

Katarzyna Kubuj

Opinia prawna w sprawie wykładni art. 24 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹

Legal opinion on the interpretation of Article 24 para. 2 of the Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy or Senator: The opinion relates to the use of the term “occasional” in the context of provision of office space to a Deputy for meetings with voters. This cannot apply to fixed, regular meetings of a Member of Parliament with voters, but only occasional, irregular work on duty. Even if governmental or local administration authorities are obliged to provide premises for the duration of such occasional work, the way (form) in which such premises are provided is at the discretion of these authorities, which means possibility – but not a necessity – to provide office space without charge.

Keywords: premises | mandate | Deputy | Standing Orders of the Sejm

Słowa kluczowe: lokal | mandat | poseł | regulamin Sejmu

Doktor nauk prawnych, Polska Akademia Nauk, ekspert ds. legislacji BAS;
katarzyna.kubuj@sejm.gov.pl.

Przedmiot opinii

Przedmiot opinii stanowi wykładnia art. 24 ust. 2 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. 2011, nr 7, poz. 29, ze zm.; dalej: u.w.m.p.s.) w zakresie rozumienia zwrotu „doraźny dyżur poselski” oraz kwestii odpłatności za udostępnienie pomieszczenia.

Stan prawny

Artykuł 24 ust. 1 u.w.m.p.s. statuuje zasadę, zgodnie z którą organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego są obowiązane udzielać posłom

¹ Opinia sporządzona 11 czerwca 2015 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAUiP-1166/15.

i senatorom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich funkcji. Ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że pomoc udzielana parlamentarzystom przez organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego musi być związana z wykonywaniem funkcji poselskich lub senatorskich. Ponieważ realizacja praw i obowiązków parlamentarzystów może mieć miejsce także poza Sejmem i Senatem (co wynika zwłaszcza z przepisów rozdziału 4 u.w.m.p.s.), istotne jest zatem stworzenie odpowiednich warunków prawnych służących urzeczywistnieniu ustawowych zasad.

W myśl art. 24 ust. 2 u.w.m.p.s. organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego są obowiązane udostępnić posłowi lub senatorowi lokal na czas odbycia doraźnego dyżuru poselskiego lub senatorskiego w miejscowości, w której poseł lub senator nie otworzył biura określonego w art. 23 ust. 1. Przepis ten stanowi, że posłowie i senatorowie tworzą biura poselskie, senatorskie lub poselsko-senatorskie w celu obsługi swojej działalności w terenie. Z komentowanego art. 24 ust. 2 u.w.m.p.s. wynika zatem, że na organach administracji rządowej i samorządu terytorialnego spoczywa obowiązek udostępnienia lokalu dla posła lub senatora, którego realizacja następuje wówczas, gdy użycie lokalu ma na celu odbycie wyłącznie doraźnego dyżuru poselskiego, a ponadto lokal znajduje się w miejscowości, w której poseł lub senator nie otworzył swojego biura.

Zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu z 25 września 2001 r. w sprawie warunków organizacyjno-technicznych tworzenia, funkcjonowania i znoszenia biur poselskich (ostatnia zmiana z 17 grudnia 2013 r.) przewiduje w § 8 przyznawanie środków finansowych w postaci comiesięcznego ryczałtu na pokrycie kosztów wydatków związanych z funkcjonowaniem biura. Środki te mogą być przeznaczone m.in. na czynsz za zajmowany lokal, w którym znajduje się biuro poselskie (§ 9 ust. 1 pkt 8 lit. a), a także na opłaty za wynajmowanie sal na spotkania z wyborcami (9 ust. 1 pkt 6).

Uzasadnienie

Z nałożeniem na organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego obowiązku, o jakim mowa w art. 24 ust. 2 u.w.m.p.s., wiąże się zwłaszcza dwie kwestie, które budziły wątpliwości w dotychczasowej praktyce parlamentarnej i stanowią przedmiot niniejszej opinii. Pierwsza dotyczy rozumienia zwrotu „doraźny dyżur poselski”, a w efekcie odpowiedzi na pytanie, czy na gruncie analizowanego przepisu dopuszczalne jest uniemożliwienie odbywania przez parlamentarzystów cyklicznych dyżurów poselskich/senatorskich (np. raz w miesiącu)². Kolejna kwestia zawiera się w pytaniu, czy obowiązek udostęp-

² Zob. J.M. Karolczak, *Opinia prawna na temat zasad udostępniania lokali w celu odbywania doraźnych dyżurów poselskich*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 2, s. 149 i n.

niania lokalu na gruncie art. 24 ust. 2 u.w.m.p.s. jest równoznaczny z zakazem pobierania opłat za tę usługę³.

Ustosunkowując się do podniesionych kwestii, należy zgodzić się z poglądem, że użycie przez ustawodawcę zwrotu „doraźny dyżur poselski” oznacza, że ogranicza uprawnienie posła do skorzystania ze wspomnianego lokalu tylko do odbycia dyżuru jednorazowego, niemającego charakteru stałego, jak dyżury odbywane w biurze poselskim⁴. Przemawia za tym znaczenie słowa „doraźny”, czyli wynikający z potrzeby chwili, którego synonimami są: *ad hoc*, epizodyczny, okazjonalny, sporadyczny, tymczasowy⁵. Zamiarowi odbywania dyżurów poselskich czy senatorskich w sposób regularny nie można zatem przypisać cech doraźności. Organy nie są zobowiązane do udostępniania parlamentarzyste lokali na cele inne, niż wskazane w art. 24 ust. 2 u.w.m.p.s., bez względu na to, czy miałyby one związek z wykonywaniem mandatu (jak np. spotkania z wyborcami). Obowiązek organów musi być bowiem interpretowany w sposób ścisły i bezpośrednio wynikać z przepisów ustawowych⁶.

Kolejne zagadnienie dotyczy sposobu udostępnienia lokalu przez organ administracji rządowej i samorządu terytorialnego. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że użycie zwrotu „udostępnienie lokalu” w celu odbycia dyżuru doraźnego nie przesądza o formie prawnej tego udostępnienia – użyczenie (bezpłatne) czy najem (podlegające opłacie). W moim przekonaniu brak jest podstaw dla uznania, że udostępnianie lokalu może nastąpić wyłącznie nieodpłatnie. Należy podkreślić, że zarządzenie nr 8 Marszałka Sejmu zapewnia parlamentarzystom odpowiednie środki finansowe na ten cel⁷. Udostępnienie lokalu przez odpowiednie organy musi odbywać się na zasadach określonych przepisami prawa. W przypadku organów samorządu terytorialnego zastosowanie mają przepisy prawa miejscowego wydane na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 i 4 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2013, poz. 594, ze zm.), art. 40 ust. 2 pkt 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2013, poz. 595, ze zm.) oraz art. 18 pkt 1 lit. c ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2013, poz. 596, ze zm.). Przepisy dotyczące organizacji urzędów oraz zasad i trybu korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej określają m.in. zasady gospodarowania lokalami użytkowymi, zasady najmu i dzierżawy lokali użytkowych, w tym m.in. mogą przewidywać zakaz wynajmowania określonych lokali np. partiom

³ Zob. I. Galińska-Rączy, *Udostępnianie przez organy samorządu lokalu na czas odbycia spotkania posła z wyborcami*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2007, nr 2, s. 163 i n.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Zob. J.M. Karolczak, *Opinia prawna*, *op. cit.*

⁶ Zob. P. Uziębło, *Komentarz do art. 24 [w:] K. Grajewski, J. Stelina, P. Uziębło, Komentarz do ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora*, Warszawa 2014, s. 320.

⁷ Odmienne P. Uziębło, *ibidem*, s. 322.

politycznym z uwagi na przestrzeganie zasad apolityczności organów samorządowych albo zakazywać organizowania zebrań, wieców itp. Przepisy te mogą także dopuszczać możliwość zwolnienia albo obniżenia stawek czynszu wobec określonych podmiotów.

Zauważa się ponadto, że z obowiązujących przepisów prawa trudno wywodzić szczegółowe warunki, jakim powinien odpowiadać udostępniany parlamentarzystom lokal. Brak jest specjalnych wytycznych co do jego lokalizacji (zależy to niewątpliwie od możliwości lokalowych w danej miejscowości) czy też wyposażenia (np. komputerowego, dostępu do internetu czy pomieszczeń sanitarnych). I jakkolwiek wydaje się, że przepisy pozostawiają organom pewną swobodę w tym zakresie, nie podlega kwestii, że ze względu na umożliwienie wykonywania obowiązków poselskich znaczenie ma nie tylko umiejscowienie lokalu na danym obszarze (aby uprawnienie parlamentarzysty nie było iluzoryczne, lokal nie powinien znajdować się w miejscu trudno dostępnym dla wyborców), lecz ponadto konieczność zapewnienia minimalnego standardu pomieszczenia⁸.

Podsumowanie

Z art. 24 ust. 2 u.w.m.p.s. wynika obowiązek organów władzy rządowej i samorządu terytorialnego udostępniania posłom lokalu w celu odbycia „doradczego” – w znaczeniu jednorazowego, niecyklicznego – dyżuru poselskiego. Brak jest natomiast podstaw prawnych do uznania, że obowiązek udostępnienia lokalu miałby nastąpić w formie nieodpłatnego użyczenia takiego lokalu.

⁸ Zob. P. Uziębło, Komentarz do art. 24, *op. cit.*, s. 320–321; J.M. Karolczak, *Opinia prawna, op. cit.*, s. 151–152.