

Adam Karczmarek*, Paweł Kościelny**

Ocena możliwości łączenia mandatu posła z zatrudnieniem na stanowisku dyrektora Centrum Kultury i Bibliotek¹

Assessment of the possibility of combining the mandate of a Deputy with employment as the director of the Centre for Culture and Libraries

In the opinion of the authors, employment as the director of the Centre for Culture and Libraries is not covered by the principle of incompatibility, the violation of which results in the expiry of the Deputy's mandate. However, it is not permissible to combine a Deputy's mandate with employment on such a post due to a prohibition resulting from the provisions of the Act on the Exercise of the Mandate of a Deputy and Senator. In the event of not resigning from that post, the Deputy will lose it by law three months after taking the Deputy's oath.

Keywords: director, Deputy, mandate

Zdaniem autorów opinii zatrudnienie na stanowisku dyrektora Centrum Kultury i Bibliotek nie jest objęte nakazem niepołączalności, którego naruszenie skutkuje wygaśnięciem mandatu poselskiego. Nie jest jednak dopuszczalne łączenie mandatu posła z zatrudnieniem na takim stanowisku ze względu na zakaz wynikający z przepisów ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora. W razie niezrzeczenia się stanowiska poseł utraci je z mocy prawa po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania.

Słowa kluczowe: dyrektor, poseł, mandat

- * Doktor nauk prawnych, wykładowca akademicki ■
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, WARSZAWA, POLSKA ■
adam.karczmarek@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-1475-6322>
- ** Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Analiz Prawnych, Zespół Prawa Publicznego, WARSZAWA, POLSKA ■
pawel.koscielny@sejm.gov.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-4070-5107>

Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii prawnej jest odpowiedź na pytanie o dopuszczalność łączenia mandatu posła z zatrudnieniem na stanowisku dyrektora Centrum Kultury i Bibliotek Gminy ██████████, tj. samorządowej instytucji kultury.

¹ *Opinia prawna dotycząca zagadnienia łączenia mandatu posła z zatrudnieniem na stanowisku Dyrektora Centrum Kultury i Bibliotek Gminy ██████████* sporządzona 31 października 2019 r. na zlecenie zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WAP-2189/19. Paweł Kościelny opracował pkt III.1–2 opinii.

Opinia uwzględnia stan prawny na dzień 30 października 2019 r.

Opinia przygotowana została z uwzględnieniem następujących aktów prawnych:

- ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1799; dalej: u.w.m.p.s.,
- ustawa z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, t.j. Dz.U. 2018, poz. 1983, ze zm.; dalej: u.o.p.d.k.,
- ustawa z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1479,
- ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. 2019, poz. 506, ze zm.

Uzasadnienie prawne

Funkcjonowanie Centrum Kultury i Bibliotek Gminy [REDAKTOWANE] – stan faktyczny

Zgodnie ze Statutem Centrum Kultury i Bibliotek Gminy [REDAKTOWANE] placówka ta powstała z połączenia Gminnej Biblioteki Publicznej Gminy [REDAKTOWANE] oraz Centrum Animacji Kulturalnej Gminy [REDAKTOWANE] i jest samorządową instytucją kultury, działającą na podstawie przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej i ustawy o bibliotekach; organizatorem dla Centrum jest Gmina [REDAKTOWANE] (pkt 1, 2, 3 w rozdziale 1 statutu Centrum). Według pkt 1 w rozdziale 3 statutu Centrum podmiotem tym kieruje dyrektor, który zarządza całokształtem jego działalności. Dyrektora powołuje i odwołuje wójt Gminy [REDAKTOWANE] (pkt 2 w rozdziale 3 statutu Centrum).

Ponadto zgodnie z treścią pkt 10 w rozdziale 4 statutu Centrum placówka ta: *może prowadzić działalność gospodarczą, z której przychody przekazywane są wyłącznie na realizację jego celów statutowych*. Według informacji otrzymanych wraz z przedstawionym we wstępie pytaniem Centrum faktycznie prowadzi działalność gospodarczą (m.in. oddając w najem lub dzierżawę lokale, pomieszczenia, hale, boiska i place, jak również prowadząc basen). Przychody z działalności gospodarczej Centrum są przeznaczane wyłącznie na realizację jego celów statutowych.

Stosownie do przepisów ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej domy kultury i biblioteki stanowią formę organizacyjną działalności kulturalnej, a na podstawie art. 14 ust. 1 tej ustawy uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora.

Zgodnie zaś z art. 10 ustawy o bibliotekach: *biblioteka może stanowić samodzielnią jednostkę organizacyjną albo wchodzić w skład innej jednostki* (przepis art. 2 ustawy o bibliotekach stanowi, że: *w zakresie nieuregulowanym ustawą do*

bibliotek stosuje się odpowiednio przepisy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej).

Niepołączalność mandatu poselskiego wynikająca z art. 30 u.w.m.p.s.

Na wstępie należy zaznaczyć, że zatrudnienie na stanowisku dyrektora Centrum Kultury i Bibliotek Gminy [REDAKTOR] nie jest objęte nakazem niepołączalności, którego naruszenie skutkuje wygaśnięciem mandatu poselskiego.

W analizowanym przypadku należy rozważyć zastosowanie przepisu art. 30 ust. 1 u.w.m.p.s., który wprowadza tzw. względną (zawieszającą) niepołączalność mandatu parlamentarnego w odniesieniu do zatrudnienia, m.in. w administracji samorządu terytorialnego. W świetle stanowiska Biura Analiz Sejmowych opracowanego w 2011 r., dotyczącego kwestii niepołączalności mandatu poselskiego (*Zasady oceny sytuacji prawnej posła w związku z niepołączalnością jego mandatu*²) poseł, który podejmuje zatrudnienie w charakterze dyrektora samorządowej instytucji kultury jako jednostki mającej osobowość prawną, nie podlega zakazowi ustanowionemu w art. 30 ust. 1 u.w.m.p.s.

Niepołączalność mandatu poselskiego wynikająca z art. 34 u.w.m.p.s.

Spśród przepisów ustanawiających zakazy łączenia mandatu poselskiego z funkcjami, zatrudnieniem bądź działalnością należy przeanalizować w niniejszym przypadku przepis art. 34 u.w.m.p.s.

Zgodnie z art. 34 ust. 1 *in fine* u.w.m.p.s. posłowie i senatorowie nie mogą „zarządzać” działalnością gospodarczą prowadzoną z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego³. Pojęcie „zarządzać” nie zostało zdefiniowane w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora, a więc należy odwołać się do definicji używanej w języku potocznym. „Zarządzać” oznacza *wykonywać czynności administracyjne, sprawować nad czymś zarząd, kierować czymś*⁴. [...] *Zarządzanie obejmuje więc działanie na cudzy rachunek, występowanie w cudzym imieniu, ale także kierowanie określoną działalnością, podejmowanie w ramach tej działalności samodzielnych decyzji. [...] Z kierowaniem tym wiąże się możliwość samodzielnego decydowania o wszelkich kwestiach związanych z prowadzo-*

² Opracowanie zbiorowe, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2011, nr 3(31), [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/E967697A0A81219BC1257A31002F0392/\\$file/Strony%20od%20ZP_3\(31\)-14.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/E967697A0A81219BC1257A31002F0392/$file/Strony%20od%20ZP_3(31)-14.pdf) [dostęp 31 października 2019 r.].

³ Przepis art. 34 ust. 1 u.w.m.p.s. *in extenso* stanowi: *posłowie i senatorowie nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności.*

⁴ *Słownik języka polskiego*, t. 3, red. M. Szymczak, Warszawa 1981, s. 954. Podaję za: J. Jagoda [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005.

ną działalnością, w tym zwłaszcza o sposobach pozyskiwania dochodów, formach działalności, przeznaczeniu środków stanowiących dochód itd.⁵ Jednocześnie w literaturze prawniczej wskazuje się, że „zarządzanie” działalnością gospodarczą, o którym mowa w art. 34 ust. 1 *in fine* u.w.m.p.s., to: *osobiste, bezpośrednie i rzeczywiste podejmowanie wszelkich działań faktycznych i prawnych ukierunkowanych na zapewnienie ekonomicznego powodzenia (i ekonomicznej efektywności) określonej działalności gospodarczej (własnej lub cudzej), zwłaszcza poprzez załatwianie bieżących i codziennych spraw związanych z tą działalnością, jej ochronę oraz poprzez decydowanie o jej rozwoju i inwestycjach*⁶. M. Szydło wśród najbardziej typowych sytuacji, w których można mówić o „zarządzaniu działalnością gospodarczą”, wskazuje m.in. na sytuacje, gdy:

– *poseł lub senator zawarł tzw. umowę menedżerską z określonym podmiotem prawa prowadzącym działalność gospodarczą, na mocy której zobowiązał się do zarządzania tym ostatnim podmiotem i jego działalnością gospodarczą, czyniąc to przy tym na rachunek tego podmiotu i z reguły w jego imieniu;*

– *poseł lub senator jest pracownikiem określonego podmiotu prowadzącego działalność, zajmując przy tym w tym podmiocie takie stanowisko, które daje możliwość podejmowania decyzji dotyczących bieżącego prowadzenia spraw związanych z działalnością wspomnianego podmiotu, w tym m.in. decyzji inwestycyjnych, zakupowych itp.; chodzi tu zatem o zatrudnienie posła lub senatora na samodzielnym stanowisku kierowniczym w danym podmiocie (np. kierownik wydziału lub innego podobnego pionu organizacyjnego), na którym można podejmować w miarę samodzielne decyzje zarządcze, nawet jeżeli decyzje te są w oczywisty sposób koordynowane i uzgadniane w ramach całości danego podmiotu, w tym również z innymi osobami mającymi swój własny zakres kompetencji odnośnie do zarządzania danym podmiotem*⁷.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w art. 34 ust. 1 u.w.m.p.s. mowa o zarządzaniu „działalnością gospodarczą”. W myśl zdecydowanej większości poglądów prezentowanych w literaturze prawniczej definicja „działalności gospodarczej” zawarta w art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców ma charakter uniwersalny i należy ją stosować, interpretując m.in. omawiany art. 34 u.w.m.p.s. Z definicji tej wynika, że ustawodawca podał cechy, jakimi musi charakteryzować się dana działalność, aby mogła zostać uznana za gospodarczą. Tymi cechami są (muszą być one spełnione łącznie): zarobkowy charakter działalności, zorganizowany sposób jej wykonywania, ciągłość działalności.

Jak wskazano w informacji dołączonej do pytania sformułowanego na wstępie opinii, Centrum Kultury i Bibliotek Gminy ██████████ faktycznie prowadzi dzia-

⁵ *Ibidem*.

⁶ M. Szydło, *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego. Studium prawne*, Warszawa–Poznań 2012, s. 232.

⁷ *Ibidem*, s. 236.

łalność gospodarczą, choć przychody z działalności gospodarczej Centrum są przeznaczane wyłącznie na realizację jego celów statutowych. Jak jednak wynika z orzecznictwa – gospodarczego celu działalności nie niweczy fakt, że dochód z jej prowadzenia jest przeznaczony na działalność statutową⁸.

Pewne ograniczenie co do możliwości zakwalifikowania działalności Centrum jako działalności gospodarczej wynika z przepisu art. 3 ust. 2 u.o.p.d.k., zgodnie z którym: *działalność kulturalna określona w art. 1 ust. 1 nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu odrębnych przepisów* (przepis art. 1 ust. 1 określa, że: *działalność kulturalna w rozumieniu niniejszej ustawy polega na tworzeniu, upowszechnianiu i ochronie kultury*). W analizowanym przypadku wyłączenie to nie znajdzie jednak w pełni zastosowania, ponieważ wynajmowanie przez Centrum lokali, boisk, czy prowadzenie basenu nie da się zakwalifikować jako działalności kulturalnej. Konkludując, należy ocenić, że Centrum Kultury i Bibliotek Gminy [REDAKTOR] poza działalnością kulturalną prowadzi także działalność gospodarczą.

Biorąc pod uwagę treść statutu Centrum (*Centrum kieruje Dyrektor, który zarządza całokształtem jego działalności i reprezentuje Centrum na zewnątrz* – pkt 1 w rozdziale 3 statutu Centrum), a także powyższe uwagi na temat rozumienia pojęcia „zarządzanie”, należy ocenić, że dyrektor Centrum zarządza działalnością gospodarczą w rozumieniu art. 34 ust. 1 u.w.m.p.s. W konsekwencji, na podstawie przepisu art. 34 ust. 1 u.w.m.p.s., należy stwierdzić, że nie jest dopuszczalne łączenie funkcji dyrektora Centrum Kultury i Bibliotek Gminy [REDAKTOR] z wykonywaniem mandatu poselskiego.

W analizowanym w niniejszej opinii przypadku należy także wziąć pod uwagę zastosowanie przepisu art. 34 ust. 2 u.w.m.p.s., w myśl którego: *posłowie i senatorowie nie mogą być członkami władz zarządzających lub kontrolnych i rewizyjnych ani pełnomocnikami handlowymi przedsiębiorców z udziałem państwowych lub komunalnych osób prawnych lub przedsiębiorców, w których uczestniczą takie osoby. Wybór lub powołanie posła lub senatora do tych władz jest z mocy prawa nieważny*. Natomiast zgodnie z art. 34 ust. 3 u.w.m.p.s., *jeżeli wybór lub powołanie, o którym mowa w ust. 2, miało miejsce przed rozpoczęciem wykonywania mandatu, poseł i senator jest obowiązany zrzec się stanowiska lub funkcji. W razie niezrzeczenia się stanowiska lub funkcji, poseł i senator traci je z mocy prawa po upływie trzech miesięcy od dnia złożenia ślubowania, o którym mowa w art. 2*.

Należy ocenić, że Centrum Kultury i Bibliotek Gminy [REDAKTOR] jest przedsiębiorcą (prowadzi działalność gospodarczą), o którym mowa w art. 34 ust. 2 u.w.m.p.s., tzn. jest przedsiębiorcą, w którym uczestniczy komunalna osoba prawna, tj. gmina. W przypadku samorządowej instytucji kultury, analizowanym w niniejszej opinii, uczestnictwo (partycypacja) gminy wyraża się m.in. przez to, że jednostka samorządu terytorialnego:

⁸ Zob. np. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 stycznia 2006 r., sygn. akt II OSK 787/05.

- tworzy samorządową instytucję kultury (art. 9 ust. 1 oraz art. 11 ust. 1 u.o.p.d.k.),
- zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona (art. 12 u.o.p.d.k.),
- nadaje statut (art. 13 ust. 1 u.o.p.d.k.),
- powołuje dyrektora (art. 15 ust. 1 u.o.p.d.k.),
- przed powołaniem dyrektora zawiera z nim odrębną umowę w formie pisemnej, w której strony określają warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania (art. 15 ust. 5 u.o.p.d.k.),
- może powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej (art. 15a ust. 1 u.o.p.d.k.),
- przejmuje zobowiązania i wierzytelności likwidowanej instytucji kultury (art. 25 u.o.p.d.k.),
- zabezpiecza mienie likwidowanej instytucji (art. 26 ust. 2 u.o.p.d.k.),
- może przekazać odpłatnie lub w wyjątkowych przypadkach nieodpłatnie składniki mienia zlikwidowanej instytucji kultury osobie prawnej lub fizycznej w celu prowadzenia działalności kulturalnej (art. 26 ust. 1 u.o.p.d.k.).

Podsumowanie

Podsumowując, należy ocenić, że w świetle przepisu art. 34 ust. 2 u.w.m.p.s. nie jest dopuszczalne łączenie mandatu posła z zatrudnieniem na stanowisku dyrektora Centrum Kultury i Bibliotek Gminy ████████. W analizowanym w niniejszej opinii przypadku zastosowanie znajdzie więc przytoczony wyżej przepis art. 34 ust. 3 u.w.m.p.s.

Zgodnie z art. 34 ust. 5 u.w.m.p.s. naruszenie przez posła zakazu z art. 34 ust. 1–3 u.w.m.p.s. skutkowałoby odpowiedzialnością regulaminową (zwrócenie posłowi uwagi, udzielenie upomnienia, udzielenie nagany).

Bibliografia

Jagoda J. [w:] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. B. Dolnicki, Kraków 2005.

Słownik języka polskiego, t. 3, red. M. Szymczak, Warszawa 1981.

Szydło M., *Zakaz łączenia mandatu parlamentarnego. Studium prawne*, Warszawa–Poznań 2012.