

**Opinia prawna do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy  
o podatkach i opłatach lokalnych  
(Druk Sejmowy nr 247)**

Wniesiony przez grupę posłów projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. Nr 9, poz. 31, z późn.zm.), dotyczy art. 10 tej ustawy, ustalającego maksymalne stawki podatku od środków transportowych, do której, rada gminy określa stawki obowiązujące na terenie jej działania, a ściślej obowiązującego w okresie od 1 stycznia 1997 r. do 31 grudnia tegoż roku, przepisu ustępu 2 w tym artykule. Proponowana zmiana, choć niewielka w treści, ma swoje podłoże historyczne.

Ustęp 2 do art. 10 omawianej ustawy, wprowadzony został ustawą z dnia 4 lipca 1996 r. o zmianie ustaw o podatku rolnym, o lasach, o podatkach i opłatach lokalnych oraz o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 91, poz. 409), z dniem 1 stycznia 1997 r., w brzmieniu: *"Przy określaniu stawek, o których mowa w ust. 1, rada gminy uwzględnia rodzaj środka, pojemność skokową silnika lub moc silnika, ładowność, masę całkowitą, a także może uwzględnić wiek albo wartość środka transportowego"*. Obowiązywał więc w okresie 1 roku.

Już w maju 1997 r. został zaskarżony przez Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego, jako naruszający przepisy konstytucyjne. Jako główną przyczynę zaskarżenia, Rzecznik podał co prawda nieadekwatne do wartości pojazdu kryterium pojemności skokowej silnika (chodziło o samochody osobowe), ale również wskazał na jednoczesne pozostawienie do swobodnej decyzji rady gminy uwzględnianie kryteriów "wieku albo wartości pojazdu". Jak stwierdził w uzasadnieniu wniosku, "pojawiająca się uznaniowość przy obliczaniu stawki podatku nie wynika z wartości przedmiotu opodatkowania i wobec tego narusza zasady demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego sprawiedliwość społeczną oraz równość obywateli wobec prawa (...)".

Trybunał Konstytucyjny umorzył postępowanie, gdyż ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 780), dokonana została następną znacząca nowelizacja ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Wskutek tej nowelizacji, zniesione zostało m.in. opodatkowanie podatkiem od środków transportowych samochodów osobowych, jachtów, promów i łodzi (spowodowana tym strata budżetowa, zrekompensowana została podwyżką stawek podatku akcyzowego od paliw), a kontrowersyjny w swej treści ust. 2 w art. 10 został skreślony. Obecnie artykuł ten, przy uwzględnieniu wysokości stawek obowiązujących w 1998 r.), ma następujące brzmienie:

*"Rada gminy określa, w drodze uchwały, wysokość stawek podatku od środków transportowych, z tym że roczna stawka podatku od jednego środka transportowego nie może przekroczyć:*

- 1) od samochodu ciężarowego o ładowności powyżej 12 ton oraz ciągnika siodłowego i balastowego - 1.732,50 zł,*
- 2) od samochodu ciężarowego o ładowności od 2 ton do 12 ton, przyczepy i naczepy o ładowności powyżej 5 ton oraz autobusu - 1.339,65 zł."*

Zgodnie z art. 20 tej ustawy - wyżej określone górne granice tych stawek, są corocznie waloryzowane w stopniu odpowiadającym wzrostowi cen detalicznych i usług konsumpcyjnych i ogłaszane na dany rok w rozporządzeniu Ministra Finansów.

W przedłożonym projekcie, powraca się do sprawy rozstrzygniętej ustawowo niespełna rok temu i już sam ten fakt zobowiązuje do poddania projektu krytycznej ocenie. Projektodawcy stwierdzają w uzasadnieniu, że "wprowadzenie zmiany umożliwi stosowanie odpowiedniej polityki podatkowej w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej danej gminy". Trudno kwestionować taką intencję, skoro ustawodawca wyposażył rady gminy w kompetencje kształtowania wysokości stawek podatku od środków transportowych. Ale, czy dla osiągnięcia tego celu, niezbędne jest reaktywowanie przez rok tylko obowiązującego przepisu, usuniętego z ustawy m.in. wskutek kontrowersyjnej treści?

Rozważając tę kwestię należy przede wszystkim odwołać się do charakteru i cech konstrukcyjnych podatku od środków transportowych. W literaturze przedmiotu, powszechnie wskazuje się na mieszany charakter tego podatku - majątkowy, w którym opodatkowanie wiąże się z samym posiadaniem, z elementami jednak opodatkowania przychodu z tytułu eksploatacji. Jak stwierdza prof. R. Mastalski (w: *Prawo podatkowe - II część szczegółowa*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 1996, s. 253), podatek od środków transportowych jest przede wszystkim podatkiem majątkowym, wykazującym jednakże wyraźne elementy podatku przychodowego, przez uwzględnienie przez ustawodawcę czynnika eksploatacji i to nie tylko na własne potrzeby podatnika lecz również w celach zarobkowych.

Po wyeliminowaniu, spośród środków transportowych podlegających opodatkowaniu, samochodów osobowych aspekt eksploatacji stał się dominujący. Wyrazem logiki legislacyjnej jest więc, przy tej konstrukcji opodatkowania, przyjęcie przez ustawodawcę jedyne kryterium ustalania stawek, tj. kryterium ładowności.

Pochodną czynnika eksploatacji jest oczywiście przychód. Dlatego nie można kwestionować słuszności propozycji, aby wśród kryteriów decydujących o wysokości opodatkowania był rodzaj środka transportowego. Wydaje się bowiem, że jest nieporównywalne dla celów podatkowych posiadanie samochodu ciężarowego o dużej ładowności i ciągnika używanego do produkcji rolnej. Natomiast wskazywanie w ustawie pozostałych czynników, wymienionych w projekcie, które mogą kształtować decyzję rady gminy w kwestii wysokości stawek podatkowych, nie uważam za zasadne. Ponadto, błędem jest posłużenie się w końcowej części projektowanego przepisu alternatywą rozłączną - *wiek albo wartość środka transportowego*? Dlaczego nie jedno i drugie, jeżeliby założyć słuszność propozycji.

Pozostaje jeszcze jeden aspekt zagadnienia. Przepisy art. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, mają obecnie identyczną konstrukcję jak przepisy art. 5 ust. 1 tej ustawy, określające maksymalne stawki podatku od nieruchomości. Treści art. 5 ust. 1, poświęcono wiele miejsca w wykładni doktrynalnej i sądowej w kwestii "czy rada gminy, ustalając stawki podatku w ramach maksymalnych stawek ustawowych, może dokonać szczegółowszej klasyfikacji nieruchomości, niż to uczynił ustawodawca, przyjmując własne kryteria?" Otóż w zdecydowanej większości taka zasada jest potwierdzana i stosowana powszechnie w gminach. Mogłaby więc też mieć zastosowanie przy ustalaniu stawek podatku od środków transportowych.

Z drugiej jednak strony - skoro istnieje tak obszerne orzecznictwo, oznacza to, że przepis jest niejasny i wymaga doprecyzowania. Stąd wypływa wniosek, że sam zamysł Projektodawców jest uzasadniony, z zastrzeżeniem wyżej zgłoszonych uwag do jego treści.

*Wanda Wojnowska-Ciodyk*  
*20 kwietnia 1998 r.*

**Opinia prawna na temat projektu ustawy o zmianie ustawy  
o działach administracji rządowej  
(Druk Sejmowy nr 162)**

1. Przedmiotem opinii są tylko zagadnienia prawne. Opinia nie zawiera więc ocen na temat zależności między szkołami artystycznymi a ministrem kultury, czy też znaczenia tego szkolnictwa dla edukacji kulturalnej, objętej mecenatem państwa. Dla uzyskania miarodajnych ocen na ten temat potrzebne są odrębne, merytoryczne ekspertyzy, oparte o analizę programów szkół artystycznych, nadzoru pedagogicznego nad tymi szkołami i aktualnej polityki państwa w zakresie kultury i oświaty, wykonane z udziałem pedagogów i kulturoznawców. Czas i środki przeznaczone na opracowanie niniejszej opinii nie pozwalają na przeprowadzenie takich badań. Dlatego w przedłożonej opinii nie mogę wypowiedzieć się na temat celowości proponowanych zmian, ani zweryfikować podane w uzasadnieniu powody przygotowania ww. projektu ustawy.

2. Według uzasadnienia projektu, uregulowania zawarte w przepisach ustawy o działach administracji rządowej pozbawią ministra właściwego do spraw kultury wpływu na realizację jego fundamentalnych zadań, jakimi są edukacja kulturalna i wspomaganie rozwoju osobowości twórczych.

Dlatego też projektodawca proponuje pozostawienie w resorcie kultury szkolnictwa artystycznego i nie łączenie go ze sprawami oświaty i wychowania artystycznego. W tym celu projekt ustawy przewiduje uzupełnienie art. 14 ustawy o działach administracji rządowej oraz zmianę art. 58 tejże ustawy, wprowadzającego od 1 stycznia 1999 r. kilkanaście zmian do ustawy z 1991 r. o systemie oświaty.

W art. 14 proponuje się dodać pkt. 9 w brzmieniu: *"Dział kultura obejmuje sprawy działalności kulturalnej (...), w szczególności w zakresie (...) 9) prowadzenia szkół artystycznych wszelkich stopni, szkół bibliotekarskich i animatorów kultury oraz sprawowania nad nimi nadzoru pedagogicznego"*.

W konsekwencji projekt przewiduje także odpowiednie zmiany w art. 58, mające na celu umożliwienie ministrowi właściwemu w sprawach kultury realizację zadania zapisanego w punkcie 9 dodanym do art. 14. Ogólnie rzecz ujmując, proponowane zmiany można określić jako powrót do poprzednich rozwiązań, a ściślej biorąc, jako wycofanie zmian w ustawie o systemie oświaty, wpisanych do ustawy o działach administracji rządowej. Projekt przewiduje bowiem między innymi upoważnienie dla ministra właściwego do spraw kultury do określenia typów szkół artystycznych i ustalenia zasad ich działania, kompetencje dla ministra właściwego do spraw kultury do zakładania, prowadzenia i nadzorowania artystycznych szkół i placówek publicznych, a także niepublicznych, z wyjątkiem nadzoru nad nauczaniem przedmiotów ogólnokształcących. Dalej - upoważnienie ministra właściwego do spraw oświaty do określenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury, typów szkół i placówek, w których stanowisko kierownicze można powierzyć osobie nie posiadającej kwalifikacji pedagogicznych, itd.

3. Nie wszystkie zmiany wprowadzone do art. 58 są zasadne. Na przykład zastanawia, dlaczego proponuje się skreślenie pkt. 2, który brzmi: *W art. 5 w ust. 10 skreśla się wyrazy "ministrów i inne"*. Skreślenie tych wyrazów poprawia redakcję przepisu, a ich przywrócenie (przez skreślenie pkt. 2) sprawia, że przepis będzie znów zawierał owe wyrażenie.

Z kolei w punkcie c i d projektu ustawy nie podaje się artykułów ustawy o systemie oświaty, którym nadaje się nowe brzmienie. Ponadto w punkcie d, projekt posuwa się za daleko, gdy zobowiązuje ministra właściwego do spraw oświaty do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady i tryb przeprowadzenia egzaminów eksternistycznych oraz zasad odpłatności za ich przeprowadzenie w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw kultury. Chyba winno być tak, jak w obowiązującej ustawie o systemie oświaty albo porozumienie winno mieć miejsce tylko odnośnie do szkół artystycznych.

4. Bez wątplenia należałoby też więcej uwagi poświęcić uzasadnieniu.

Stwierdzenie, iż doświadczenia z lat ubiegłych ewidentnie wykazują brak zasadności łączenia szkolnictwa artystycznego ze sprawami oświaty i wychowania artystycznego, jest niewystarczające. To przecież ustawa o działach administracji rządowej, która ma wejść w życie 1 stycznia 1999 roku, podaje różne typy szkół, dotąd podporządkowane różnym ministrom i organom, ministrowi właściwemu do spraw oświaty. Obowiązująca ustawa o systemie oświaty, bierze pod uwagę różnorodność szkół i widzi potrzebę poddania ich różnym ministrom, bardziej właściwym, a także współdziałania różnych ministrów, odpowiednio do profilu szkoły i realizowanego programu.

5. Wniosek: Projektowane zmiany, po usunięciu podniesionych usterek, są możliwe do wprowadzenia. Czy jednak są one potrzebne, i to w zakresie proponowanych w projekcie ustawy, zależy od całości analizy powiązań, jakie zachodzą między szkołami artystycznymi a ministrem oświaty i wychowania oraz ministrem kultury oraz od oceny celowości powierzenia ministrowi do spraw kultury nadzoru nad omawianymi szkołami i placówkami.

*Opracował: Jacek Lang  
17 lutego 1998 r.*

**Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy  
o Prokuraturii Generalnej  
(Druk Sejmowy nr 249)**

1. Projekt przewiduje restytucję instytucji ustrojowo-prawnej istniejącej u nas w okresie międzywojennym - Prokuraturii Generalnej.

Według projektu Prokuratoria byłaby organem centralnym administracji rządowej, bezpośrednio podległym Prezesowi Rady Ministrów. Do jej zadań należałoby:

1) sprawowanie kontroli w zakresie zarządzania i rozporządzania mieniem Skarbu Państwa.

2) zastępstwo Skarbu Państwa,

3) opracowywanie, sporządzanie i przedstawianie opinii prawnych w sprawach dotyczących praw i interesów majątkowych Skarbu Państwa,

4) przygotowywanie oraz opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących Skarbu Państwa. Prokuraturii dotyczyłyby konstytucyjnych (sic!) organów państwa, centralnych organów państwowych i terenowych organów administracji rządowej oraz państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej.

2. Zadania, które projekt przypisuje Prokuraturii Generalnej od 1997 r. obciążają przede wszystkim Ministra Skarbu Państwa i podległy mu aparat. Według ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o urzędzie Ministra Skarbu Państwa do zakresu działania Ministra między innymi należy kontrola wykonywania uprawnień wynikających z praw majątkowych Skarbu Państwa przez organy i państwowe jednostki organizacyjne, a także kontrola wykonywania przez inne organy administracji państwowej oraz państwowe osoby prawne zadań określonych w odrębnych przepisach w zakresie przekształceń własnościowych. Minister Skarbu Państwa może też przyjąć wykonywanie zastępstwa procesowego w sprawach szczególnie skomplikowanych lub gdy wartość przedmiotu sporu jest znaczna, należących do zakresu działania innych organów administracji rządowej i państwowych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej albo państwowych osób prawnych - na wniosek właściwych organów, kierowników jednostek organizacyjnych lub organów zarządzających państwowych osób prawnych.

W celu wykonywania ww. zadań ustawa o utworzeniu Ministra Skarbu Państwa przewidziała wyodrębnienie w ministerstwie specjalnej jednostki organizacyjnej do obsługi spraw zastępstwa procesowego i możliwość utworzenia delegatur terenowych.

3. Projekt ustawy przewiduje odebranie Ministrowi Skarbu Państwa uprawnień do kontroli oraz zastępstwa procesowego, o których wyżej była mowa, i przekazanie ich Prokuraturii Generalnej. Projekt nie przewiduje jednak kompetencji wobec państwowych osób prawnych, przyjmując zapewne, iż wobec tych podmiotów w ogóle nie powinno się mówić o kontroli oraz zastępstwie procesowym, gdyż są one samodzielne, innymi niż Skarb Państwa osobami prawnymi. W konsekwencji ustawą o Prokuraturii Generalnej pozbawia się Ministra Skarbu Państwa także prawa do kontroli państwowych osób prawnych (por. art. 58 pkt 2 projektu ustawy). Sądzę, że w tym miejscu projektodawca posunął się za daleko. Jeżeli zdaniem projektodawcy Prokuratoria Generalna nie powinna zajmować się państwowymi osobami prawnymi, to jednak nie powinien w projektowanej ustawie przesądzać o wyłączeniu z zakresu działania Ministra Skarbu Państwa tych kompetencji.

4. W uzasadnieniu projektu brak jest przekonywujących argumentów przemawiających za powierzeniem Prokuratorii Generalnej kontroli i nadzoru nad wykonywaniem uprawnień związanych z dysponowaniem mieniem Skarbu Państwa. Tym bardziej, iż przed wojną Prokuratoria Generalna koncentrowała się głównie na zastępstwie procesowym i doradztwie. Byłoby to może naturalne gdyby nadal nie było urzędu Ministra Skarbu i jego administracji, właściwych do wykonywania takich kompetencji. Poza tym kontrola wykonywania zadań związanych z majątkiem Skarbu Państwa należy do obowiązków NIK. Prowadzi to do wniosku, iż byłoby lepiej, aby Prokuratoria Generalna ograniczała się tylko do obligatoryjnego zastępstwa procesowego oraz do zastępstwa procesowego na wniosek lub zlecenie państwowych osób prawnych.

5. Gdyby zrezygnować z funkcji kontroli i nadzoru, wtedy można by zastanowić się nad celowością wydzielenia Prokuratorii Generalnej z Ministerstwa Skarbu Państwa. Względem oszczędność i koncentrację wskazywałby bowiem na ulokowanie Prokuratorii w Ministerstwie Skarbu Państwa.

Za takim rozwiązaniem przemawia także tradycja, do której odwołuje się art. 1 projektu. Otóż w okresie międzywojennym urząd Prokuratorii Generalnej był podporządkowany premierowi tylko przez pierwszych kilka lat, tj. od dekretu z 7 lutego 1919 r. w sprawie utworzenia Prokuratorii Generalnej RP, a właściwie ustawy z 31 lipca tego roku, rozwijającej ów dekret - do wejścia w życie rozporządzenia Prezydenta RP z 9 grudnia 1924 r. o zmianie ustawy o Prokuratorii Generalnej. Rozporządzenie podporządkowało bowiem Prokuratorię Generalną Ministrowi Skarbu jako ministrowi odpowiedzialnemu za ten dział administracji.

6. Przemyślenia wymaga też upoważnienie Prokuratorii do kontroli, a ściślej biorąc do nadzoru tzw. konstytucyjnych organów państwowych. W przypadku tych organów mamy bowiem do czynienia z inną władzą - ustawodawczą lub sądowniczą. Ta kompetencja Prokuratorii podpowiadałaby inne rozwiązanie pozycji ustrojowej tego organu, a mianowicie umiejscowienie go w grupie organów kontroli państwowej i ochrony prawa, a więc poza organami administracji rządowej i wprowadzeniem przepisów o Prokuratorii do Konstytucji - do rozdziału IX.

7. Poważnie należałoby zastanowić się nad prawną możliwością wnoszenia wniosku o powołanie prezesa Prokuratorii przez Sejmową Komisję Skarbu Państwa, Uwłaszczeń i Prywatyzacji. Przyznanie komisji sejmowej prawa do składania wniosku o powołanie określonej osoby na stanowisko prezesa Prokuratorii Generalnej oznacza daleko idącą ingerencję w działalność administracji rządowej, należącej do władzy wykonawczej i może być poczytana jako sprzeczna z art. 10 Konstytucji.

Jeżeli intencją projektodawcy jest dalej idące powiązanie Prokuratorii z Sejmem, należałoby wziąć pod uwagę raczej całkowite wyłączenie Prokuratorii z administracji rządowej, jak to ma miejsce w odniesieniu do organów kontroli państwowej i ochrony prawa - NIK, RPO, KKRiT.V. Wtedy prezesa Prokuratorii mógłby po prostu powoływać Sejm.

Natomiast gdyby Prokuratoria miała pozostać w administracji rządowej, wówczas powoływanie prezesa należałoby powierzyć wyłącznie prezesowi Rady Ministrów. Za takim rozwiązaniem przemawia też nowa pozycja premiera, jaką uzyskał on po przeprowadzeniu w 1996 r. tzw. reformy centrum gospodarczego i administracyjnego Rządu.

8. Wyraźnie sprzeczny z Konstytucją jest natomiast przepis mówiący o udzieleniu pracownikowi mianowanemu Prokuratorii Generalnej, ubiegającemu się o mandat poselski lub senatorski, urlopu bezpłatnego na czas kampanii wyborczej, a w przypadku uzyskania mandatu,

na czas jego wykonywania. Według art. 103 ust. 1 i art. 108 Konstytucji, mandatu poselskiego i senatorskiego nie można łączyć z zatrudnieniem w administracji rządowej.

9. W warunkach gospodarki rynkowej przywrócenie Prokuratorii Generalnej zobowiązanej z urzędu do zastępowania Skarbu Państwa w postępowaniach procesowych jest jak najbardziej warte rozważenia. Przed podjęciem decyzji winno się jednak bardzo starannie rozważyć koszty utworzenia tej instytucji. Analiza kosztów obejmować winna wydatki związane z utrzymaniem stanu obecnego, z uwzględnieniem strat spowodowanych przez nie zawsze fachowe wykonywanie zastępstwa prawnego i porównanie ich z wydatkami, jakie należałoby ponieść na powołanie Prokuratorii Generalnej i jej funkcjonowanie na jej odpowiednim do zadań poziomie. Niestety projekt posługuje się wyłącznie bardzo ogólnymi stwierdzeniami. Nie wskazano w nim żadnych szacunków wydatków i kosztów związanych z wdrożeniem poszczególnych wariantów. Można więc powiedzieć, że projekt mając silne wsparcie aksjologiczne, nie ma jednak dostatecznego oparcia w analizie warunków działania.

10. Bardzo zaniżona wydaje się szacunkowa wielkość zatrudnienia w Prokuratorii Generalnej, oceniana na 120-150 osób (por. uzasadnienie projektu, s. 22). W okresie II Rzeczypospolitej instytucja ta, nie wykonując zadań kontrolnych i nadzorczych, według danych zawartych w rocznych sprawozdaniach Prezesa Prokuratorii Generalnej RP, zatrudniała w latach 1926 - 1938 około 250 osób. Jeżeli weźmie się pod uwagę zadania stojące przed dzisiejszą administracją, założona przez projektodawcę wielkość zatrudnienia nie jest możliwa do przyjęcia.

11. Jako uzasadnione należy uznać zaliczenie do zadań Prokuratorii przygotowywanie opinii prawnych dotyczących praw i interesów majątkowych Skarbu Państwa, jak również obowiązek opiniowania projektów aktów prawnych dotyczących Skarbu Państwa. Gdy idzie o ten ostatni obowiązek należałoby jednak postulować, aby Prokuratoria opiniowała i przygotowywała nie tylko projekty dotyczące Skarbu Państwa, lecz także i te, które wiążą się z jej doświadczeniem i wiedzą.

12. Przemyslenia wymaga również zapis art. 28 Projektu, zrównujący w odniesieniu do mianowania na stanowisko radcy oraz referendarza kwalifikacje nabyte w drodze aplikacji administracyjnej, kontrolerskiej, sądowej, radcowskiej, adwokackiej, notarialnej i prokuratorskiej. W odniesieniu do urzędników mających występować m.in w postępowaniu procesowym, wskazane może być przyjęcie wymogu posiadania którejs z aplikacji bezpośrednio związanej z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości albo też utworzenia odrębnej aplikacji referendarskiej. Wiąże się z tym ściśle zagadnienie wynagrodzeń proponowanych wskazanym pracownikom. W celu zapewnienia należytej ochrony interesów Skarbu Państwa warte przemyslenia może być ustawowe uregulowanie wysokości ich wynagrodzeń, np. poprzez powiązanie ich z zarobkami uzyskiwanymi w sądownictwie. Ustanowienie monopolu Prokuratorii na wykonanie zastępstwa procesowego, bez zapewnienia systemu przyciągania do tworzonej instytucji osób posiadających wysokie kwalifikacje zawodowe, może w rzeczywistości odbić się negatywnie na interesach majątkowych Skarbu Państwa.

13. Z uwag szczegółowych należałoby nadto podnieść następujące:

\* w projekcie ustawy mówi się nie tyle o kontroli, co o nadzorze; wymagana zgoda, o której mówią art. 15-17 projektu, to typowy środek nadzoru, a nie kontroli.

\* zaskarżenie do NSA i właściwość tego sądu określa dziś ustawa z 1996 r. o NSA, a nie Kodeks postępowania administracyjnego (zob. art. 174 projektu).



\* Projekt nie odnosi się do regulacji przyjętych w art. 25 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943), wskazującej dział "Skarb Państwa" jako właściwy w sprawach ochrony interesów Skarbu Państwa, z wyjątkiem spraw, które na mocy odrębnych przepisów przypisane zostały innym działom.

#### **14. Wnioski**

Projekt utworzenia Prokuraturii Generalnej i powierzenia jej zastępstwa procesowego w sprawach związanych z wykonywaniem uprawnień Skarbu Państwa przez wymienione w projekcie organy i jednostki organizacyjne jest jak najbardziej warty poparcia. Minister Skarbu Państwa uzyskał co prawda takie uprawnienia, ale jedynie o charakterze fakultatywnym, co jest rozwiązaniem niewystarczającym w okresie intensywnych przekształceń własnościowych. Poważne wątpliwości powstają jednak odnośnie do przypisania Prokuraturii funkcji kontrolnych i nadzoru nad wykonywaniem ww. uprawnień wobec organów i jednostek organizacyjnych wymienionych w projekcie jak również pozycji ustrojowej Prokuraturii Generalnej, zakresu zastępstwa procesowego oraz systemu zapewnienia fachowej obsady stanowisk urzędniczych w Prokuraturii Generalnej.

*Opracował: Jacek Lang  
10 kwietnia 1998 r.*

# Ocena projektu ustawy o prokuraturii generalnej pod względem skutków finansowych (Druk Sejmowy nr 249)

## I. Wprowadzenie

Propozycja powołania nowej instytucji centralnej stanowiącej organ administracji rządowej nie wynika z obligatoryjnej konieczności. Unia Europejska pozostawia bowiem w tym zakresie prawo wyboru poszczególnym państwom wchodzącym w jej skład.

Polska jednak ma historyczne tradycje w tym zakresie, bowiem w okresie dwudziestolecia międzywojennego instytucja Prokuraturii Generalnej funkcjonowała.

Zarówno w przeszłości, jak i obecnie zadania tej instytucji miały i mają charakter kontrolny. Powołanie aktualnie Prokuraturii Generalnej jest konsekwencją wyodrębnienia resortu skarbu państwa. Restytucja instytucji Skarbu Państwa była wywołana przemianami własnościowym, które dokonały się w Polsce po 1990 r. Do tego czasu, od momentu zakończenia II wojny światowej, postępująca dominacja własności państwowej przy znikomym udziale własności prywatnej spowodowała całkowite zniesienie resortu skarbu państwa. Przemiany polityczne i gospodarcze w latach dziewięćdziesiątych i towarzyszący im proces prywatyzacji wywołał potrzebę oddzielenia własności prywatnej i publicznej. Było to uzasadnioną przesłanką powołania Ministerstwa Skarbu. Z kolei zarządzanie majątkiem publicznym i trwający do obecnej chwili proces prywatyzacji wymagają precyzyjnej kontroli gospodarki mieniem publicznym.

Wymienione względy uzasadniają potrzebę powołania instytucji Prokuraturii Generalnej. Natomiast postać tej jednostki musi być w ustawie precyzyjnie ustalona w przeciwnym przypadku jej funkcje nie będą sprawowane zgodnie z założeniami.

## II. Uwagi szczegółowe

W art. 3 projektu ustawy określa się zadania Prokuraturii Generalnej i zalicza się do nich:

- \* sprawowanie kontroli w zakresie rozporządzania mieniem Skarbu Państwa,
- \* zastępstwo procesowe Skarbu Państwa,
- \* opracowywanie, sporządzanie i przedstawianie opinii prawnych w sprawach dotyczących praw i interesów majątkowych Skarbu Państwa,
- \* przygotowywanie oraz opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących Skarbu Państwa.

Z kolei w uzasadnieniu do projektu ustawy stwierdza się:

- \* utworzenie Prokuraturii Generalnej umożliwi likwidację luki prawnej w zakresie wstępnej kontroli rozporządzania mieniem Skarbu Państwa,
- \* utworzenie Prokuraturii Generalnej spowoduje podwyższenie efektywności procesów odszkodowawczych, prowadzonych w wyniku szkody powstałej w majątku Skarbu Państwa,
- \* skutkiem działania Prokuraturii Generalnej powinna być wyższa efektywność kontroli procesu rozporządzania mieniem Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie powszechnego uwłaszczania prywatyzacji i reprivatyzacji.

W kontekście przytoczonego przepisu i uzasadnienia powstaje pytanie czy Prokuratoria Generalna ma być wpisana na trwałe do struktury centralnej administracji w Polsce? Czy też jej główne zadania wiążą się z intensywnymi pracami nad prywatyzacją i reprivatyzacją? Jeżeli uznaje się potrzebę powołania instytucji to trzeba widzieć jej trwałe funkcje, pozostałe mogą być jedynie wspomagające. Wydaje się zatem, że procesy prywatyzacji w najbliższej przyszłości zostaną zakończone, wobec tego nie można eksponować zadań Prokuraturii Generalnej związanych z tą kwestią, a trzeba zastanowić nad jej istotą akcentując rolę związaną z rozporządzaniem mieniem Skarbu Państwa.

W projekcie ustawy stwierdza się (art. 10), że w skład Prokuraturii Generalnej wchodzi Oddziały Terenowe Prokuraturii Generalnej zwane oddziałami terenowymi. Nie podaje się natomiast według jakich kryteriów tworzona będzie sieć oddziałów terenowych? Na jakim szczeblu one powstaną? Czy będą powoływane na poziomie województw, czy powiatów? A może oddziały terenowe będą ustalane niezależnie od struktury administracji terenowej?

Na te pytania nie ma odpowiedzi ani w tekście projektu ustawy ani w uzasadnieniu. Nie wiadomo zatem ile oddziałów terenowych będzie powołanych, a to jest jednym z ważnych elementów ustalenia kosztów planowanego przedsięwzięcia.

W propozycji ustawy brak jest stwierdzenia jak ma być zorganizowana pod względem formalno-prawnym Prokuratoria Generalna. Można jedynie domniemywać, że będzie to jednostka budżetowa. Takie ustalenie podane wprost jest niezbędne do oceny gospodarki finansowej omawianej instytucji.

W podobny sposób, jak omówiony w punkcie 3, jest przedstawiona w projekcie kwestia źródeł finansowania. Można przypuszczać na podstawie stwierdzeń zawartych w uzasadnieniu (rozdz. IV), że Prokuratoria Generalna będzie finansowana z budżetu państwa. Na stronie 22 uzasadnienia stwierdza się, że "Niewątpliwie jest konieczne poniesienie dodatkowych kosztów budżetowych". Jest to sformułowanie tak nieprecyzyjne, że nie wiadomo o co w nim chodzi. Czy przytoczone zdanie oznacza, że kwoty związane z powołaniem Prokuraturii Generalnej ma pokryć budżet? Nie wiadomo jednak czy ma to być w 1998 r.? Czy wobec tego źródłem pokrycia ma być rezerwa budżetowa? Ponadto nie wiadomo jakie przewiduje się obciążenie budżetu w "normalnym" czasie funkcjonowania omawianej instytucji.

Dodatkowo nie wiadomo, zakładając że źródłem finansowania będzie budżet, kto będzie dysponentem pierwszego i drugiego stopnia środków przeznaczanych na działalność Prokuraturii Generalnej.

Do tego stopnia, w projekcie ustawy, nie przywiązuje się uwagi do spraw finansowych, że pominięto rozdział poświęcony gospodarce finansowej. Trzeba zaznaczyć, że praktyka ustawodawcza w tym zakresie jest ustalona i w większości projektów wyodrębnia się część ustalającą kwestie finansowe.

Ocena kosztów powołania projektowanej instytucji jest utrudniona ze względu na ograniczone informacje. Jedyne dane znajdują się w uzasadnieniu w rozdziale IV zatytułowanym - Koszty utworzenia Prokuraturii Generalnej. W tej części podano jedynie, że Prokuratoria Generalna wymaga zatrudnienia 120-150 osób. Brak jest zasadniczych informacji takich jak:

- struktura zatrudnienia (łącznie z oddziałami),
- wysokość funduszu wynagrodzeń,
- wykaz stanowisk zaliczonych do kategorii "R",

wysokość kosztów rzeczowych (wynajem lokali, opłaty, wyposażenie itp.). Nie dysponując takimi ustaleniami jakiegokolwiek szacunki ekonomiczne i finansowe nie są możliwe.

Nie można założyć, że koszt powołania i utrzymania Prokuraturii Generalnej będzie równy korzyściom dla budżetu państwa jakie przyniesie prowadzona kontrola.

### **III. Konkluzje**

Projekt ustawy pod względem ekonomiczno-finansowym wymaga dopracowania.

Trzeba brać pod uwagę, że powołanie Prokuraturii Generalnej przyczyni się dodatkowo do wzrostu zatrudnienia w administracji centralnej, co - jak wiadomo - w ostatnich latach było oceniane jako zjawisko niekorzystne. Zatrudnienie w administracji centralnej z 46 tys. w 1990 r. wzrosło do 110,2 tys. w 1995 r.

Istnieje konieczność określenia statusu formalno-prawnego Prokuraturii Generalnej.

Niezbędne jest przedstawienie struktury organizacyjnej omawianej instytucji z podaniem liczby powoływanych oddziałów.

Warunkiem koniecznym jest podanie do wiadomości parlamentu danych umożliwiających przeprowadzenie pełnego rachunku kosztów.

Projekt ustawy wymaga uzupełnienia o rozdział poświęcony gospodarce finansowej.

Ocena skutków finansowych projektu ustawy o Prokuraturii Generalnej będzie możliwa wtedy, kiedy wymienione wyżej warunki będą spełnione. W każdym innym przypadku będzie artefactem.

*Prof. dr hab. Krystyna Piotrowska-Marczak*  
*14 kwietnia 1998 r.*

