ordynacji wyborczej do Konstytucji nie jest jedyną zaletą projektu. Projekt ordynacji jest aktem przygotowanym profesjonalnie, bardzo wysoko należy ocenić jego poprawność legislacyjną (co jest zjawiskiem nieczęstym). Bardzo istotną zaletą jest uwzględnienie w jego treści praktyki wyborczej z dwóch kampanii wyborczych do rad gmin, precedensowych rozstrzygnięć Państwowej Komisji Wyborczej oraz orzecznictwa sądów.

Uwzględnienie praktyki oraz orzecznictwa sądowego jest o wiele pełniejsze niż w nowelizacji ordynacji wyborczej do rad gmin z 1995 roku, zabieg ten trzeba ocenić bardzo pozytywnie bo przecież praktyka jest najlepszym weryfikatorem aktu normatywnego. O tym natomiast *jak* różnorodne problemy nasuwała praktyka wyborcza do rad gmin mogłem przekonać się jako bliski obserwator obydwu kampanii wyborczych co znalazło wyraz min. w pisemnym opracowaniu (zob. J. Mordwiłko, *Zagadnienia prawne w świetle praktyki w wyborach do rad gmin przeprowadzonych w 1994 r.*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, pod red. A. Piekary i Z. Niewiadomskiego, wyd. UW, Warszawa 1996, s. 376-416).

Analiza tego poprawnego pod względem merytorycznym i legislacyjnym projektu, wykorzystującego doświadczenia i dorobek praktyki, pozwala na zasygnalizowanie kilku kwestii:

Projekt zakłada obniżenie progu z 40 tysięcy mieszkańców na 20 tysięcy mieszkańców determinującego strukturę okręgów wyborczych. W gminach liczących powyżej 20 tysięcy mieszkańców wybory odbywałyby się w oparciu o wielomandatowe okręgi i proporcjonalny system ustalania wyników wyborów.

Przypomnijmy, iż wetując w 1994 r. zmianę ordynacji wprowadzającą proporcjonalny system wyborczy, w gminach liczących więcej niż 15 tysięcy mieszkańców Prezydent pisał, iż ordynacja wyborcza do rad gmin, wyrażając konstytucyjną koncepcję samorządu terytorialnego, ustanowiła jako zasadę wybory w okręgach jednomandatowych większością głosów. Zasada proporcjonalności miała znaczenie posiłkowe i dotyczyła 110 rad w dużych aglomeracjach (w wyborach 1994 roku 135 rad wybierano w systemie proporcjonalnym). Przyjęcie rozwiązania polegającego na tym, iż wybór rady w gminie powyżej 15 tysięcy mieszkańców (a nie 40 tysięcy) odbywałby się w oparciu o system proporcjonalny prowadziłyby do zwiększenia liczby

rad wybieranych w okręgach wielomandatowych, w oparciu o proporcjonalny system wyborczy. Zdaniem ówczesnego Prezydenta tak daleko idąca zmiana zasad prawa wyborczego nie znajdowała uzasadnienia w przepisach ustrojowych dotyczących samorządu. Nadto Prezydent powoływał się wówczas na protesty płynące ze środowisk samorządowych, które wyrażały obawy, iż szersza proporcjonalność wyborów prowadzić będzie do upartyjnienia samorządów lokalnych i zwiększenia ich dyspozycyjności wobec struktur partyjnych.

Nie jest rzeczą eksperta wypowiadać się jaki ma być system wyborczy do rad gmin, ocena i rozstrzygnięcie ma charakter nie prawny a polityczny i należy do Sejmu. Pisałem w swoich publikacjach, iż to czy system jest większościowy czy proporcjonalny jest wypadkową gry interesów politycznych i aczkolwiek z organizacyjnego punktu widzenia przeprowadzenie wyborów większościowych jest bardziej proste i czytelniejsze dla wyborców, to rozwój partii politycznych i postępująca pluralizacja sceny politycznej przemawia za nieodrzuconiem zasady proporcjonalności.

Na marginesie tej złożonej i mającej polityczny wymiar kwestii dodam, iż w zespole ekspertów, działającym w 1993 r. oraz wśród konsultowanych wojewódzkich komisarzy wyborczych opinie co do tego, czy należy jednolicie stosować system większościowy czy kontynuować rozwiązanie z ustawy z 1990 r., były podzielone. Wówczas pewną przewagę wśród konsultowanych mieli zwolennicy wyłącznego stosowania systemu większościowego, tj. większości zwykłej bez wymogu frekwencji wyborczej. Wobec jednak zróżnicowania opinii, zespół ekspertów proponował wówczas dwa warianty systemu wybierania rad gmin. Pierwszy wariant przewidywał wybory do rad przeprowadzone wyłącznie systemem większościowym w okręgach jednomandatowych. Drugi wariant zakładał przeprowadzenie wyborów: a) systemem większościowym w gminach do 60 tysięcy mieszkańców w okręgach jednomandatowych, b) systemem proporcjonalnym w miastach powyżej 60 tysięcy mieszkańców w okręgach wielomandatowych.

W wyborach 1990 r. frekwencja wyborcza wynosiła 42,27% uprawnionych do głosowania, a w wyborach 1994 r. 33,78% ogółu uprawnionych. Przy czym zarówno w wyborach 1990 r., jak i w wyborach z 1994 r. frekwencja była wyższa w okręgach jednomandatowych. W wyborach z 1994 r. frekwencja w skali całego kraju wynosiła 33,78% w tym w okręgach jednomandatowych 38,25% a w okręgach jednomandatowych 28,05%.

Prawidłowość ta wydaje się być ważna, wskazuje ona bowiem na zależność pomiędzy frekwencją wyborczą a stopniem realizacji zasady bezpośredniości wyborów. W okręgach jednomandatowych, w których *występuje* realna znajomość kandydatów, wyborcy aktywniej uczestniczą w elekcji.

Wydaje się, iż wskaźnik frekwencji wyborczej z dwóch wyborów (1990 i 1994 r.) w okręgach jednomandatowych i okręgach wielomandatowych nakazuje przemyślenie proponowanej zmiany. Obniżenie liczby mieszkańców z 40 tysięcy do 20 tysięcy skutkowałoby, iż wybory do rad w okręgach wielomandatowych systemem proporcjonalnym objęłyby około 500 rad gmin.

Wydaje się, iż zagadnienie rozszerzenia systemu proporcjonalnego w wyborach do rad gmin powinno być postrzegane także w świetle koncepcji wyborów do rad powiatu i ewentualnie do rad wojewódzkich jeśli przyjąć, iż reforma ustroju samorządu terytorialnego jest kwestią nieodległego czasu.

Projektodawcy starają się uściślić kwestię identyfikacji kandydatów ze strukturami politycznymi (partiami politycznymi). Stąd wprowadzają do treści ordynacji przepisy

umożliwiająca oznaczenie partyjnej przynależności kandydata i potwierdzenie tego oznaczenia przez odpowiednią partię polityczną.

Proponowaną zmianę trudno byłoby uznać za ograniczenie biernego prawa wyborczego do rad gmin bowiem stworzona tu została **możliwość** (nie zaś **obowiązek**) korzystania przez kandydatów z takich oznaczeń. Proponowana zmiana koresponduje w jakimś sensie z rozszerzeniem liczby okręgów wielomandatowych, w których wybory odbywałyby się przy zastosowaniu proporcjonalnego systemu ustalania wyników wyborów. Przy szerszym zastosowaniu mechanizmu partyjnego, w wyborach do rad gmin idea identyfikacji politycznej kandydatów wydaje się uzasadniona. Natomiast przy dalszym praktykowaniu wyborów, w przeważającym zakresie w okręgach jednomandatowych, upolitycznienie kryteriów zgłaszania kandydatów nie wydaje się niezbędne. Okręgi jednomandatowe w wyborach do rad gmin obejmują małą liczbę mieszkańców i zgłoszenie w nich kandydatów przez niezorganizowaną politycznie grupą wyborców jest naturalne i często praktykowane. Ponieważ wybory w okręgach jednomandatowych mają przede wszystkim personalny a nie polityczny charakter nie jest sprawą bardzo ważną doprowadzanie w tych strukturach wyborczych (okręgach jednomandatowych) do politycznej czy społecznej identyfikacji kandydatów.

Projekt ustawy cechuje się poprawnością redakcyjno-legislacyjną, nie kwestionuję więc niektórych nowych ujęć redakcyjnych pomimo, iż mam wątpliwości czy dobre sformułowania dotychczasowej ustawy wyborczej muszą być przeredagowane. Wydaje się, iż legislacyjne przerabianie dobrych i sprawdzonych w praktyce oraz obudowanych wytycznymi i wyjaśnieniami Państwowej Komisji Wyborczej sformułowań obecnie obowiązującej ustawy wyborczej powinno być ostrożne i sprowadzone do niezbędnego minimum.

Oto kilka przykładów wątpliwości:

W ordynacjach wyborczych stwierdza się, iż wyborcy przysługuje jeden głos, taka konstelacja wydaje mi się najlepszym określeniem formalnego aspektu równości głosu. Projektodawcy proponują inne sformułowanie tego aspektu, stanowiąc w art. 5, iż “każdy wyborca może głosować tylko jeden raz”. Ujęcie niby analogiczne do obecnego lecz - *moim zdaniem* - mniej jednoznaczne, bo można głosować jeden raz, ale dysponować kilkoma głosami. Tak np. w wyborach do Sejmu w 1989 roku wyborca głosował raz, ale dysponował dwoma niejako głosami - na listę okręgową i ogólnopolską.

W aktualnym tekście ordynacji (art. 7) precyzyjnie określone są wymogi zabezpieczenia tajności głosowania, mówi się bowiem o “pomieszczeniach za osłoną”, natomiast w projekcie (art. 7) o “miejscach” zapewniających tajność głosowania. Pomieszczenia za osłoną to nie to samo co bardziej wieloznaczne “miejsca” zapewniające tajność głosowania. Liberalizacja techniczno-organizacyjnych gwarancji, zapewniających tajność głosowania może osłabiać rangę wyborów, zwiększać liczbę protestów wyborczych.

Obecna ordynacja (art. 13) określa granicę (20%) możliwego odstępstwa od określonej normy przedstawicielskiej. W projekcie zrezygnowano z tego procentowego ograniczenia (art. 12 projektu) przy tworzeniu okręgów wyborczych. Zasada równości wyborów powinna być rygorystycznie urzeczywistniana, stąd uszczuplenie gwarancji równej siły głosów może ten rygoryzm osłabiać.

W projekcie przeniesiono (stosownie do wymogów Konstytucji) prawo wydania niektórych aktów prawa powszechnie obowiązującego z Państwowej Komisji Wyborczej na ministrów, postanawiając, iż minister wydaje dany akt “na wniosek” PKW. Taka konstrukcja legislacyjna

“na wniosek” może - chociaż nie musi - prowadzić do ograniczenia roli i wpływu PKW na treść tych aktów co z punktu widzenia funkcji wyborów i roli PKW w procesie wyborczym nie byłoby słuszne. Może zatem bardziej prawidłowym sformułowaniem byłoby określenie, iż minister wydaje te akty “po porozumieniu” z PKW.

W projekcie (art. 28) zamknięto krąg osób, spośród których można powoływać wojewódzkich komisarzy wyborczych, zapisując, iż wojewódzkich komisarzy powołuje PKW “spośród sędziów sądów wojewódzkich wskazanych przez prezesów sądów wojewódzkich”. Bardziej zasadnym rozwiązaniem byłoby chyba upoważnienie ministra sprawiedliwości do przedkładania PKW kandydatów na wojewódzkich komisarzy co umożliwiłoby także włączenie do tego kręgu sędziów sądów apelacyjnych i sądów rejonowych.

Przedstawiane refleksje i uwagi nie podważają ogólnej pozytywnej oceny prawnej projektu ustawy wyborczej do rad gmin zawartego w Druku Sejmowym nr 193.

Janusz Mordwilko

**Opinia prawna w sprawie projektu ustawy
o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych
(Druk Sejmowy nr 199)**

1. Każde zwolnienie od opodatkowania to wyłom w zasadzie powszechności podatku, podważający równość opodatkowania. Każde zwolnienie wprowadzać zatem należy z dużą ostrożnością.

2. Za wprowadzeniem opiniowanej zmiany ustawy istotnie przemawiają te argumenty przedstawione w uzasadnieniu projektu, które wskazują na wyłączenie w zasadzie budżetowego finansowania izb rolniczych. Jeśli jednak pojawią się inne źródła finansowania, to obraz tego problemu może ulec zasadniczej zmianie.

3. Wprowadzenie tego zwolnienia może także doprowadzić do wewnętrznej sprzeczności przepisu art. 17 ust. 1 pkt. 6. Jego założeniem jest, że zwolnienie nie może obejmować dochodów z działalności gospodarczej. Stanowi on bowiem, że wolne od podatku są: dochody związków zawodowych, społeczno-zawodowych organizacji rolników, organizacji pracodawców i partii politycznych, działających na podstawie odrębnych ustaw - w części przeznaczonych na cele statutowe, z wyłączeniem działalności gospodarczej. Uzyskiwanie dochodu z działalności gospodarczej, lub inaczej rzecz ujmując - finansowanie działalności gospodarczej może następować zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Bezpośrednio przez podmiot gospodarujący, a pośrednio, gdy na rzecz tego podmiotu świadczone są nieodpłatnie usługi, które normalnie wchodzi w zakres działalności tego podmiotu. Aby wyjaśnić problem odwołać się tu należy do treści ustawy z dnia 14 grudnia 1995 r. o izbach rolniczych (Dz. U. z 1996 r. Nr 1, poz. 3; zm. Dz. U. z 1997 r. Nr 121, poz. 770).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt. 1 i 2 tej ustawy członkami samorządu rolniczego z mocy prawa są podmioty gospodarcze w sferze rolnictwa (osoby fizyczne i prawne, będące podatnikami podatku rolnego oraz podatku dochodowego z działów specjalnych produkcji rolnej). Liczne inne przepisy ustawy, począwszy od art. 3 ust. 4 nakazują izbom rolniczym działanie na rzecz rolnictwa. Formy tego działania, to na przykład prowadzenie działań na rzecz tworzenia rynku rolnego, poprawy warunków zbytu płodów rolnych i produktów rolnych (art. 5 ust. 1 pkt. 3), prowadzenie analiz kosztów i opłacalności produkcji rolnej (art. 5 ust. 1 pkt. 4), gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji gospodarczych na potrzeby producentów rolnych oraz innych podmiotów gospodarczych (art. 5 ust. 1 pkt. 6) czy doradztwo w zakresie produkcji rolniczej, wiejskiego gospodarstwa domowego oraz uzyskiwania przez rolników dodatkowych dochodów (art. 5 ust. 1 pkt. 6). Te podstawowe zadania ustawowe, które przecież są także zadaniami statutowymi izb rolniczych, nie są niczym innym niż elementami działalności gospodarczej. Gdyby nie działalność izb rolniczych, wchodziłyby w skład działalności gospodarczej podmiotów zrzeszonych w izbach rolniczych. Pośrednio z pewnością mogą wpływać na obniżenie kosztów działalności gospodarczej rolnictwa. Zwolnienie dochodów z tego tytułu, jako zadań statutowych, z podatku dochodowego, gdy podmiotami zrzeszonymi są podatnicy podatku dochodowego oznacza w istocie zwolnienie przychodów z działalności gospodarczej. Choć bowiem nie jest to działalność podmiotu gospodarującego, to prowadzona jest ona na rzecz podmiotu gospodarczego i dofinansuje tę działalność bez ponoszenia ciężarów podatkowych. W działalności gospodarczej poza rolnictwem za takie usługi należy zapłacić i wchodzi one w skład opodatkowanej działalności gospodarczej innego podmiotu. W rolnictwie,

wprowadzenie projektowanego zwolnienia oznaczać może unikanie opodatkowania w tej sferze działalności gospodarczej, która uznana za statutową będzie z niego korzystała jako pozornie niegospodarcza. Oznacza to na przykład zwolnienie od opodatkowania działalności doradczej, na przykład doradztwa podatkowego, które w innych sferach poza rolnictwem jest opodatkowaną działalnością gospodarczą. Rolnictwo będzie w ten sposób podwójnie finansowane. Raz w formie dotacji, a drugi raz poprzez zwolnienie podatkowe. Ze zwolnienia będą korzystały także środki nie pochodzące z dotacji, lecz z działalności gospodarczej, określanej tu jako statutowa, a więc od podatku zwolniona. Podkreślić należy, że w praktyce organy podatkowe bardzo często mają do czynienia, także poza rolnictwem, z problemem zakwalifikowania danego rodzaju aktywności różnych podmiotów objętych przepisami o zwolnieniach jako statutowej i niegospodarczej. Ponieważ przepis art. 17 ust. 1 pkt. 6 ma w założeniu zwalniać od podatku działalność statutową niegospodarczą, to w przypadku izb rolniczych, ze względu na ich specyfikę podmiotową, nakierowaną na pomoc dla podmiotów gospodarczych, takiej roli nie spełni. Zbyt silnie jest bowiem statutowa działalność izb rolniczych powiązana z działalnością gospodarczą jej członków. Zbyt trudno tu oddzielić działalność gospodarczą od niegospodarczej. Argument o równości wobec prawa wysunięty w uzasadnieniu projektu jest tu o tyle nietrafiony, że związki zawodowe, partie polityczne, organizacje pracodawców ani nawet organizacje społeczno-zawodowe rolników nie mają tak silnie usankcjonowanych prawnie związków z działalnością gospodarczą zrzeszonych w nich podmiotów jak izby rolnicze. Do tego zwolnienia podatkowego należy zatem podejść z dużą ostrożnością. Może się ono bowiem łatwo przekształcić - wbrew swoim intencjom - w zwolnienie od podatku dochodowego działalności gospodarczej. W konsekwencji także przyczynić do nierówności podmiotów wobec prawa, także wbrew założeniom projektodawców.

Henryk Dzwonkowski

**Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli
(Druk Sejmowy nr 203)**

1. Projekt ma na celu dostosowanie ustawy z dnia 24 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli do nowej Konstytucji. Ustawa o NIK inaczej bowiem określa przedmiot i kryteria kontroli, a także przypisuje pewne kompetencje Prezydium Sejmu, które obecnie nie jest konstytucyjnym organem Sejmu, a więc nie powinno mieć kompetencji do działania w imieniu Sejmu.

Ponadto projekt uaktualnia prawo Prezesa NIK do występowania z wnioskami do Trybunału Konstytucyjnego oraz usuwa rozbieżności między przepisami ustawy a Konstytucją w artykułach regulujących prawa i obowiązki Prezesa NIK.

2. Z projektowanych zmian największe znaczenie ma zmiana dotycząca zakresu kontroli. Na pierwszy rzut oka może wydać się, iż mamy do czynienia jedynie z uogólnieniem przesłanek wyznaczających zakres kontroli i zastąpieniem rozbudowanych przepisów ustawy o NIK przepisami Konstytucji. Tak jednak nie jest. Konstytucja wyraźnie ujmuje węższy zakres kontroli tzw. innych jednostek organizacyjnych i podmiotów. W ust. 3 art. 203 wyraźnie widać dążenie do zawężenia kontroli tych podmiotów do kontroli wykorzystania majątku i publicznych środków finansowych oraz wywiązania się z zobowiązań wobec państwa. Jednocześnie Konstytucja nie upoważnia Sejmu do uregulowania tej kwestii inaczej w drodze ustawy zwykłej. W tej sytuacji projekt słusznie przenosi formułę użytą w Konstytucji do ustawy o NIK. Jakkolwiek próba rozwinięcia tej formuły, zapewne wskazana ze względu na praktykę, naraziłaby NIK na spory o zgodność ustawy o NIK z Konstytucją.

Oczywiście można podnieść kwestię trafności wyboru takiego właśnie określenia w Konstytucji zakresu i przedmiotu kontroli, ale byłaby to już ocena Konstytucji, a to wykracza poza ramy niniejszej opinii.

3. Poważny problem jest też z rozciągnięciem kontroli NIK na działalność jednostek organizacyjnych i podmiotów (innych niż wymienionych w ust. 1 i 2 art. 2 ustawy o NIK) wykonujących zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Ta kompetencja (wprowadzona już w ustawie z lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym) także nie mieści się w zakresie kontroli przyjętym w Konstytucji. Co prawda składki na ubezpieczenia zdrowotne są także finansowane z budżetu państwa, i wtedy NIK byłby upoważniony do kontroli na mocy ust. 3 art. 203 Konstytucji, ale dotyczy to tylko niektórych osób, wymienionych w art. 25 ustawy. Pozostałe składki obciążają osoby podlegające obowiązkowi ubezpieczenia zdrowotnego. Instytucje zatrudniające są tylko płatnikami zobowiązanymi do obciążenia pobierania i odprowadzania składki. Oczywiście jako pracodawca może występować także zakład prywatny. Zatem albo trzeba dodać do projektowanego ustępu wymóg finansowania ww. zadań z budżetu państwa albo zrezygnować z niego, jako sprzecznego z Konstytucją.

4. Zmiana art. 11 ustawy o NIK wiąże się z przyznaniem Prezesowi NIK takiego samego prawa do składania wniosków do Trybunału Konstytucyjnego, z jakiego korzystają podmioty wymienione w pkt 1 ust. 1 art. 191 Konstytucji, a więc Prezydent RP, Marszałek Sejmu itp. Byłoby jednak dobrze w ust. 3 tego artykułu użyć wyrażenia: "przepisy prawne wydawane przez centralne organy państwowe", a nie "przez centralne urzędy państwowe. W Konstytucji

jest bowiem mowa właśnie o centralnych organach państwowych, a nie o centralnych urzędach państwowych (por. art. 188 pkt. 3).

5. Art. 19 nawiązuje do art. 205 ust. 2 i 3 Konstytucji. W przeciwieństwie do poprzednich artykułów nie mamy tu do czynienia z prostym przeniesieniem przepisów konstytucyjnych. Jednak przedmiot i zakres regulacji jest w obu aktach taki sam, z wyjątkiem zakazu przynależności do związków zawodowych. O zakazie należenia do związków zawodowych mówi jednak inny przepis ustawy o NIK, tj. art. 86 ust. 1.

6. Pozostałe zmiany są następstwem zniesienia Prezydium Sejmu i przeniesienia jego kompetencji na Marszałka Sejmu.

7. Wnioski: W przedłożonej wersji projekt nie może być przyjęty. Co najmniej powinno się uzupełnić art. 1 projektu (brak w nim wszystkich Dzienników Ustaw, w których zostały ogłoszone następne zmiany ustawy o NIK) oraz zmienić pkt 1 lit. b/ oraz pkt 3 art. 1 projektu.

Jacek Lang