

Irena Galińska-Raczy

## Opinia prawna na temat prawa do wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji członka Prezydium Sejmu w związku z uzyskiwaniem dochodów z tytułu działalności podlegającej prawu autorskiemu<sup>1</sup>

Legal opinion on the Remuneration a member of the Presidium of the Sejm in terms of the possibility of obtaining of income from activities subject to copyright law: The article points out that the activity of conducting occasional lectures and publishing articles and books should be classified as an activity subject to copyright law within the meaning of Article 33 para. 1 of the Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy or Senator. Members of the Presidium of the Sejm are obliged to report their income from this source in the Register of Interests and to reveal it in two statements of financial status. From the analysis of the case law of the Constitutional Tribunal it follows that even incidental lectures can be classified as “other function” within the meaning of Article 4 para. 2 of the Act on the Remuneration of Persons Holding State Management Posts. It was stated, however, that this position contradicts the historical and teleological interpretation of the rule presented in the law doctrine and the trend observed in relation to those legal solutions which take into account the principle of freedom of choice and carrying out of the profession. Therefore, it can be assumed that a member of the Presidium of the Sejm may earn income from activities subject to copyright law and obtain, at the same time, a salary due to the position of Marshal or Vice-Marshal of the Sejm. In the author’s view, the provision in question should be amended.

**Keywords:** Presidium of the Sejm | register of Interests | state position | salary

**Słowa kluczowe:** Prezydium Sejmu | rejestr korzyści | stanowisko państwowe | wynagrodzenie

Ekspert ds. legislacji BAS; irena.galinska-raczy@sejm.gov.pl.

<sup>1</sup> Opinia sporządzona 21 października 2014 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAL-2436/14.

## Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszego opracowania jest sporządzenie opinii prawnej na temat interpretacji art. 4 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe w zakresie możliwości uzyskiwania przez członka Prezydium Sejmu dochodów z tytułu działalności podlegającej prawu autorskiemu (typu okazjonalne wykłady, zaliczki, tantiemy itp. za publikację artykułów i książek).

## Uwagi ogólne

Do zagadnień będących przedmiotem niniejszej opinii znajdują zastosowanie przede wszystkim przepisy:

- ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. z 2011 r. nr 79, poz. 430, ze zm.; dalej: ustawa o wynagrodzeniu „R” lub u.w.k.),
- ustawy z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. z 2006 r. nr 216, poz. 1584, ze zm.; dalej: ustawa antykorupcyjna),
- 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.).

Na wstępie należy podkreślić, że funkcja Marszałka Sejmu i wicemarszałka Sejmu należy zgodnie z ustawą o wynagrodzeniu „R” do kierowniczych stanowisk państwowych (art. 2 pkt 2 u.w.k.), a jednocześnie do piastunów tej funkcji znajdują w pewnym zakresie zastosowanie przepisy ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora.

W literaturze prawniczej brak precyzyjnego określenia statusu „kierowniczego stanowiska państwowego”<sup>2</sup>. O specyfice wykonywania kierownicze-

<sup>2</sup> Na przykład T. Górzyńska przyjęła, że: *kierowniczych stanowisk państwowych nie można w sensie prawnym uznać za stanowiska polityczne ani też zaliczyć do stanowisk urzędniczych, eadem, Stanowiska kierownicze w administracji państwowej*, Warszawa 1985; podobnie T. Górzyńska, J. Łętowski, *Urzednicy administracji państwowej*, Warszawa 1986. Z kolei M. Jełowicki w pracy *Instytucje prawa urzędniczego*, Warszawa 1986, stwierdza, że: *działalność kierownicza tych osób ma charakter polityczny, a nie urzędniczy*. L. Florek zaś w artykule *Prawo do dodatkowego wynagrodzenia osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*, „Rzeczpospolita” nr 22 z 26 stycznia 1995 r., stwierdza, że: *powszechnie przyjmuje się, iż pełnienie kierowniczych funkcji państwowych łączy się z pozostawaniem w stosunku pracy*. Trybunał Konstytucyjny (w uchwale W 17/94) zwrócił uwagę, że: *Wyróżnienie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe daje wyraz specyfice ich charakteru*

go stanowiska państwowego jako stosunku pracy świadczy regulacja zawarta w art. 4 u.w.k.<sup>3</sup>. Prawo do wynagrodzenia w odniesieniu do ogółu pracowników jest prawem niezbywalnym, co oznacza, że pracownik nie może zrzec się przysługującego mu wynagrodzenia. Unormowanie art. 4 ust. 2 u.w.k. (nakaz wyboru jednego z należnych wynagrodzeń wraz ze zrzeczeniem się pozostałych) prowadzi do wniosku, że wszelkie kwestie wynikające ze stosunku pracy osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe należałoby interpretować w sposób szczególny, mając na uwadze, że jest to wyjątek od ogólnych zasad prawa pracy, a nade wszystko wobec deklarowanej w art. 65 Konstytucji RP wolności wyboru zawodu i miejsca pracy.

### **Interpretacja art. 4 ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz przepisów pozwalających posłom na podejmowanie dodatkowych zajęć**

Marszałek (wicemarszałek) Sejmu jest parlamentarzystą, a więc podlega przepisowi art. 33 ust. 2 u.w.m.p.s., który stanowi, że posłowie i senatorowie nie mogą podejmować dodatkowych zajęć mogących podważyć zaufanie wyborców do wykonywania mandatu parlamentarnego w zgodzie z art. 1 ust. 1

*i pozycji. Zmiany ustrojowe, jakie zaszły po 1989 r., przeobraziły pod wieloma względami charakterystykę tej grupy, nie zmieniły szczególnego powiązania stanowiska z władzą, jakie nadal jest udziałem tego właśnie kręgu osób urzędowych. Efektem jest m.in. częste łączenie kilku istotnych stanowisk w rękach jednej osoby (dość wskazać praktykę parlamentarnego pochodzenia członków rządu, występującą często w systemach parlamentarnych), trudność ustalenia, które działania przypisać należy której z pełnionych funkcji, jednoczesność wykonywania tych funkcji w czasie (czas pracy osób, o których mowa, jest wyznaczany zakresem zadań i nie daje się podporządkować żadnemu z systemów znanych powszechnemu prawu pracy).*

W opinii Sądu Najwyższego powierzenie kierowniczego stanowiska państwowego powoduje powstanie stosunku pracy (tak w uchwale SN z 20 kwietnia 1994 r., sygn. akt I PZP 19/94, OSNAP 1994, nr 5, poz. 80), ale jednocześnie następuje również powierzenie funkcji publicznoprawnej, często funkcji o charakterze politycznym.

<sup>3</sup> Art. 4. 1. Osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe może być przyznane wynagrodzenie ryczałtowe z tytułu stałej dodatkowej pracy w charakterze nauczyciela akademickiego w szkole wyższej albo pracownika naukowego w instytucie naukowym lub naukowo-badawczym, jeżeli osoba ta posiada tytuł naukowy profesora, tytuł profesora sztuki, stopień naukowy doktora habilitowanego lub stopień doktora habilitowanego sztuki.

2. 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.

u.w.m.p.s. Aktywność, polegającą na prowadzeniu wykładów<sup>4</sup> oraz publikacji artykułów i książek, należałoby kwalifikować jako działalność podlegającą prawu autorskiemu w rozumieniu art. 33 ust. 1 u.w.m.p.s., a zatem działalność niewymagającą powiadomienia, o którym mowa w tym przepisie<sup>5</sup>.

Fakt otrzymywania wynagrodzenia z wyżej wymienionych tytułów powinien być ujawniony zarówno w poselskim „Rejestrze korzyści” (art. 35a ust. 3 pkt 1 u.w.m.p.s.<sup>6</sup>), jak i w oświadczeniu o stanie majątkowym (art. 35 ust. 1 pkt 2 u.w.m.p.s.<sup>7</sup>). Jednocześnie omawiana aktywność podlega ujawnieniu w oświadczeniu o stanie majątkowym składanym przez Marszałka i wicemarszałka Sejmu (na podstawie art. 10 ust. 1 i 5 ustawy antykorupcyjnej<sup>8</sup>).

<sup>4</sup> Wykłady przygotowywane i wygłaszane przez autora są przedmiotem prawa autorskiego (tak Ministerstwo Finansów w piśmie z 18 marca 1995 r., PR-1/30/534/95, „Biuletyn Skarbowy” 1995, nr 5, s. 13).

Przychody z działalności, o której mowa w pytaniu, należy kwalifikować jako przychody z działalności wykonywanej osobiście (por. z art. 13, 10 i 18 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych):

*Art. 13. Za przychody z działalności wykonywanej osobiście, o której mowa w art. 10 ust. 1 pkt 2, uważa się:*

1) (uchylony);

2) przychody z osobiście wykonywanej działalności artystycznej, literackiej, naukowej, trenerskiej, oświatowej i publicystycznej, w tym z tytułu udziału w konkursach z dziedziny nauki, kultury i sztuki oraz dziennikarstwa, jak również przychody z uprawiania sportu, stypendia sportowe przyznawane na podstawie odrębnych przepisów oraz przychody sędziów z tytułu prowadzenia zawodów sportowych.

<sup>5</sup> Art. 33. 1. Poseł lub senator jest obowiązany powiadomić odpowiednio Marszałka Sejmu lub Marszałka Senatu o zamiarze podjęcia dodatkowych zajęć, z wyjątkiem działalności podlegającej prawu autorskiemu i prawom pokrewnym.

<sup>6</sup> 3. Do Rejestru należy zgłaszać informacje o:

1) wszystkich stanowiskach i zajęciach wykonywanych zarówno w administracji publicznej, jak i w instytucjach prywatnych, z tytułu których pobiera się wynagrodzenie, oraz pracy zawodowej wykonywanej na własny rachunek; (...).

<sup>7</sup> Art. 35. 1. Posłowie i senatorowie są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. Oświadczenie o stanie majątkowym dotyczy majątku odrębnego oraz objętego małżeńską wspólnością majątkową. Oświadczenie to zawiera w szczególności informacje o:

(...)

2) dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu.

<sup>8</sup> Art. 10. 1. Osoby określone w art. 1 oraz w art. 2 pkt 1–5 i 7–11 są obowiązane do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym. (...)

5. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Marszałek Sejmu, Marszałek Senatu, (...) składają oświadczenie, o którym mowa w ust. 1, Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który dokonuje analizy zawartych w nim danych.

Ani z ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora, ani z ustawy o wynagrodzeniu „R”, ani też z ustawy antykorupcyjnej nie wynika zakaz podejmowania i prowadzenia przez posła pełniącego funkcję Marszałka (wicemarszałka) Sejmu przedmiotowej działalności podlegającej prawu autorskiemu (chyba że byłaby to działalność niezgodna z art. 1 ust. 1 u.w.m.p.s.<sup>9</sup>).

Mimo braku takiego zakazu (w sensie łączalności takiej aktywności z mandatem poselskim oraz funkcją Marszałka i wicemarszałka Sejmu), istnieje pewna przeszkoda, którą można wyinterpretować z art. 4 u.w.k.

Artykuł 4 ust. 1 u.w.k. stanowi, że osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe może być przyznane wynagrodzenie ryczałtowe z tytułu stałej dodatkowej pracy w charakterze nauczyciela akademickiego w szkole wyższej, jeżeli osoba ta posiada tytuł naukowy profesora, tytuł profesora sztuki, stopień naukowy doktora habilitowanego lub stopień doktora habilitowanego sztuki. W ten sposób został ustalony wyjątek od zasady ustanowionej w art. 4 ust. 2 u.w.k., wedle której osobie zajmującej kierownicze stanowisko państwowe, która pełni również inną funkcję, przysługuje jedno, wybrane przez nią wynagrodzenie. Można przyjmować, że uczyniony w ust. 1 wyjątek potwierdza obowiązującą zasadę wolności wykonywania zawodu (ustaloną w art. 65 Konstytucji).

Ustawodawca przewidział zatem, zarówno możliwość wykonywania pracy na rzecz szkoły wyższej przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe, jak i otrzymywania przez te osoby wynagrodzenia ryczałtowego obok wynagrodzenia z tytułu pełnienia funkcji kierowniczej w państwie.

Można przyjmować, że pobieranie wynagrodzenia z tytułu pełnienia kierowniczego stanowiska państwowego oraz z tytułu dodatkowej pracy w szkole wyższej w charakterze nauczyciela akademickiego jest możliwe tylko wtedy, gdy:

- osoba ta ma tytuły naukowe lub stopnie naukowe określone w art. 4 ust. 1 omawianej ustawy,
- ta dodatkowa praca jest wykonywana stale.

Tak uczyniono w opinii, *Czy Marszałek Sejmu może otrzymywać wynagrodzenie za prowadzenie wykładów w uczelni niepaństwowej w ramach umowy cywilnoprawnej*<sup>10</sup>, stwierdzając, że za „stałą dodatkową pracę” (w rozumieniu art. 4 u.w.k.) nie powinno się uznawać wygłoszenia kilku wykładów dla studentów uczelni w ramach umowy cywilnoprawnej. Jednocześnie przyjęto, że art. 4 u.w.k., wprowadzając zakaz pobierania wynagrodzeń z więcej niż jednego źródła, jest: *instrumentem mającym za cel ograniczenie swobody dodatkowego zarabkowania przez osoby pełniące najwyższe funkcje w państwie. Jedyne wyjątek, kiedy to ograniczenie nie znajduje zastosowania, został uczyniony*

<sup>9</sup> Art. 1. 1. *Posłowie i senatorowie wykonują swój mandat kierując się dobrem Narodu.*

<sup>10</sup> Opinia autorki z 27 maja 2004 r. opublikowana [w:] *Status posła, cz. II*, I. Galińska-Rączy (red.), Warszawa 2007, s. 276–278.

w ust. 1 tego artykułu. Uzasadnieniem dla tego wyjątku jest przede wszystkim rola społeczna, jaką pełnią nauczyciele akademicy (ale tylko ci, którzy posiadają określone ustawą o „R” stopnie i tytuły naukowe) oraz zapewnienie tym osobom kontaktu z uczelnią w czasie pełnienia przez nich kierowniczych stanowisk państwowych (w postaci możliwości dodatkowej pracy w ramach stosunku pracy).

Powyższe stanowisko jest zbieżne z następującymi fragmentami uchwały interpretacyjnej Trybunału Konstytucyjnego z 11 stycznia 1995 r. (sygn. akt W 17/94):

Art. 4 ustawy z 1981 r. (...) nie ustanawia wprawdzie zakazu łączenia jakichkolwiek funkcji z kierowniczymi stanowiskami państwowymi (zakazy takie wynikają natomiast zarówno z art. 8 i 31 Małej Konstytucji, jak z ustawy z 5 czerwca 1992 r.), wprowadza natomiast zakaz pobierania wynagrodzeń z więcej niż jednego źródła. (...)

Językowe pojęcie funkcji wykracza więc poza pojęcie stanowiska, a obejmuje – przedmiotowo rozumiany – zespół stałych obowiązków powierzonych określonej osobie lub na niej ciążący. Także zresztą w języku prawnym dokonuje się odróżnienia pełnienia „urzędu” od „funkcji” (tak zwłaszcza art. 2 Małej Konstytucji), co nakazuje traktować „funkcję” jako coś wykraczającego poza konkretną pozycję w aparacie państwowym. (...)

Art. 4 ust. 2 ustawy z 1981 r. nie uzupełnia terminu „funkcja” jakimikolwiek określeniami dodatkowymi, uzupełniającymi (więc zawężającymi) jej treść. Co więcej, użycie określenia „inna funkcja” wskazuje na zamiar ustawodawcy objęcia tym pojęciem wszelkich funkcji, jakie w ogóle istnieją<sup>11</sup>.

Należy podkreślić, że w zacytowanej uchwale Trybunał Konstytucyjny rozważał, czy odpłatne zasiadanie we władzach spółki prawa handlowego jako reprezentant Skarbu Państwa, innych państwowych osób prawnych, gminy lub związków międzygminnych jest „pełnieniem innej funkcji” w rozumieniu art. 4 ust. 2 u.w.k. Trybunał uznał, że zajęcie takie jest pełnieniem tej innej funkcji, a w związku z tym osoba pozostająca na kierowniczym stanowisku państwowym i pobierająca jednocześnie wynagrodzenie z tytułu udziału we władzach takiej spółki musi dokonać wyboru jednego z przysługujących jej wynagrodzeń.

Mimo że Trybunał opowiedział się za jak najszerszym rozumieniem pojęcia „funkcja” i „wynagrodzenie”<sup>12</sup>, to jednakże nie dostrzegł potrzeby formułowania

<sup>11</sup> OTK z 1995 r. nr 4, poz. 23.

<sup>12</sup> Skoro jednak art. 4 ust. 2 nie mówi o „wynagrodzeniu za pracę”, a używa ogólnego pojęcia „wynagrodzenie”, to należy przyjąć, że przyznaje on temu pojęciu znaczenie odmienne (szersze) niż zastosowane w prawie pracy. Należy zauważyć, że także inne akty normatywne posługują się pojęciem „wynagrodzenia” w takim odmiennym (szerszym) charakterze. Kodeks cywilny mówi o „zapłacie wynagrodzenia” przy umowie o dzieło (art. 627) oraz o „wynagrodzeniu” za wykonanie umowy zlecenia (art. 735, 744, 746 i 751), łącząc instytucję wynagrodzenia z wykonaniem określonych działań przez jedną ze stron umowy. Zwrócić zwłaszcza uwagę należy na szerokie ujęcie

konkluzji o charakterze generalnym, że: *każda osoba zasiadająca we władzach [każdej] spółki prawa handlowego pełni funkcję w rozumieniu tego przepisu (czyli art. 4 u.w.k.). Trybunał uznał jedynie, że pełnieniem funkcji jest bycie reprezentantem Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego w określonych typach spółek, bowiem mamy wówczas do czynienia ze stosunkiem „nasyconym elementami publicznoprawnymi”, a wówczas logiczna staje się konieczność wyboru wynagrodzenia. Takiego nasycenia nie ma w przypadku indywidualnej działalności z zakresu prawa autorskiego polegającej na publikacji artykułów czy książek, a w związku z tym nie można uznawać, że działalność taka jest „inną funkcją” w stosunku do pełnienia na przykład funkcji członka Prezydium Sejmu.*

Inny pogląd prezentuje L. Florek, który uznaje, że użyte w art. 4 u.w.k. określenie „wynagrodzenie” odnosi się przede wszystkim do wynagrodzenia za pracę świadczoną w ramach stosunku pracy, nie zaś do gratyfikacji otrzymywanych z tytułu zasiadania we władzach spółek prawa handlowego<sup>13</sup>. W opinii tego autora: *Przeciwko stanowisku TK przemawia również wykładnia historyczna. Sam Trybunał przyznaje, że ustawa z 1981 r. nie miała charakteru regulacji „antykorupcyjnej”. Dlatego też celem jej art. 4 ust. 2 było tylko wyłączenie prawa do pobierania więcej niż jednego wynagrodzenia. Dotyczyło to przede wszystkim wynagrodzeń z tytułu pełnienia funkcji wymienionych w samej ustawie. Zarówno bowiem w przeszłości, jak i obecnie zdarzało się łączenie tych funkcji. Po wtóre, odnosiło się to do wynagrodzeń uzyskiwanych wcześniej przez osoby powoływane na kierownicze stanowiska państwowe. Nie dotyczyło natomiast dochodów z tytułu udziału we władzach spółek prawa handlowego, gdyż spółki te w owym czasie praktycznie nie istniały. To samo da się zresztą powiedzieć ogólnie o uzyskiwaniu dochodów z innych umów prawa cywilnego, gdyż dla osób ówczesnie zajmujących kierownicze stanowiska państwowe nie miały one większego znaczenia. Powstaje więc wątpliwość, czy można przepisem art. 4 ust. 2 obejmować także wynagrodzenie z umów cywilnoprawnych, skoro ze względu na warunki, w jakich została uchwalona cała ustawa, nie mogło to być zamiarem ustawodawcy<sup>14</sup>.*

Z poglądem L. Florca nie zgodził się K. Gołyński w głosie do omawianej uchwały Trybunału Konstytucyjnego<sup>15</sup>, stwierdzając, że choć nie ma wątpliwo-

---

*umowy zlecenia przez kodeks cywilny, który nakazuje stosować odpowiednio przepisy o zleceniu do wszystkich umów o świadczenie usług, które nie są uregulowane odrębnymi przepisami (art. 750 k.c.). Na tej podstawie można twierdzić, iż z wynagrodzeniem mamy do czynienia we wszystkich w zasadzie wypadkach, gdy dochodzi do stałego świadczenia określonych prac (usług) przez zleceniobiorcę na rzecz zleceniodawcy, chyba że strony umówiły się inaczej. Tak też umowy zlecenia są rozumiane w praktyce działania administracji publicznej, która – z różnych względów – posługuje się nimi miast zawierać umowy o pracę.*

<sup>13</sup> L. Florek, *Prawo do dodatkowego wynagrodzenia*, op. cit.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 2, s. 314–319.

ści: że nie mogło być w 1981 r. zamiarem ustawodawcy objęcie przepisem art. 4 ust. 2 ustawy wynagrodzeń z tytułu umów cywilnoprawnych, w szczególności z tytułu zajmowania stanowisk we władzach spółek z udziałem Skarbu Państwa i innych podmiotów, to jednakże wszelkie argumenty płynące z wykładni historycznej ustąpić muszą jednak w tym przypadku przed rezultatami wykładni systemowej tego przepisu, jakiej dokonał Trybunał. Jednocześnie autor ten uznaje, że nie można przyjmować wąskiego znaczenia pojęcia „wynagrodzenie”, bowiem: skoro art. 4 ust. 2 nie wskazuje wprost, o jaki rodzaj wynagrodzenia chodzi: za pracę, z tytułu umowy o dzieło, umowy zlecenia czy też z tytułu jakiegokolwiek umowy o świadczenie usług, należy uznać, że pojęcie „wynagrodzenie” obejmuje wszelkie formy stałych przychodów (gratyfikacji) otrzymywanych przez osoby wymienione w ustawie – niezależnie od ich źródła<sup>16</sup>.

Jak widać, zarówno stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, jak i poglądy reprezentowane w doktrynie nie są jednoznaczne i jedomyślne, a z uwagi na fakt, że były one wyrażone pod rządami tzw. małej Konstytucji (Trybunał wydawał wówczas uchwały o powszechnie obowiązującej wykładni prawa), nadal można zgłaszać wiele wątpliwości co do wykładni omawianego przepisu. Wątpliwości te wynikają przede wszystkim z tego, że mamy do czynienia z ustawą uchwaloną w innej epoce, a dokonanie jej racjonalnej interpretacji wymagało i wymaga wielu skomplikowanych zabiegów<sup>17</sup>.

Wydaje się, że na podstawie akcentowanej zarówno w uchwale Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt W 17/94), jak i w literaturze „stałości” obowiązków związanych z danym zajęciem dodatkowym, jak też „stałości” związanych z tym dochodów, nie można jako pełnienia funkcji w rozumieniu art. 4 ust. 2 u.w.k. kwalifikować zajęć polegających na prowadzeniu okazjonalnych wykładów (zwłaszcza, jeżeli byłyby one wygłaszane przez osobę niebędącą nauczycielem akademickim), jak również indywidualnej działalności publicystycznej.

Odrębnej oceny wymaga natomiast kwestia, czy dana działalność ma charakter stały, czy też doraźny (incydentalny), a w związku z tym, czy mamy do czynienia z „wynagrodzeniem”, o którym mowa w art. 4 ust. 2 u.w.k. Niemniej należałoby opowiadać się za wykładnią, która uwzględniałaby nade wszystko cel wprowadzenia omawianego przepisu (jakim było przede wszystkim unikanie

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 316.

<sup>17</sup> Tak o omawianej uchwale TK P. Tuleja, *Trybunał Konstytucyjny – wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe*, „Monitor Prawniczy” 1995, nr 4, s. 104–106.

Wątpliwości te wynikają również z faktu, że kryterium różnicowania podmiotów podobnych przyjęte w art. 4 u.w.k. wydaje się dowolne, a więc niezgodne z konstytucyjną zasadą równości, gdyż trudno uzasadnić odmienne traktowanie wykładowców posiadających stopień naukowy doktora habilitowanego i innych wykładowców (np. adiunkta z habilitacją i adiunkta bez habilitacji). Kwestia ta wymaga odrębnej opinii, a wydaje się, że konieczna byłaby w tym względzie nowelizacja przepisu.



„podwójnego” wynagradzania za wykonywanie funkcji kierowniczych w państwie) oraz nie stanowiłaby nieuzasadnionego ograniczenia przysługującej każdemu wolności pracy (ustanowionej w art. 65 Konstytucji) i działalności twórczej.

Co istotne, osobiście wykonywana działalność literacka, naukowa, oświatowa i publicystyczna (o której mówi art. 13 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) jest z punktu widzenia prawa podatkowego innym źródłem dochodów niż przychody ze stosunku pracy i stosunków pokrewnych, co jest kolejnym argumentem na rzecz uznania, że działalności takiej nie można kwalifikować jako „funkcji”, a uzyskiwanego z tego tytułu przychodu jako „wynagrodzenia”, o którym mowa w art. 4 ust. 2 u.w.k.

Zwróćmy uwagę, że ustawodawca posługuje się w wielu ustawach pojęciem „dodatkowe zajęcia zarobkowe”, odróżniając je w sposób ewidentny od „dodatkowego zatrudnienia”, a nawet wręcz wymienia w ramach tych dodatkowych „zajęć” działalność publicystyczną, naukową i dydaktyczną. Tak jest np. w art. 86 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>18</sup>, w art. 38 ustawy o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa<sup>19</sup> oraz w art. 80 ustawy o służbie cywilnej<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Art. 86. § 1. Sędzia nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku dydaktycznym, naukowo-dydaktycznym lub naukowym w łącznym wymiarze nieprzekraczającym pełnego wymiaru czasu pracy pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, jeżeli wykonywanie tego zatrudnienia nie przeszkadza w pełnieniu obowiązków sędziego.

§ 2. Sędziemu nie wolno także podejmować innego zajęcia ani sposobu zarobkowania, które przeszkadzałoby w pełnieniu obowiązków sędziego, mogło osłabiać zaufanie do jego bezstronności lub przynieść ujmę godności urzędu sędziego.

W komentarzu do tego przepisu czytamy: *Zatrudnienie (wykonywanie pracy) może być realizowane również w ramach stosunków cywilnoprawnych, np. umowy o dzieło, umowy agencyjnej, umowy zlecenia, umowy o świadczenie usług. W tym przypadku, gdy mówi się o zatrudnieniu, nie może chodzić o jednorazowe wykonanie dzieła, usługi albo przyjęcie jednorazowego zlecenia, lecz o stałą (trwałą) więź prawną, K. Gonera, Komentarz do art. 86 – Prawo o ustroju sądów powszechnych, LEX.*

<sup>19</sup> Art. 38. 1. Radca nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku naukowym, naukowo-dydaktycznym lub dydaktycznym.

2. Radca nie może podejmować zajęcia lub sposobu zarobkowania, które pozostawałyby w sprzeczności z jego czynnościami służbowymi albo wzbudzałyby podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

Podobny przepis obowiązywał do 30 kwietnia 2002 r. w art. 37 ust. 1 ustawy o Służbie Celnej (*Funkcjonariusz celny może wykonywać dodatkowe zajęcia zarobkowe jedynie na zlecenie organów administracji rządowej za zgodą Prezesa Głównego Urzędu Cel lub w zakresie działalności publicystycznej i dydaktycznej*).

<sup>20</sup> Art. 80. 1. Członek korpusu służby cywilnej nie może podejmować dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej.

Istotnym aspektem omawianego zagadnienia wydaje się również zasada, że przepisy nakładające ograniczenia w sferze praw i wolności co do zasady powinny być interpretowane w sposób ścisły. Wobec omawianych wątpliwości interpretacyjnych, rozszerzanie znaczenia pojęcia „inna funkcja” na działalność podlegającą prawu autorskiemu (gdy nie koliduje ona z należyтым wykonywaniem obowiązków poselskich i funkcji członka Prezydium Sejmu) mogłoby wykraczać poza wykładnię celowościową przepisu art. 4 ust. 2 u.w.k., wprowadzającego nakaz dokonania wyboru wynagrodzenia z tytułu „pełnienia funkcji” oraz mogłoby stanowić nieuzasadnione ograniczenie konstytucyjnej zasady wolności pracy<sup>21</sup>.

## Podsumowanie

1. Działalność polegającą na prowadzeniu okazjonalnych wykładów oraz publikacji artykułów i książek należałoby kwalifikować jako działalność podlegającą prawu autorskiemu w rozumieniu art. 33 ust. 1 u.w.m.p.s. Członek Prezydium Sejmu wykonujący taką działalność jest zobowiązany zgłosić ją w Rejestrze korzyści oraz wykazać w dwóch oświadczeniach o stanie majątkowym (w oświadczeniu składanym przez posłów oraz w oświadczeniu o stanie majątkowym składanym przez osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe).

2. Ustalenie, czy dochody osiągnięte z tej działalności powodują konieczność dokonywania wyboru, o którym mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniu „R”, wymaga dokonania racjonalnej interpretacji uwzględniającej m.in. dotychczasowe orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego na temat tego przepisu oraz ustawodawstwo odnoszące się do niektórych pragmatyk pracowniczych i służbowych. Analiza tych materiałów wskazuje z jednej strony, że nawet incydentalne prowadzenie wykładów może być kwalifikowane jako „inna funkcja” w rozumieniu art. 4 ust. 2 tej ustawy. Z drugiej strony stanowisku temu przeczy historyczno-celowościowa interpretacja omawianego przepisu zaprezentowana w doktrynie oraz tendencja w zakresie wprowadzanych

---

2. *Urzędnik służby cywilnej nie może podejmować zajęć zarobkowych bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu.*

<sup>21</sup> Jak stwierdził TK w wyroku z 23 czerwca 1999 r. (sygn. akt K 30/98): *Zasada wolności pracy w jej ujęciu pozytywnym obejmuje zarówno możliwość wyboru rodzaju pracy (aspekt kwalifikacyjny), wyboru pracodawcy (aspekt podmiotowy), jak i decydowania o miejscu zatrudnienia (aspekt przestrzenny). Swoboda wyboru pracodawcy oznacza nie tylko możliwość zmiany zatrudnienia, ale również pozostawania w tym samym czasie w innym stosunku pracy, czyli podejmowania dodatkowego zatrudnienia*; K. Kaleta [w:] *Konstytucja III RP w tezach orzeczniczych Trybunału Konstytucyjnego i wybranych sądów*, M. Zubik (red.), Warszawa 2008, s. 348.

zwłaszcza w ostatnim czasie rozwiązań prawnych, które uwzględniają dyrektywy płynące z przepisu art. 65 Konstytucji ustanawiającego zasadę wolności wyboru i wykonywania zawodu oraz wyboru miejsca pracy.

3. Wydaje się, że w obecnym stanie prawnym z uwagi na to, że wykładnia art. 4 ustawy o wynagrodzeniu „R” jest problematyczna, a wszelkie ograniczenia w sferze praw i wolności (również te obowiązujące osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe), co do zasady, powinny być interpretowane w sposób ścisły – można przyjmować, że członek Prezydium Sejmu, może uzyskiwać dochody z działalności podlegającej prawu autorskiemu, o której mowa w pytaniu i pobierać jednocześnie wynagrodzenie z tytułu pełnienia funkcji Marszałka lub wicemarszałka Sejmu. Okazjonalne prowadzenie wykładów nie powinno być bowiem kwalifikowane jako „stała dodatkowa praca” w charakterze nauczyciela akademickiego, zaś działalność publicystyczna, naukowa czy literacka jako inna funkcja, o której mowa w art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniu „R”.

Dodać należy, że z uwagi na różne możliwości interpretacji art. 4 ust. 2 ustawy o wynagrodzeniu „R” przepis ten powinien być nowelizowany.