

Przemysław Sobolewski

## **Opinia prawna w sprawie zakresu odpowiedzialności Marszałka Sejmu za szkody wyrządzone osobom trzecim przy prowadzeniu biura poselskiego na podstawie art. 23 ust. 10a ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora<sup>1</sup>**

Legal opinion on the scope of liability of the Marshal of the Sejm for damages caused to third parties as a result of running and dissolution of a Deputy's office pursuant to Article 23 para. 10a of the Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy or Senator: The author points out that the list of rights and duties ensuing from the functioning and dissolution of the Deputy's office, transferred to the Marshal of the Sejm may include a duty to redress the damage, if that duty arises "in connection with" – and not only "as a side affect" of – the functioning of the Deputy's office. According to the author, the provision of Article 23 para. 10a of the Act does not limit the amount of obligations of the deceased Deputy that are accepted by the Marshal of the Sejm. If the duty to redress the damage has arisen in the course of running the office after the death of the Deputy, the Marshal of the Sejm is liable for the entire damage including compensation for a real injury and for lost benefits. Nevertheless, the author points out that the damage caused by his action (e.g. causing a road accident) are not connected with the running of the Deputy's office and, therefore, the Marshal of the Sejm is not liable for them.

**Keywords:** mandate | civil liability | Deputy

**Słowa kluczowe:** mandat | odpowiedzialność cywilna | poseł

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; przemyslaw.sobolewski@sejm.gov.pl.

### **Przedmiot opinii**

Przedmiotem opinii jest zagadnienie prawne zakresu odpowiedzialności Marszałka Sejmu na podstawie art. 23 ust. 10a ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2011 r. nr 7, poz. 29, ze zm.; dalej: u.w.m.p.s.) za szkody wyrządzone osobom trzecim z tytułu prowadzenia przez posła biura poselskiego.

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 3 czerwca 2013 r. na zlecenie dyrektora Biura Obsługi Posłów; BAS-WAL-1103/13.

## Analiza stanu prawnego

Artykuł 23 ust. 10a u.w.m.p.s. stanowi, że w razie śmierci posła lub senatora oraz w przypadku, o którym mowa w art. 5a, prawa i obowiązki posła i senatora wynikające z funkcjonowania i znoszenia biura przechodzą odpowiednio na Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Taką konstrukcję przepisu potraktować należy jako skrót myślowy, ponieważ wskazane w przepisie prawa i obowiązki nie przechodzą ani na osobę fizyczną pełniącą funkcję Marszałka, ani na urząd Marszałka Sejmu, ale na Skarb Państwa<sup>2</sup>. Przywołany w zacytowanym przepisie art. 5a dotyczy pozbawienia posła lub senatora wolności. Artykuł 23 ust. 10a dodany został do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora nowelizacją z 6 stycznia 2005 r. (Dz.U. nr 48, poz. 446). W pierwotnym brzmieniu ustęp ten dotyczył jedynie przypadków pozbawienia posła albo senatora wolności. Nowelizacją z 23 lipca 2010 r. (Dz.U. nr 152, poz. 1022) zakres jego zastosowania został rozszerzony na przypadki śmierci posła lub senatora.

W uzasadnieniu nowelizacji (druk sejmowy nr 3268/VI kad.) jako jej cel wskazano uregulowanie nieuwzględnionej wcześniej kwestii związanej ze znośzeniem biura poselskiego w przypadku śmierci posła lub senatora. W przeszłości Kancelaria Sejmu spotkała się z odmową zwrotu środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku biura poselskiego, a także problemami z dysponowaniem składnikami majątkowymi stanowiącymi wyposażenie biura poselskiego. W poprzednim stanie prawnym pracownicy biura poselskiego mieli też problemy z uzyskaniem świadectw pracy. Nowelizacja miała na celu umożliwienie sprawnego zniesienia biura poselskiego bez konieczności występowania z roszczeniami wobec spadkobierców.

Zgodnie z dyspozycją art. 23 ust. 1 u.w.m.p.s. posłowie i senatorowie w celu obsługi swej działalności w terenie tworzą biura poselskie lub senatorskie. Na prowadzenie biur przysługuje im ryczałt przyznawany na zasadach i w wysokości określonych wspólnie przez Marszałka Sejmu i Marszałka Senatu. Środki z tego ryczałtu nie mogą być wykorzystywane na inne cele (art. 23 ust. 3). Wynagrodzenie pracowników biura musi być ustalone w ramach środków z ryczałtu (art. 23 ust. 5).

Artykuł 23 ust. 10a u.w.m.p.s. stanowi podstawę sukcesji uniwersalnej Marszałka Sejmu lub Senatu w stosunku do wszystkich praw i obowiązków związanych z funkcjonowaniem i znośaniem biura poselskiego. Takie prawa i obowiązki nie wchodzi w skład spadku po posle albo senatorze i nie przechodzą na jego spadkobierców.

<sup>2</sup> Ani urząd Marszałka Sejmu, ani Kancelaria Sejmu nie mają podmiotowości prawnej, zatem stroną stosunków prawnych zgodnie z dyspozycją art. 34 Kodeksu cywilnego jest Skarb Państwa.

Zakres przedmiotowy praw i obowiązków związanych z funkcjonowaniem i znoszeniem biura poselskiego przejmowanych przez Marszałka Sejmu lub Senatu obejmuje:

1. prawa i obowiązki z umów zawartych w celu zapewnienia funkcjonowania biura poselskiego, w szczególności umowy najmu albo dzierżawy lokalu, w którym znajduje się biuro, umowy o dostarczanie wody, prądu, internetu itd. do tego lokalu, prawa z innych umów zawartych w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania biura poselskiego,
2. prawa i obowiązki z umów o pracę zawarte z pracownikami biura poselskiego,
3. prawa własności wyposażenia biura poselskiego (mebli, urządzeń biurowych, w tym komputerów i telefonów),
4. prawo do środków pochodzących z ryczałtu.

Obowiązki związane z prowadzeniem biura poselskiego mogą obejmować także obowiązek naprawienia szkody. Prowadzenie biura poselskiego nie jest działalnością, z którą wiąże się szczególny rodzaj odpowiedzialności cywilnej. Biuro poselskie nie jest przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 55<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego (k.c.), dlatego poseł nie ponosi odpowiedzialności za szkody wyrządzone przy prowadzeniu biura poselskiego na zasadzie ryzyka na podstawie art. 435 k.c. Odpowiedzialność odszkodowawcza w związku z prowadzeniem biura poselskiego może mieć charakter odpowiedzialności kontraktowej (np. uszkodzenie lokalu najętego na działalność biura poselskiego) albo deliktowej na zasadzie winy (art. 415 k.c.). Szkody wyrządzone przez posła innym osobom swoimi działaniami (np. spowodowaniem wypadku samochodowego) co do zasady nie są związane z prowadzeniem biura poselskiego. Za zobowiązania takie Marszałek Sejmu lub Senatu nie ponosi odpowiedzialności na podstawie art. 23 ust. 10a u.w.m.p.s.

W doktrynie prawa cywilnego dotyczącej odpowiedzialności odszkodowawczej rozróżnia się szkodę wyrządzoną „przy” wykonywaniu jakiejś funkcji od szkody wyrządzonej „przy okazji” wykonywania tej funkcji.<sup>3</sup> Zakres przedmiotowy praw i obowiązków związanych z funkcjonowaniem i znoszeniem biura poselskiego przejmowanych przez Marszałka Sejmu albo Senatu może obejmować obowiązek naprawienia szkody, jeśli obowiązek ten powstał w związku, a nie jedynie „przy okazji” funkcjonowania biura poselskiego. Czynnikiem decydującym o kwalifikacji szkody jako powstałej „przy”, a nie jedynie „przy okazji” funkcjonowania biura poselskiego jest związek działania albo zaniechania, które do powstania tej szkody doprowadziło, z celami funkcjonowania biura poselskiego. Nie każda szkoda wyrządzona na obszarze biura poselskiego

<sup>3</sup> Por. G. Karaszewski [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, J. Ciszewski (red.), Warszawa 2013, s. 704.

będzie szkodą wyrządzoną przy jego funkcjonowaniu (np. kradzież dokonana przez pracownika biura poselskiego nie jest szkodą wyrządzoną przy jego prowadzeniu). Szkodą wyrządzoną przy prowadzeniu biura poselskiego może być natomiast szkoda spowodowana wyrzuceniem albo spadnięciem czegoś z okna lokalu, w którym znajduje się biuro poselskie (art. 433 k.c.).

Artykuł 23 ust. 10a u.w.m.p.s. nie ogranicza wysokości zobowiązań zmarłego posła lub senatora przejmowanych przez Marszałka Sejmu albo Senatu, co oznacza, że przejmowane są wszystkie zobowiązania objęte dyspozycją przepisu, bez względu na ich wartość. Jeśli obowiązek naprawienia szkody powstał przy prowadzeniu biura poselskiego po śmierci posła lub senatora Marszałek Sejmu lub Senatu ponosi odpowiedzialność za całą szkodę, bez względu na jej wysokość. Zgodnie z dyspozycją art. 361 § 2 obowiązek naprawienia szkody w takim przypadku obejmuje straty poniesione przez poszkodowanego (*damnum emergens*) i utracone przez niego korzyści (*lucrum cessans*). Zaciąganie przez posła zobowiązań podlega ograniczeniom (np. wynagrodzenie pracowników biura musi być, zgodnie z dyspozycją art. 23 ust. 5 u.w.m.p.s., ustalone w ramach ryczałtu).

W uzasadnieniu nowelizacji z 23 lipca 2010 r., która wprowadziła mechanizm przejścia przez Marszałka Sejmu lub Senatu praw i obowiązków zmarłego posła związanych z funkcjonowaniem biura poselskiego, podkreślono, że nie będzie ona skutkować obciążeniem budżetu państwa oraz budżetów samorządu terytorialnego. Wydaje się, że ustawodawca nie brał pod uwagę możliwości przejścia przez Marszałka Sejmu lub Senatu w trybie art. 23 ust. 10a u.w.m.p.s. obowiązku naprawienia szkody powstałej w związku z funkcjonowaniem biura poselskiego.