

Pan Minister  
Józef Mikosa  
Szef Kancelarii Sejmu

**Opinia prawna w sprawie  
możliwości łączenia mandatu poselskiego z funkcją  
dyrektora Muzeum Powstania Warszawskiego**

Konstytucja RP ustanawia zakazy łączenia mandatu posła z określonymi funkcjami lub zatrudnieniem *expressis verbis* (art. 103 ust.1), natomiast art. 103 ust. 3 przewiduje, że ustawa może określić inne przypadki zakazu łączenia mandatu z funkcjami publicznymi oraz zakazu jego sprawowania.

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199 z późn. zm.) w art. 30 ust. 1 stanowi, iż w okresie wykonywania mandatu poseł nie może wykonywać pracy na podstawie stosunku pracy nie tylko w administracji rządowej, ale także w „administracji samorządu terytorialnego – z wyjątkiem stosunku pracy z wyborem”.

I. Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (DZ.U. z 2001 r., Nr 13, poz. 123 z późn. zm.) ustanawia – w obrębie jednostek samorządu terytorialnego – podmiot o nazwie „Organizatora”, tj. podmiot który tworzy „samorządowe instytucje kultury” (art. 9 ust. 1). „Samorządowa instytucja kultury” to z kolei taka placówka dla której prowadzenie działalności kulturalnej „jest podstawowym celem statutowym”.

Ustawa określa następujące obowiązki Organizatora:

- 1) wydanie aktu o utworzeniu instytucji kultury, określenie jej nazwy, rodzaju, siedziby i przedmiotu działania (art. 10),

BIURO STUDIÓW I EKSPERTYZY KANCELARII SEJMU  
00-441 Warszawa, ul. Zagórną 3 tel. 621 09 71, 694 17 27, fax 694 18 65

Niniejszy tekst jest wyłącznie opinią, sporządzoną w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, na użytek wewnętrzny w Sejmie i Kancelarii Sejmu; nie stanowi obowiązującej wykładni prawa.

2

2) zapewnienie instytucji kultury środków niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz utrzymywania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12).

Z ustawy tej wynika, iż organizowanie „działalności kulturalnej”, w tym tworzenie samorządowych instytucji kultury (a do instytucji takich nie sposób nie zaliczyć muzeum) należy do podstawowych zadań statutowych samorządu terytorialnego (art. 9 ust. 1).

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz. U. 97, nr 5, poz. 24 z późn. zm.) przewiduje powoływanie „muzeów samorządowych”. Stosownie do art. 5 ust. 3 te same ustawy „muzeami samorządowymi są muzea utworzone albo przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego”. Podmiot który tworzy muzeum lub je przejmuje – w myśl ust. 4 art. 5 - jest zobowiązany do następujących działań:

1. zapewnienia środków potrzebnych do utrzymania i rozwoju muzeum,
2. zapewnienia bezpieczeństwa zgromadzonym zbiorom,
3. sprawowania nadzoru nad muzeum.

II. Ze statutu Muzeum wynika, iż „organizatorem” tej placówki, w znaczeniu przepisów ustawy o działalności kulturalnej, jest m.st. Warszawa. Muzeum to jest określone jako „samorządowa instytucja kultury”, która jest wpisana do rejestru samorządowych instytucji kultury prowadzonego przez organizatora, i która wyposażona jest w osobowość prawną (§ 2 ust. statutu). W myśl § 2 ust. 5 „nadzór ogólny nad muzeum sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a bezpośredni – Rada m.st. Warszawy oraz Prezydent m.st. Warszawy w zakresie swoich kompetencji”.

Z analizy innych przepisów statutu Muzeum wynikają następujące ustalenia:

1. na czele muzeum stoi dyrektor powoływany i odwołany przez Prezydenta m.st. Warszawy na zasadach i w trybie przewidzianym w obowiązujących przepisach (§ 5). Dyrektor zarządza całokształtem działalności Muzeum i, czuwa nad jego mieniem i jest za nie odpowiedzialny (§ 6),

2. połączenia, podziału lub likwidacji Muzeum może dokonać organizator na warunkach i w trybie przewidzianym w obowiązujących przepisach,

3

3). wszelkie zmiany w statucie są dokonywane przez Organizatora, w trybie właściwym dla nadania statutu (§ 14 ust. 2),

4). przychodami Muzeum są m.in. dotacje Organizatora, tj. m.st. Warszawy (§ 12).

Z powyższej analizy przepisów ustawowych i statutowych wynika więc to, iż Muzeum Powstania Warszawskiego jest bez wątpienia samorządową osobą prawną (komunalną osobą prawną). O tym czy dyrektora takiej placówki można zaliczyć do administracji samorządowej, decyduje to jak definiowana jest – zwłaszcza w kontekście funkcjonowania niepołączalności mandatu przedstawicielskiego - „administracja samorządowa”.

III. znaczenie terminu „administracja samorządowa” (jak i administracja rządowa), w kontekście dyskusji nad zakresem niepołączalności mandatu, zostało używane w doktrynie prawa parlamentarnego, w związku z faktycznymi problemami działalności tego zakazu, po wyborach z 1997 i 2001 r. Liczne opinie prawne dotyczące tej kwestii były publikowane w „Przeglądzie Sejmowym” (najpierw w 1997 nr 6, a następnie w 2002 nr 2). Na gruncie pierwszego bloku opinii, Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu na wspólnym posiedzeniu w dniu 6 listopada 1997 r. „ustalił w sprawie niepołączalności mandatu” (PS 1997, nr 2, s. 65 i n.). Jeśli przyjąć iż ustalenia te zachowują nadal swoje znaczenie lub przynajmniej są wyznacznikiem kierunku myślenia kierowniczych gremiów izb, jak i nauki prawa, to na ich gruncie łączenie mandatu poselskiego z funkcją dyrektora Muzeum jest dopuszczalne. W „ustaleniach” stwierdza się, iż zakaz z art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora dotyczy zatrudnienia w administracji samorządowej wąsko rozumianej: urzędy gmin, dzielnic, biura SKO, jednostki obsługujące związek komunalny. W ustaleniach czytamy: „Zakaz ten nie dotyczy zatem pracowników komunalnych zakładów budżetowych, np. zakładów usług projektowych, zakładów oczyszczania, zakładów wodociągów i kanalizacji, zakładów energetyki ciepłej itp. oraz pracowników innych jednostek organizacyjnych gminy, np. szkół, przedszkoli, żłobków, domów kultury itp” (s. 67). Moim zdaniem jest to stanowisko aktualne. Skoro Prezydium izb wyłączały spod zakazu komunalne zakłady budżetowe, to tym bardziej wyłączenie to powinno obejmować byt o statusie osoby prawnej,

4

jakim jest Muzeum, które ma umocowanie w rejestrze instytucji kultury prowadzonym przez ministra właściwego ds. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Niezależnie od tego, rodzi się pytanie o to, jaka miałaby być przesłanka która dopuszcza łączenie mandatu posła z zatrudnieniem np. w szkole, a jednocześnie wyklucza łączenie mandatu z zatrudnieniem w muzeum.

Na rzecz możliwości łączenia mandatu z wykonywaniem pracy w administracji samorządowej, przemawiają następujące argumenty:

A. „Administracja samorządowa” z art. 30 ustawy o wykonywaniu mandatu jest rozważana – słusznie - w dwóch płaszczyznach: przedmiotowej (funkcjonalnej) kiedy administracją nazywamy działalność, funkcję o określonych celach, i podmiotowej, tj. gdy chodzi o pewien system podmiotów administrujących (tzn. prowadzących administrację w sensie przedmiotowym) [por. J. Jagielski, *W sprawie niepołączalności mandatów przedstawicielskich*, Przegląd Sejmowy 2002, nr 2, s. 95 i n.], ale wynikiem tego stanowiska nie może być nieostre ujmowanie „granic administracji samorządowej”. W ujęciu J. Zielińskiego oznacza ona wykonywanie zadań administracji publicznej w sferze zdecentralizowanej przez odrębne państwa podmioty publicznoprawne (korporacje) we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność i na zasadzie określonej i gwarantowanej przez prawo niezależności od państwa (jw. s. 97). W tym ujęciu na administrację samorządową składają się jednostki organizacyjne o niejednolitym statusie prawnym, z tym że zasadniczy jej trzon stanowią organy i urzędy administracyjne (sejmiki, rady samorządowe, ich organy wykonawcze, aparat pomocniczy tych organów (np. urzędy marszałkowskie, urzędy gmin, starostwa, biura). W stanowisku prof. J. Jagielskiego, aby zaliczyć inne jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego do „administracji samorządu terytorialnego” dany podmiot musi odpowiadać następującym kryteriom: a) zaangażowanie w wykonywanie zadań administracji samorządowej, tj. zadań przekazanych na podstawie przepisów prawa wspólnotom samorządowym i realizowanie tych zadań w formie właściwej administracji publicznej, b) ustanowienie danej jednostki samorządowej aktem właściwym dla organów samorządu, c) powiązanie tych jednostek z wykonywaniem zadań województwa, powiatu czy gminy przez organy wykonawcze samorządu, d) zwierzchnictwo służbowe marszałka, starosty, wójta (burmistrza) nad kierownikami poszczególnych jednostek organizacyjnych, e) finansowanie działalności tych podmiotów ze środków przede wszystkim budżetu samorządowego, w formie

5

właściwej głównie dla jednostek budżetowych lub zakładów budżetowych (por. jw. s. 103). Moim zdaniem stanowisko to niedostatecznie eksponuje tak istotne kryterium zaliczania do „administracji” jakim jest konieczność sprawowania władztwa administracyjnego, wyrażającego się najpełniej w wydawaniu decyzji administracyjnych. Administracja polega na organizowaniu wykonania zadań państwa lub samorządu poprzez planowanie, pozyskiwanie środków rzeczowych i finansów, zasobów ludzkich, kontrolowaniu zasobów ludzkich – poprzez wiążące oddziaływanie na zachowanie podmiotów znajdujących się na zewnątrz” (np. osób prawnych i fizycznych, przedsiębiorstw, itd.). [por. *Prawo administracyjne*, red. Z. Cieślak i in., Warszawa 1997, s.19]. Bez uwzględnienia kryterium owego władztwa, „zatrudnienie w administracji samorządowej” stałoby się na tyle rozciągliwe, iż żaden z pracowników muzeum nie mógłby sprawować mandatu. Jest zaś oczywiste, iż dyrektor muzeum nie sprawuje takiego władztwa, nie wydaje decyzji administracyjnych i nie jest w stanie wiążąco wpływać na zachowanie się podmiotów znajdujących się na zewnątrz.

B. Ustawa o pracownikach samorządowych z 22 marca 1990 r. określa w art. 1 statutu prawa pracowników samorządowych, którymi są pracownicy enumeratywnie wskazani w art. 1. Są to pracownicy głównie organów administracji i związków komunalnych. Przepisów te same ustawy nie stosuje się do wymienionych pracowników samorządowych, jeśli ich status określają inne przepisy. Z rozporządzenia Ministra Kultury i Sztuki z 23 kwietnia 1999 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników zatrudnionych w instytucjach kultury prowadzących w szczególności działalność w zakresie upowszechniania kultury wynika, iż przepisy te stosuje się do pracowników muzeów (art. 1 pkt. 6). Pracownicy muzeów nie są zatem „pracownikami samorządowymi” w znaczeniu art. 1 ustawy z 22 marca 1990 r. Podobny wynika daje analiza przepisów placówek dotyczących pracowników samorządowych instytucji kultury (zob. H. Szewczyk, P P i ZS, 1999/12/18, t. 4).

C. argumentem na rzecz możliwości łączenia mandatu posła z pracą na stanowisku dyrektora muzeum jest to, iż jak wynika z orzecznictwa konstytucyjnego, podstawą *incompatibilite* jest nie tyle zasada rozdzielstwa i równowagi władzy, ile bezpośrednio - konieczność unikania konfliktu kompetencji i konfliktu interesów. Zakazy łączenia funkcji występowały bowiem również w tych systemach, którym była obca zasada podziału władzy. Wspomniane konflikty powstają zazwyczaj wtedy, gdy

6

jedna funkcja publiczna w stosunku do drugiej pełni rolę kreacyjną, tj. gdy jednocześnie sprawuje nadzór i kontrolę. Taka zaś relacja nie występuje w przypadku osoby która sprawuje mandat i zajmuje stanowisko lub jest pracownikiem samorządowej osoby prawnej. Uzasadnieniem dla stanowiska prezydiów Sejmu i Senatu co do określonej wykładni art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu, z mocy której łączenie mandatu z funkcją dyrektora, nie są objęci kategorią „zatrudnienia w administracji samorządowej” było z pewnością przekonanie o braku konfliktu interesów między pracą np. dyrektora szkoły a możliwością wykonywania mandatu.

IV. Za wyprowadzeniem zakazu łączenia wianu posła z zatrudnieniem w administracji samorządowej, przemawia po pierwsze fakt, iż w literaturze prawa administracyjnego spotyka się niekiedy klasyfikacje „systemu podmiotów i organów w administracji samorządowej” wśród których występują „gminne osoby prawne – jednostki organizacyjne utworzone przez gminę w celu wykonywania zadań gminy”, jak i zresztą „inne jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej utworzone przez gminę w celu wykonywania zadań gminy” (tak, Z. Cieślak, *Prawo administracyjne*, red. Z. Cieślak i inni, PWN, Warszawa 1997, s. 221). Klasyfikacja taka nie powinna jednak bezpośrednio determinować wykładni „zatrudnienia w administracji samorządowej” dla potrzeb łączenia mandatu. Mogła by ona prowadzić do paradoksalnych wniosków, typu niemożliwości wykonywania mandatu przez osobę wykonującą np. prace fizyczne a wykonującą te prace na podstawie stosunku pracy w administracji samorządu terytorialnego.

Po wtóre, odniesienie elementów statusu prawnego Muzeum Powstania Warszawskiego, prowadzi do wniosku, iż Muzeum jest częścią administracji samorządowej.

Przekonują o tym następujące przesłanki prawne:

a) założycielem Muzeum jest organ samorządu terytorialnego, tj. m.st. Warszawa, które jest „Organizatorem” w znaczeniu ustawy o wykonywaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Muzeum jest osobą prawną, ale samorządowe jednostki organizacyjne obejmują podmioty o różnym statusie prawnym.

b) statut Muzeum jest nadawany przez prezydenta m.st. Warszawy, który jest władny zlikwidować muzeum lub dokonać jego reorganizacji,

b) dyrektora powołuje i odwołuje prezydent m.st. Warszawy,

7

b) dyrektor muzeum wykonuje zadania o charakterze publicznym i obowiązkowym jednostki samorządu terytorialnego, ale nie wydaje decyzji administracyjnych.

c) Muzeum korzysta z dotacji organizatora, tj. m. st. Warszawy.

**Konkluzja:**

1. nigdzie w przepisach prawnych nie ma definicji „administracji samorządowej”. Okazuje się także, że pracownicy muzeów nie są pracownikami samorządowymi, lecz pracownikami instytucji kultury. Muzea jako gminne osoby prawne są zaliczane w prawie administracyjnym do „systemu administracji samorządowej”, ale zarazem nauka tego prawa postuluje aby należały do niej instytucje sprawujące władztwo administracyjne. Zakres treściowy tej kategorii wzbudza więc kontrowersje.

Opowiadam się za nadaniem „administracji samorządowej” racjonalnego rozumienia, tj. takiego które obejmuje organy i urzędy administracyjne, zaś organizacje samorządowe o tyle o ile odpowiadają one kryterium wyszczególnionemu wyżej, a zwłaszcza jeśli realizują one zadania w formie właściwej dla administracji, prowadzącej się do wydawania decyzji. Zakaz łączenia mandatu nie powinien dotyczyć pracy w komunalnych zakładach budżetowych (szkołach, przedszkolach, żłobkach) a tym bardziej w gminnych osobach prawnych, jeśli zatrudnienie nie łączy się z wykonywaniem władztwa na zewnątrz. Fakt konkretnej formy sprawowania władztwa przez pracownika takiej jednostki powinien stanowić kryterium decydujące o łączeniu albo o zakazie łączenia mandatu. W innym przypadku, wykładnia „administracji samorządowej” prowadzić do paradoksów polegających na niemożliwości łączenia mandatu przez każdą osobę zatrudnioną w muzeum.

Nie można kwestionować konieczności zakazów łączenia mandatu w państwie demokratycznym. Istotne jest jednak kryterium oceny tych ograniczeń: zakazy te muszą pozostawać w racjonalnym związku z interesem publicznym któremu mają służyć, a ich zakres powinien być współmierny do rangi zakazu (tak, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 23 czerwca 1999, K 30/98).

2. Większość przytoczonych argumentów, włącznie z wykładnią prezydiów Sejmu i Senatu z 1997 r., przemawia moim zdaniem za uznaniem, iż sprawowanie

8

mandatu poselskiego może być łączone z wykonywaniem pracy w muzeum samorządowym.

Chcę jednak zaznaczyć, że możliwa jest też inna wykładnia, moim zdaniem zdecydowanie za swobodna: skoro w sposób generalny zalicza się do administracji samorządowej gminne osoby prawne, tak samo jak i inne jednostki organizacyjne utworzone przez gminę w celu wykonywania zadań gminy a nie posiadające osobowości prawnej (tak, Z. Cieślak), to odczytanie art. 30 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu może polegać na wyprowadzeniu zakazu łączenia mandatu. Jestem jednak przekonany, iż taka wykładnia „systemu administracji samorządowej” w kontekście wykonywania w niej pracy (nawet nie „zatrudnienia”) jest zbyt szeroka, z uwagi na argumenty podniesione wcześniej.

Sporządził: Miroslaw Granat – ekspert ds. legislacji

Akceptował: Dyrektor Biura Studiów i Ekspertyz

Wiesław Staśkiewicz