

KANCELARIA SEJMU

Biuro Studiów i Ekspertyz
Dział Konsultantów Poselskich

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

1/91



Wydawnictwo Sejmowe

KANCELARIA SEJMU

**Biuro Studiów i Ekspertyz
Dział Konsultantów Poselskich**

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

1/91

Wydawnictwo Sejmowe

Pierwszy, poświęcony zagadnieniom prawnym biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu zawiera wybrane ekspertyzy i opinie prawne opracowane w Dziale Konsultantów Poselskich w pierwszych miesiącach 1991 r.

W serii „Ekspertyzy i opinie prawne” będą systematycznie przedstawiane Szanownym Paniom i Panom Posłom wyniki prac ekspertów-prawników Biura Studiów i Ekspertyz.

W obecnym biuletynie zaprezentowano zestaw materiałów dotyczących sprawowania mandatu poselskiego. Jako przykład rozwiązań niektórych problemów z dziedziny sprzeczności interesów własnych z pełnioną funkcją publiczną dołączono tekst opracowany dla kanadyjskiej Izby Gmin.

PRZEMYSŁAW GRUDZIŃSKI
dyrektor Biura Studiów i Ekspertyz
JERZY BOCZEK
wicedyrektor
Biura Studiów i Ekspertyz
Dział Konsultantów Poselskich

SPIS TREŚCI

EKSPERTYZY

Przystąpienie Polski do konwencji dotyczącej statusu bezpaństwowców, Zdzisław Galicki.....	5
Kontrola parlamentarna nad działalnością służb specjalnych, Zdzisław Galicki.....	13
Zakres immunitetu parlamentarnego, Janusz Mordwiłko.....	21
Uchylenie immunitetu i nietykalności poselskiej, Janusz Mordwiłko.....	24
Krąg adresatów interpelacji poselskich, Janusz Mordwiłko.....	28
Prawa i obowiązki wnioskodawcy projektu ustawy w procesie ustawodawczym, Janusz Mordwiłko.....	34
Moc obowiązująca rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 października 1926 r. o uzupełnieniu przepisów normujących ustroj władz spółek akcyjnych, Janusz Mordwiłko.....	40
Udział posłów i senatorów Rzeczypospolitej Polskiej we władzach spółek akcyjnych, Witold Pawelko.....	46
Mniejszości narodowe w świetle dokumentu spotkania kopenhaskiego Konferencji w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE, Zdzisław Galicki.....	50
Sprzeczność interesów a deputowani do Izby Gmin.....	56

OPINIE

Zbiórki pieniężne na cele kampanii wyborczej (63); Wniosek w sprawie odwołania rady gminy (64); Łączenie wyborów do rady gminy z wyborami parlamentarnymi (64); Urlop bezpłatny a stosunek pracy posła (64); Umowy o pracę pracowników samorządowych (66); Zakładowy fundusz nagród a pracownicy samorządu (66); Gmina a żłobek przyszpitalny (67); Bierne prawo wyborcze do rady pracowniczej (68); Wotum nieufności wobec rady pracowniczej (69); Odwołanie dyrektora przedsiębiorstwa komunalnego (69); Konkurs na dyrektora przedsiębiorstwa państwowego (70); Uprawnienia do świadczeń emerytalnych (70); Uprawnienia emerytalne agentów (70); Podatek od nieruchomości a najemca (72); Odbiorca wody (72); Zwrot gospodarstw (73); Zwrot wspólnoty gruntowej (73); Opodatkowanie komisju (75); Zasadność pobierania należności na podstawie prognozy zużycia energii elektrycznej i gazu (75)

EKSPERTYZY

PRZYSTĄPIENIE POLSKI DO KONWENCJI DOTYCZĄCEJ STATUSU BEZPAŃSTWOWCÓW

ZDZISŁAW GALICKI

Zjawisko bezpaństwowości występuje w przypadku osób fizycznych, które nie posiadają żadnego obywatelstwa. Z kolei obywatelstwo oznacza trwałą węzeł prawny łączący osobę fizyczną z danym państwem i stanowi podstawę, na której opiera się ogół praw i obowiązków jednostki wobec państwa.

Zainteresowanie prawa międzynarodowego kwestią bezpaństwowości przejawiało się i przejawia nadal w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze - w tendencji do stworzenia prawnomiędzynarodowych zobowiązań w celu ograniczenia i wyeliminowania przypadków bezpaństwowości. Przykładem może być *Protokół dotyczący bezpaństwowości* podpisany w Hadze 12 kwietnia 1930 r., którego stroną jest również Polska (DzU z 1937 r. nr 17, poz. 361). Po drugie - w dążeniu do zapewnienia bezpaństwowcom gwarantowanego umowami międzynarodowymi odpowiedniego statusu prawnego, eliminującego ich dyskryminację w porównaniu z osobami posiadającymi określone obywatelstwo. Efektem tego dążenia było opracowanie w 1950 r. przez Komitet Ad Hoc Rady Gospodarczo-Społecznej ONZ *Protokołu dotyczącego statusu bezpaństwowców*, a następnie przyjęcie 28 września 1954 r. *Konwencji dotyczącej statusu bezpaństwowców*.

Należy również zauważyć, że praw bezpaństwowców dotyczą, jakkolwiek bez wyraźnego określania tej kategorii osób, takie umowy

międzynarodowe jak *Pakty praw człowieka* z 1966 r., których Polska jest już stroną, oraz *Europejska konwencja o ochronie praw i podstawowych wolności człowieka* z 1950 r., do której Polska zamierza przystąpić.

Konwencja dotycząca statusu bezpaństwowców określa uprawnienia i obowiązki bezpaństwowców przebywających na terytorium państwa-strony tej umowy. Uprawnienia bezpaństwowców wynikające z konwencji z 1954 r. i pociągające za sobą w konsekwencji odpowiednie obowiązki dla państw-stron można podzielić na trzy podstawowe kategorie:

- 1) uprawnienia bezpaństwowców do traktowania ich na zasadach obowiązujących w danym państwie cudzoziemców,
- 2) uprawnienia bezpaństwowców do traktowania ich na zasadach obowiązujących obywateli własnych państwa,
- 3) szczególne uprawnienia bezpaństwowców.

Do pierwszej kategorii uprawnień, określonych zasadami obowiązującymi w danym państwie cudzoziemców, należą:

- a) nabywanie ruchomości i nieruchomości oraz innych przynależnych do tego praw (art. 13),
- b) ochrona praw autorskich i przemysłowych bezpaństwowców stale zamieszkałych na terytorium innego umawiającego się państwa (art. 14),
- c) prawo stowarzyszania się (art. 15),
- d) dostęp do sądów dla bezpaństwowców stale zamieszkałych na terytorium innego umawiającego się państwa (art. 16),
- e) prawo odpłatnego zatrudnienia (art. 17),
- f) prawo do pracy na własny rachunek (art. 18),
- g) prawo wykonywania wolnego zawodu (art. 19),
- h) prawo do mieszkania (art. 21),
- i) prawo do korzystania z wykształcenia innego niż podstawowe (art. 22 § 2),
- j) prawo do pomocy administracyjnej (art. 25),
- k) wolność poruszania się (art. 26),
- l) prawo do opłat za wydawanie dokumentów administracyjnych (art. 29 § 2).

Oprócz powyższych określonych szczegółowo uprawnień konwencja z 1954 r. zawiera klauzulę ogólną, stwierdzającą, że „umawiające się państwo przyznaje bezpaństwowcom takie traktowanie, jakie jest ogólnie przyznawane cudzoziemcom - chyba że niniejsza konwencja zawie-

ra korzystniejsze warunki” (art. 7 § 1).

Do drugiej kategorii uprawnień bezpaństwowców, przewidujących traktowanie ich na równi z obywatelami własnymi, należą:

- a) wolność praktykowania ich religii oraz wolność religijnego kształcenia dzieci (art. 4),
- b) ochrona praw autorskich i przemysłowych w kraju zamieszkania (art. 14),
- c) dostęp do sądów, włącznie z pomocą prawną i wyłączenie z *cautio judicatum solvi*, w kraju stałego zamieszkania (art. 16),
- d) prawo odpłatnego zatrudnienia -przy przychylnym rozważeniu przez państwo (art. 17 § 2),
- e) prawo do korzystania z systemów racjonowania (art. 20),
- f) prawo do korzystania z wykształcenia podstawowego (art. 22 § 1),
- g) prawo do zapomóg publicznych (art. 23),
- h) prawo do korzystania z ustawodawstwa pracy i bezpieczeństwa socjalnego – z pewnymi ograniczeniami (art. 24),
- i) prawo do ponoszenia opłat i podatków - z wyjątkiem opłat ponoszonych przez cudzoziemców za wydawanie dokumentów administracyjnych (art. 29 § 1).

Traktowanie bezpaństwowców na zasadzie klauzuli narodowej ma raczej wyjątkowy charakter i ograniczone jest też niekiedy określonymi wyjątkami bądź też uzależnione od dobrej woli oraz przychylnego rozważenia przez państwo.

Do trzeciej kategorii wchodzi następujące szczególne uprawnienia bezpaństwowców:

- a) zakaz dyskryminacji bezpaństwowców z powodu rasy, religii lub pochodzenia (art. 3),
- b) zakaz stosowania środków nadzwyczajnych w stosunku do bezpaństwowców z powodu uprzedniego posiadania przez nich obywatelstwa określonego państwa (art. 8),
- c) prawo do uznania ciągłości zamieszkania bezpaństwowców przesiedlonych siłą podczas drugiej wojny światowej (art. 10),
- d) prawo podlegania prawu kraju domicyliu lub kraju zamieszkania (art. 12),
- e) prawo do uzyskania przez bezpaństwowców znajdujących się prawnie na terytorium danego państwa dokumentów podróży, umożliwiających im podróż poza jego terytorium - w zależności od przychylności państwa takie dokumenty mogą być uzyskane

- również przez innych bezpaństwowców (art. 28),
- f) prawo do uznania ww. dokumentów przez pozostałe państwa strony konwencji z 1954 r. (§ 7 załącznika do konwencji),
 - g) prawo do ubiegania się o wize - wyjazdowe, wjazdowe, tranzytowe (§§ 8, 9, 10 załącznika do konwencji),
 - h) prawo do transferu aktywów (art. 30),
 - i) ograniczenie możliwości wydalenia bezpaństwowców znajdujących się prawnie na terytorium państwa do przypadków zagrożenia bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego (art. 31),
 - j) prawo do ubiegania się o naturalizację (art. 32).

Ponadto do szczególnych postanowień dotyczących uprawnień bezpaństwowców należy zaliczyć generalną klauzulę, zawartą w art. 5 konwencji z 1954 r., stwierdzającą, że „żadne z postanowień niniejszej konwencji nie narusza żadnych praw i korzyści przyznanych przez umawiające się państwo bezpaństwowcom poza niniejszą konwencją”. Dotyczy to zarówno praw i korzyści już przyznanych, jak i tych, które mogą być dopiero przyznane w przyszłości i to zarówno indywidualnie, jak i zbiorowo.

Na podstawie dokonanego przeglądu uprawnień bezpaństwowców można stwierdzić, że praktycznie najszerszy zakres mają uprawnienia do traktowania tych osób na zasadach obowiązujących w danym państwie cudzoziemców. Łączy się to zarówno z cytowaną wyżej klauzulą ogólną, zawartą w art. 7 § 1, jak i z definicją umieszczoną w art. 1, głoszącą iż termin „bezpáństwowiec” oznacza - w rozumieniu tej konwencji - osobę nie uważaną za obywatela przez żadne państwo zgodnie z jego prawem.

Takie podejście pozostaje w zgodności z polską ustawą o cudzoziemcach z 29 marca 1963 r. (DzU z 1963 r. nr 15, poz. 77), która stwierdza w art. 1, że „Cudzoziemcem jest każdy, kto nie posiada obywatelstwa polskiego”. Przy takim ujęciu ta kategoria uprawnień bezpaństwowców nie pociąga za sobą praktycznie żadnych dodatkowych zobowiązań dla władz polskich.

Przyjęcie dodatkowych zobowiązań dotyczących specyficznej kategorii cudzoziemców, jaką stanowią - w myśl prawa polskiego - bezpaństwowcy, jest także zgodne z ww. ustawą, która w art. 25 przewiduje pierwszeństwo ewentualnych zobowiązań międzynarodowych.

Uprawnienia bezpaństwowców zawarte w dwóch pozostałych, omówionych uprzednio kategoriach, można podzielić na dwie grupy:

- 1) uprawnienia wynikające pośrednio już z dotychczas przyjętych przez Polskę zobowiązań międzynarodowych (np. *Paktów praw człowieka*),
- 2) uprawnienia wymagające do ich realizacji wprowadzenia dodatkowych wewnętrznych uregulowań prawnych.

Do pierwszej grupy można zaliczyć uprawnienia wymienione w kategorii drugiej (traktowanie na zasadach obowiązujących obywateli własnych państwa) w punktach a, c, f oraz w kategorii trzeciej (szczególne uprawnienia bezpieczeństwa) w punktach a, d, j.

Realizacja uprawnień należących do drugiej grupy (pozostałe uprawnienia z kategorii drugiej i trzeciej) łączy się z koniecznością podjęcia przez władze polskie odpowiednich działań modyfikacyjnych i uzupełniających polskie przepisy.

W szczególności dotyczy to obowiązku wydawania odpowiednich dokumentów bezpieczeństwa com przebywającym na terytorium państwa. Szczegółowe postanowienia co do treści, formy oraz sposobu wydawania takich dokumentów zawiera załącznik do konwencji z 1954 r. Dołączony jest do niego również tzw. modelowy dokument podróżny, co ma stanowić ułatwienie dla odpowiednich władz państw-stron konwencji. Należy natomiast podkreślić, że wydanie takiego dokumentu podróżny nie uprawnia jego posiadacza do domagania się ochrony dyplomatycznej lub konsularnej ze strony władz polskich ani też nie nakłada na te władze żadnych obowiązków lub uprawnień w tej dziedzinie.

W grę wchodzi także konieczność uzupełnienia bądź zmodyfikowania innych przepisów - przede wszystkim z zakresu prawa pracy, prawa finansowego oraz procedury sądowej. Pewne obciążenia finansowe mogą wynikać dla państwa polskiego, zwłaszcza w związku z przyznaniem bezpieczeństwa com w art. 24 konwencji traktowania ich na zasadzie klauzuli narodowej (analogicznego do własnych obywateli), w zakresie stosunków pracy i świadczeń socjalnych. Podobnie rzecz się ma z prawem do korzystania z wykształcenia podstawowego (bezpłatnego) oraz z zapomóg publicznych.

Należy sądzić, że związane z tą grupą uprawnień bezpieczeństwa com obowiązki państwa polskiego nie będą na tyle obciążające technicznie i finansowo, aby miały one przemawiać przeciwko przystąpieniu Polski do omawianej konwencji. Korzystanie przez bezpieczeństwa com nawet z pewnych szczególnych uprawnień przyznanych im przez konwencję wydaje się możliwe w ramach już istniejących przepisów polskich dotyczących cudzoziemców (np. transferu aktywów, prawa do ubiegania

się o wizy). Przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do *Konwencji dotyczącej statusu bezpaństwowców* z 28 września 1954 r. wydaje się wskazane z następujących przyczyn:

- 1) zapewniłoby to możliwość nieskrępowanego korzystania z podstawowych praw człowieka bezpaństwowcom, to jest osobom, które - najczęściej bez własnej winy - nie posiadają obywatelstwa żadnego państwa,
- 2) umożliwiłoby to zapewnienie traktowania bezpaństwowców przez Polskę tak, jak traktują ich państwa Europy Zachodniej, które są stronami konwencji z 1954 r. (byłoby to zgodne z ogólną linią obecnej polityki zagranicznej naszego kraju, ukierunkowaną w szczególności na rozwój współpracy z tymi państwami),
- 3) wobec planowanego równoległe przystąpienia Polski do konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. umożliwiłoby to spójne i właściwe traktowanie osób należących do dwóch, niekiedy zachodzących na siebie, kategorii - uchodźców i bezpaństwowców,
- 4) przyczyniłoby się to, w szczególności, do umożliwienia uczestniczenia przebywających w Polsce bezpaństwowców w międzynarodowym ruchu osobowym.

Przystąpienie Polski do konwencji z 1954 r. uregulowałoby ostatecznie status prawny przebywających w naszym kraju bezpaństwowców, zwłaszcza dzięki zapewnieniu im posiadania odpowiednich, przewidzianych konwencją dokumentów podróжных.

Aczkolwiek polska ustawa o cudzoziemcach z 1963 r. włącza generalnie bezpaństwowców do ogólnego pojęcia cudzoziemców, jednak nie oznacza to praktycznego zrównania pozycji bezpaństwowców z cudzoziemcami będącymi obywatelami konkretnych państw.

Brak obywatelstwa konkretnego państwa powoduje bowiem istotne osłabienie pozycji prawnej bezpaństwowców, choćby dlatego, że nie mają oni ochrony i opieki zapewnianej zazwyczaj cudzoziemcom przez państwo, którego są obywatelami. W tym właśnie zakresie mają istotne znaczenie dla tych osób specjalne uprawnienia bezpaństwowców (ww. kategoria druga i trzecia) przyznane im przez konwencję z 1954 r., równoważące niejako brak obywatelstwa. Tych uprawnień nie jest w stanie zapewnić ustawowe uznanie bezpaństwowców za cudzoziemców. Wprawdzie część tych uprawnień wynika także z przyjętych przez Polskę *Paktów praw człowieka*, jednakże należy pamiętać o tym, że:

- 1) *Pakty praw człowieka* ujmują te uprawnienia z reguły w sposób

bardzo ogólny,

- 2) *Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych*, zwłaszcza w zakresie praw ekonomicznych, formułuje bardziej cele, do których winny dążyć państwa-strony, aniżeli konkretne uprawnienia jednostek.

Stąd też celowe wydaje się konkretne potwierdzenie tych uprawnień poprzez przyjęcie konwencji z 1954 r. Przemawiają za tym także względy humanitarne, albowiem uprawnienia te dotyczą osób, których pozycja prawna jest szczególnie słaba ze względu na wspomniany brak obywatelstwa. W tym zakresie istotne znaczenie mają też wspomniane wyżej uprawnienia bezpaństwowców, przyznane im przez konwencję z 1954 r., przewidujące traktowanie ich na równi z obywatelami własnymi.

Należy sądzić, że ze względu na stosunkowo niewielki w obecnym czasie rozmiar zjawiska bezpaństwowości obowiązki naszego kraju nie będą zbyt obciążające. Natomiast prawne uregulowanie pozycji bezpaństwowców pozwoli na normalne włączenie ich do życia ekonomicznego i społecznego, dzięki czemu państwo nasze odniesie określone korzyści.

Przyjęcie zawartej w konwencji z 1954 r. klauzuli sądowej (rozpatrywanie sporów przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości) jest zgodne z aktualną tendencją polskiej polityki zagranicznej, przejawiającą się w dążeniu nawet do wycofania zastrzeżeń uchylających stosowanie tej klauzuli w odniesieniu do umów przednio zawartych.

Trzeba też zauważyć, że konwencja przewiduje dodatkowo podwójne zabezpieczenie interesów państwa dzięki możliwości niestosowania jej przepisów w określonych przypadkach.

Podmiotowe ograniczenie obowiązku stosowania konwencji wynika z art. 1 § 2 i dotyczy osób „(...) co do których istnieją poważne powody uważania, że: a) popełniły one zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości (...), b) popełniły poważną zbrodnię niepolityczną poza krajem ich zamieszkania przed przyjęciem do tego kraju, c) winne są czynów sprzecznych z celami i zasadami *Karty Narodów Zjednoczonych*”.

Przedmiotowe ograniczenia stosowania przepisów konwencji mogą wynikać z zastrzeżeń zgłaszanych przez państwa-strony. Z wyjątkiem art. art. 1, 3, 4, 16 (1) oraz postanowień końcowych zastrzeżenia mogą być do tej konwencji zgłaszane w momencie przystąpienia.

W związku z prawem zgłaszania zastrzeżeń do konwencji z 1954 r. odpowiednie resorty (np. pracy, finansów, spraw wewnętrznych, eduka-

cji narodowej, zdrowia i opieki społecznej) mają możliwość zgłoszenia ewentualnych wniosków w przedmiocie takich zastrzeżeń w przypadkach, gdy uchylene lub modyfikacja skutków prawnych odpowiednich postanowień konwencji jest, zdaniem tych resortów, pożądana lub niezbędna.

15 lutego 1991 r.

**KONTROLA PARLAMENTARNA
NAD DZIAŁALNOŚCIĄ SŁUŻB SPECJALNYCH
(na przykładzie wybranych państw obcych)**

ZDZISŁAW GALICKI

WSTĘP

W państwie demokratycznym jedną z najistotniejszych funkcji parlamentu, obok funkcji ustawodawczej, jest -jak się wydaje - funkcja kontrolna. Parlament sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów państwowych bezpośrednio bądź też pośrednio poprzez wskazane organy.

Służby specjalne (wywiad i kontrwywiad) traktowane są w większości państw jako jedno z ważnych i istotnych ogniw aparatu państwowego. Celem ich działania jest ochrona bezpieczeństwa państwa i jego porządku konstytucyjnego. Takie usytuowanie służb specjalnych implikuje niejako automatycznie poddanie ich kontroli parlamentarnej. Jednakże ze względu na szczególną specyfikę pracy tych służb, wszelka kontrola i nadzór nad nimi winny być wykonywane w taki sposób, aby - po pierwsze - zagwarantować odpowiednie działanie służb specjalnych w określonych ramach istniejącego porządku prawno-ustrojowego, po drugie zaś - aby zapewnić tym służbom niezbędne warunki bezpiecznego i skutecznego funkcjonowania. Na zagadnienie kontroli parlamentarnej służb specjalnych rzutuje również fakt usytuowania tych służb w ramach różnych resortów (np. spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, obrony narodowej) i wynikającego z tego bezpośredniego podporządkowania ich różnym organom państwowym.

Praktyka kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi ukształtowała się w różny sposób, w zależności od konkretnej formy rządów, a także tradycji politycznych panujących w poszczególnych państwach. Formy i środki tej kontroli zależą zarówno od istniejących wewnętrznych uregulowań prawnych, jak i od stosowanej w tym zakresie praktyki.

STANY ZJEDNOCZONE AMERYKI PÓŁNOCNEJ

Podstawowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie amery-

kańskich służb specjalnych jest *Akt bezpieczeństwa narodowego* z 1947 r. Konstytucyjnym zwierzchnikiem tych służb jest prezydent Stanów Zjednoczonych, realizujący swe uprawnienia przy współdziałaniu z Radą Bezpieczeństwa Narodowego. Tak zwane ustalenia wykonawcze oraz dyrektywy wywiadowcze prezydenta mają decydujące znaczenie w zakresie bezpośredniego nadzoru i kontroli nad służbami wywiadu oraz ich wykorzystywania w działalności o charakterze strategicznym lub realizowania bieżących decyzji w sferze polityki państwa. Rada Bezpieczeństwa Narodowego uczestniczy w formułowaniu prezydenckich decyzji wywiadowczych, a jej zalecenia mogą być włączane w ustalenia wykonawcze zawierające dyspozycje prezydenta.

Natomiast zasadniczym dokumentem prawnym dotyczącym uprawnień Kongresu w stosunku do służb specjalnych jest *Akt nadzoru nad wywiadem* z 1988 r. (*Intelligence Oversight Act*). W akcie tym określono kompetencje dwóch, utworzonych jeszcze w połowie lat siedemdziesiątych, organów Kongresu wykonujących funkcje kontrolno-nadzorcze wobec służb specjalnych.

Są to:

- a) Stały Komitet Izby Reprezentantów ds. Wywiadu (House Permanent Committee on Intelligence),
- b) Specjalny Komitet Senatu ds. Wywiadu (Senate Select Committee on Intelligence).

Komitet Izby Reprezentantów składa się z Podkomitetów ds. Ustawodawstwa, Programu i Środków Budżetowych, Nadzoru i Ocen. W skład Komitetu wchodzi 19 członków reprezentujących zarówno partię demokratyczną, jak i republikańską. Komitet senacki składa się aktualnie z 15 osób, również reprezentujących obie partie i nie jest podzielony na podkomitety. Oba komitety korzystają z pomocy zespołu doradców, w znacznej części wywodzących się lub powiązanych ze służbą wywiadu.

Do kompetencji obu komitetów należy:

- a) zatwierdzanie nakładów finansowych na działalność wywiadu na podstawie projektu budżetu federalnego,
- b) zatwierdzanie kandydatów na wyższe stanowiska w CIA (łącznie z dyrektorem CIA), z wyłączeniem jednakże stanowisk ściśle operacyjnych (np. zastępcy dyrektora ds. wywiadu, zastępcy dyrektora ds. tajnych operacji wywiadowczych),
- c) analizowanie kierunków pracy wywiadowczej na podstawie przesłuchań wyższych funkcjonariuszy CIA oraz otrzymanych

materiałów,

- d) opracowywanie ogólnych zaleceń dotyczących głównych kierunków pracy wywiadowczej,
- e) opracowywanie aktów prawnych dotyczących działalności wywiadu, naboru kadr, ochrony tajemnicy itp.

Posiedzenia komitetów kongresowych mają charakter zamknięty, a materiały przeznaczone dla ich członków są tajne. Komitety nie otrzymują materiałów operacyjnych, a jedynie dokumenty wskazujące określone kierunki działań i planowane zamierzenia. Prezydent Stanów Zjednoczonych został zobowiązany na podstawie *Aktu* z 1988 r. do zapewnienia, aby oba komitety były na bieżąco informowane o działalności służb wywiadu, jednakże podjęcie określonych działań wywiadowczych nie wymaga zgody tych komitetów. Prezydent może podjąć decyzję o przeprowadzeniu tzw. „tajnych akcji pod przykryciem”, a dostęp do dokumentów uzasadniających podjęcie takiej decyzji może być przez niego ograniczony do przedstawienia ich tylko wybranym członkom komitetów i w ograniczonym zakresie.

W strukturze CIA znajduje się specjalna komórka odpowiedzialna za kontakty z Kongresem, do zadań której należy utrzymywanie stałych kontaktów z obiema Izbami oraz przygotowywanie materiałów przeznaczonych dla członków komitetów.

Poza wspomnianymi komitetami, Kongres ma prawo powoływania specjalnych komisji do zbadania określonych spraw związanych z działalnością służb specjalnych i ewentualnymi nadużyciami.

Należy zaznaczyć, że od szeregu lat widoczny jest pewien konflikt polityczny między Kongresem a administracją w przedmiocie rozszerzenia mechanizmów kontroli służb specjalnych. Proponowano, między innymi, ze strony Kongresu utworzenie Urzędu Inspektora Generalnego CIA, podległego Kongresowi. Propozycja ta spotkała się ze sprzeciwem ze strony administracji, jako mogąca spowodować szkodliwe skutki dla funkcjonowania wywiadu.

REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC

Służby specjalne RFN podlegają ogólnie kanclerzowi federalnemu. Podległość ta realizowana jest za pośrednictwem Federalnego Urzędu Kanclerskiego oraz odpowiedzialnych ministrów. Federalna Służba Wywiadowcza (BND) nadzorowana jest bezpośrednio przez Federalny Urząd Kanclerski. Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (kontrwy-

wiad) podporządkowany jest ministrowi spraw wewnętrznych. Oddział II Sztabu Sił Zbrojnych (wywiad wojskowy) oraz Wojskowa Służba Kontrwywiadowcza (MAD) podlegają ministrowi obrony.

Kontrolę parlamentarną nad działalnością wymienionych służb sprawuje specjalna komisja kontrolna Bundestagu, działająca na podstawie ustawy z 11 kwietnia 1978 r. Rząd federalny zobowiązany jest do informowania tej komisji o działalności tych służb, w tym również o działaniach o szczególnym znaczeniu. Zakres informacji przekazywanych komisji powinien jednak uwzględniać konieczność ochrony metod działania oraz źródeł informacji.

W praktyce działalność ww. komisji sprowadza się głównie do kwestii budżetowych. Przyjęła się również zasada, że jedynie afery polityczne związane z działalnością służb specjalnych mogą spowodować podjęcie otwartej debaty parlamentarnej w tych sprawach.

Nie wyklucza to jednak możliwości wykonywania kontroli parlamentarnej w stosunku do działalności służb specjalnych na ogólnych zasadach, to jest za pomocą interpelacji poselskich do kanclerza federalnego oraz właściwych ministrów.

WIELKA BRYTANIA

Za całokształt działalności służb specjalnych w tym kraju odpowiada premier. Kontrwywiad podlega ministrowi spraw wewnętrznych, natomiast wywiad (raczej teoretycznie) - ministrowi spraw zagranicznych. Organy koordynacyjno-doradcze działające przy urzędzie premiera (Połączony Komitet ds. Wywiadu, Komitet Koordynacyjny ds. Wywiadu i Bezpieczeństwa) nie wnikają jednak w bieżącą pracę omawianych służb.

Przyjęty w 1989 r. *Security Ser vice Act* zalegalizował formalnie istnienie służb specjalnych i ustanowił urząd Wysokiego Komisarza oraz Trybunału, które są uprawnione do formułowania swych zastrzeżeń wobec pracy służb specjalnych. Komisarz obowiązany jest raz w roku przedłożyć premierowi raport ze swjej działalności. Raport ten przedstawiany jest następnie przez premiera na posiedzeniu Izby Gmin, z pominięciem jednakże fragmentów mających znaczenie dla bezpieczeństwa państwa.

Mimo powołania ww. urzędu brak jest jednak faktycznej możliwości poddania działalności służb specjalnych rzeczywistej kontroli parlamentarnej. Stałe komitety Izby Gmin, kontrolujące wydatki odpowied-

nich resortów, nie wnikają w nakłady finansowe na służby specjalne. Ministrowie spraw wewnętrznych wielokrotnie odmawiali w Izbie Gmin odpowiedzi na interpelacje poselskie dotyczące kierunków działalności służb specjalnych. Dostęp parlamentu do informacji związanych z działalnością służb specjalnych jest też ograniczony ogólnymi przepisami zabraniającymi publicznego ujawniania danych dotyczących tych służb (*Official Secret Act*).

Podjęmowane były pewne próby, zwłaszcza ze strony partii opozycyjnych, odtajnienia działalności służb specjalnych i poddania jej kontroli parlamentarnej. Spotkały się jednak one z oporem ze strony rządu.

FRANCJA

Ogólny nadzór nad działalnością służb specjalnych sprawuje prezydent republiki. Premier koordynuje działalność tych służb za pośrednictwem Sekretariatu Generalnego Obrony oraz Międzyministerialnego Komitetu Wywiadu.

Zarówno w Zgromadzeniu Narodowym, jak i w Senacie brak jest wyodrębnionych komórek zajmujących się kontrolą działalności służb specjalnych. Pośrednio i w bardzo ograniczonym zakresie zajmują się tymi zagadnieniami Stała Komisja Obrony i Sił Zbrojnych Zgromadzenia Narodowego, Stała Komisja do Spraw Zagranicznych, Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych Senatu oraz działające w obu izbach Komisje Finansów i Kontroli Budżetowej. Nakłady finansowe na działalność służb specjalnych ujmowane są jednak w budżecie w sposób ogólny, bez ujawniania celu lub miejsca ich przeznaczenia.

HOLANDIA

Zgodnie z konstytucją zwierzchnictwo nad służbami specjalnymi sprawuje premier, realizujący swoje uprawnienia za pośrednictwem odpowiednich ministrów, którym podlegają poszczególne służby. Od 1952 r. działa, zreorganizowana w 1976 r., Komisja ds. Wywiadu i Bezpieczeństwa, której członkami są przewodniczący pięciu frakcji parlamentarnych oraz minister spraw wewnętrznych. Komisja sprawuje „(...) demokratyczną kontrolę parlamentarną nad działalnością holenderskich służb specjalnych” i ma prawo przyjmować i rozpatrywać skargi na niezgodną z prawem działalność ich funkcjonariuszy. Minister spraw wewnętrznych może jednak, ze względu na interes państwa, od-

mówić przekazania informacji na temat badanej przez komisję sprawy.

WŁOCHY

Włoskie służby specjalne podlegają premierowi, a ich działalność koordynuje Międzyministerialny Komitet Wywiadu i Bezpieczeństwa (CIIS), w skład którego wchodzi ministrowie spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, obrony, przemysłu i finansów. Komitetowi temu podlega z kolei Komitet Wykonawczy Służb Wywiadu i Bezpieczeństwa (CESIS), odpowiedzialny za zapewnienie członkom rządu aktualnych informacji na temat bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego.

Zgodnie z ustawą z 24 października 1977 r. rząd jest zobowiązany dwa razy w roku do złożenia w parlamencie sprawozdania z przedsięwzięć podjętych w celu zapewnienia porządku publicznego. Specjalna Komisja Parlamentu ds. Bezpieczeństwa i Informacji, złożona z 4 przedstawicieli Izby Deputowanych i 4 przedstawicieli Senatu, bada sprawozdania z działalności służb specjalnych, wnosząc następnie swoje uwagi i propozycje. Ma ona także wpływ na ustalenie wysokości budżetowych nakładów finansowych na służby specjalne oraz na wielkość zatrudnienia, jednakże bez wpływu na obsadę stanowisk kierowniczych. Komisja ma prawo do zażądania od premiera i Komitetu Wykonawczego sprawozdania z działalności tych służb, z prawem odwołania się do parlamentu w przypadku nieuzasadnionej, zdaniem komisji, odmowy.

IZRAEL

Służby specjalne tego kraju podlegają premierowi i są kontrolowane jedynie przez niego. Działalność izraelskich służb specjalnych nie jest ujawniana na forum parlamentu. Istnieje wprawdzie w Knesecie Komisja Spraw Zagranicznych i Bezpieczeństwa, jednakże jej działalność sprowadza się w zasadzie do opiniowania i akceptowania kandydatów na stanowiska szefów poszczególnych służb, mianowanych następnie przez premiera. Komisja ta może powoływać ze swego grona specjalne podkomisje do wyjaśnienia ewentualnych afer związanych z funkcjonowaniem służb specjalnych.

WĘGRY

W ramach parlamentu węgierskiego powołana została do życia Komisja ds. Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego. Jakkolwiek do chwili obecnej nie określono jej kompetencji, to formalnie pozostaje ona jedynym organem, w którego uprawnieniach mogłaby się realizować funkcja kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi. Rozważane jest również powołanie, na wzór amerykański, odrębnej Komisji ds. Wywiadu i Kontrwywiadu.

PODSUMOWANIE

Należy stwierdzić, że w tych państwach, w których działalność służb specjalnych podlega kontroli parlamentu, kontrola ta realizowana jest w dwóch podstawowych formach:

- 1) ogólnej kontroli władz wykonawczych sprawowanej przez parlament,
- 2) działalności specjalnych komisji parlamentarnych.

Pierwsza forma dotyczy służb specjalnych, jako skutek ustalania i kontrolowania przez parlament ogólnych kierunków polityki zagranicznej i wewnętrznej państwa, podejmowania decyzji budżetowych oraz szeroko ujętej kontroli parlamentarnej organów władzy wykonawczej, którym podlegają wymienione służby. Mieści się w tym również instytucja interpelacji i zapytań członków parlamentu, kierowanych do premiera i odpowiednich ministrów. Natomiast dyskusje parlamentarne nad problematyką służb specjalnych, wyjąwszy sprawy o charakterze aferowym, należą do rzadkości.

Charakteryzując działalność specjalnych komisji parlamentarnych zajmujących się bezpośrednio lub pośrednio problematyką służb specjalnych, należy zauważyć, że informacje o pracy tych służb otrzymują one z reguły za pośrednictwem szefa rządu lub odpowiedniego ministra. Informacje te dotyczą zazwyczaj ogólnej polityki państwa w zakresie wywiadu i kontrwywiadu oraz związanych z nimi kwestii budżetowych. Nie zawierają te informacje materiałów o charakterze operacyjnym. Trzeba podkreślić, że – z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych - członkowie komisji parlamentarnych nader rzadko kontaktują się bezpośrednio z szefami służb specjalnych, a czynią to w zasadzie za pośrednictwem premiera lub właściwego ministra. Niezależnie od tych ograniczeń, w pracy omawianych komisji, zajmujących się służbami specjalnymi, obowiązuje szczególna procedura. Materiały związane z tematyką obrad

komisji są utajnione, a posiedzenia komisji mają charakter zamknięty.

Na zakończenie należy zauważyć, iż forma wykonywania kontroli parlamentarnej nad służbami specjalnymi za pomocą odpowiednich komisji rozwinęła się stosunkowo późno, bo dopiero w latach ostatnich, podczas gdy uprzednio kontrola parlamentarna nad tymi służbami mieściła się zasadniczo w ramach ogólnej kontroli parlamentu nad organami władzy wykonawczej. Mimo rozwoju instytucji wyodrębnionych komisji parlamentarnych można jednak stwierdzić, że nie posiadają one w zasadzie wglądu w działania operacyjne służb specjalnych oraz nie mają praktycznie większego wpływu na konkretną działalność tych służb, podległych i kontrolowanych przede wszystkim przez organy władzy wykonawczej.

5 maja 1991 r.

ZAKRES IMMUNITETU PARLAMENTARNEGO

JANUSZ MORDWIŁKO

Problem zakresu immunitetu parlamentarnego z uwagi na niewystarczający obecny stan regulacji prawnej (brak precyzyjnego i rozwiniętego określenia w konstytucji) jest problemem na tyle złożonym, iż stał się ostatnio przedmiotem prac kilku komisji sejmowych, Rady Legislacyjnej oraz Trybunału Konstytucyjnego. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu na podstawie sprecyzowanego w tej sprawie stanowiska ww. organów wyraża następujący pogląd:

Immunitet parlamentarny jest szczególnym przywilejem przysługującym członkom parlamentu w czasie trwania kadencji.

W świetle *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* immunitet składa się z dwóch elementów:

- 1) z immunitetu poselskiego (senatorskiego) polegającego na zakazie pociągania posła (senatora) do odpowiedzialności karnosądowej bez zgody Sejmu (Senatu),
- 2) z nietykalności poselskiej (senatorskiej) polegającej na niedopuszczalności aresztowania bez takiej zgody.

Naszą uwagę skoncentrujemy na pierwszym elemencie immunitetu. Immunitet parlamentarny ma wyłącznie charakter formalny, nie wyłącza on bowiem odpowiedzialności posła (senatora) za określone czyny, a jedynie „utrudnia” procedurę, uzależnia ją od dodatkowych czynników. Zatem określony konstytucją immunitet nie uchyla karalności czynu, lecz stanowi jedynie przeszkodę do wszczęcia przeciwko posłowi (senatorowi) postępowania karnego. W świetle konstytucji, przysługujący posłom (senatorom) immunitet ma charakter wyłącznie karnosądowy.

Ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów - w jej aktualnym brzmieniu - nie tylko konkretyzuje konstytucyjną zasadę, ale ją modyfikuje. Ustawowe określenie immunitetu parlamentarnego może nasuwać problemem zgodności w tym zakresie ustawy z konstytucją. O ile bowiem konstytucja wyraźnie ogranicza zakres immunitetu tylko do

odpowiedzialności karno-sądowej (podczas gdy np. *Konstytucja marcowa* obejmowała również odpowiedzialność karno-administracyjną i dyscyplinarną), o tyle ustawa rozciąga zakres immunitetu również na odpowiedzialność karno-administracyjną.

W doktrynie, która przy interpretacji przepisów prawnych ma znaczenie posiłkowe, przeważał pogląd, iż zakres immunitetu ogranicza się do odpowiedzialności karno-sądowej, a zatem immunitet nie chronił posła przed wszczęciem postępowania karnoadministracyjnego czy dyscyplinarnego. Rzadko wyrażane były poglądy (przede wszystkim przez naukowe środowisko karnistów), których autorzy, posługując się regułą interpretacyjną *a maiori ad minus*, rozciągali zakres immunitetu na sferę odpowiedzialności karno-administracyjnej, a nawet dyscyplinarnej. Powszechnie natomiast uważano, że immunitet nie wykluczał odpowiedzialności cywilnej posła i nie stwarzał przeszkód utrudniających pociągnięcie go do odpowiedzialności cywilnej (a więc w razie spowodowania jakiejś szkody przez posła, poszkodowany mógł bez jakichkolwiek dodatkowych warunków wystąpić do sądu z żądaniem przyznania odszkodowania, ale jeśli szkoda została wyrządzona czynem przestępczym, do odpowiedzialności karnej sprawca mógł być pociągnięty dopiero po wyrażeniu zgody przez Sejm). Nowelizacja w styczniu 1991 r. ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów wprowadziła zmianę w dotychczas obowiązującym stanie prawnym. Ustawodawca, zmieniając ustawę w stosunkowo szerokim stopniu, rozszerzył zakres immunitetu, obejmując nim obok odpowiedzialności karno-sądowej również odpowiedzialność karno-administracyjną. Takie rozstrzygnięcie ustawowe wskazuje na wyraźną wolę ustawodawcy rozszerzenia zakresu immunitetu, ale rozszerzeniu temu wyznaczona została granica: tą granicą jest możliwość pociągnięcia posła lub senatora do odpowiedzialności karno-sądowej i karno-administracyjnej.

Jak zatem w świetle konstytucji i ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów przedstawia się zakres immunitetu posła i senatora?

Pomimo iż zachodzi kolizja między konstytucją a normą ustawową, należy respektować intencje ustawodawcy, który stanowił tę normę ustawową świadom innych uwarunkowań społeczno-ustrojowych niż te, które towarzyszyły ustanowieniu konstytucji. Trwające prace nad opracowaniem nowej ustawy zasadniczej wskazują, iż zakres immunitetu parlamentarnego w nowej konstytucji będzie zapewne podobny do tego, jaki przyjął ustawodawca w noweli do ustawy o prawach i obowiązkach posłów i senatorów, a nawet być może szerszy, rozciągający się na inne

reżimy postępowania, np. na postępowanie dyscyplinarne. Ustawodawca uznał zatem, iż należy bronić posła i senatora przed skutkami wynikającymi z postępowania karno-administracyjnego, uważając je za równie dokuczliwe co karno-sądowe. Rozszerzenie to wynika m.in. z ubiegłorocznej zmiany przepisów prawa o wykroczeniach: szereg czynów noszących znamiona przestępstw, w myśl ustawy *Kodeks karny*, stało się wykroczeniami, również otworzono możliwość odwołania się od orzeczeń kolegów karno-administracyjnych do sądów.

Godzi się jednak mieć świadomość, iż dopóki norma ustawowa regulująca omawianą kwestię pozostaje w kolizji z konstytucją, rozwiązanie ustawowe będzie budziło zastrzeżenia, a stan prawny daleki jest od jednoznaczności. Ustawa jest jednak aktem obowiązującym i musi być przez organy państwa respektowana i wykonywana.

Stwierdziliśmy powyżej, iż ustawodawca, włączając do zakresu immunitetu odpowiedzialność karno-administracyjną, nie rozciągnął jej na odpowiedzialność dyscyplinarną czy zawodową, uznając, iż są to rodzaje odpowiedzialności o innym charakterze. Uznał zapewne, iż odpowiedzialność dyscyplinarna wiąże się przede wszystkim z wykonywaniem zawodu osoby piastującej godność poselską (senatorską) i jej włączenie do zakresu immunitetu nie jest niezbędne dla zapewnienia posłowi (senatorowi) swobody w wykonywaniu funkcji poselskiej (senatorskiej). Ewentualne zaś konsekwencje wynikające z postępowania dyscyplinarnego dla obwinionego nie uchybiają godności posła (senatora) oraz powadze i pozycji Sejmu (Senatu).

Ponieważ immunitet jest prawem wyjątkowym i szczególnym, wykładnia *a maiori ad minus* miałaby charakter rozszerzający, wykładnia rozszerzająca zaś nie powinna mieć zastosowania do przepisów wyjątkowych.

Reasumując, w obecnym stanie regulacji prawnej immunitet parlamentarny nie obejmuje swoim zakresem odpowiedzialności dyscyplinarnej.

31 stycznia 1991 r.

UCHYLENIE IMMUNITETU I NIETYKALNOŚCI POSELSKIEJ
JANUSZ MORDWIŁKO

Precyzyjne ustalenie przypadków uchylenia immunitetu i nietykalności poselskiej w latach 1944-1952 jest przedsięwzięciem trudnym. W tym czasie przypadków tych było więcej niż po 1952 r., kiedy to uchylenie immunitetu nastąpiło tylko jeden raz, ale lata 1944-1952 były specyficznym czasem funkcjonowania parlamentu polskiego. Krajowa Rada Narodowa nie pochodziła z wyborów, jej skład kształtowany był przez system delegowania przedstawicieli, determinowało to w zasadniczy sposób przyczyny pozbawiania mandatu poselskiego.

W okresie Sejmu Ustawodawczego (1944-1952) potęgująca się niejawność życia publicznego zagmatwała niektóre sytuacje i tylko czasochłonna penetracja materiałów archiwalnych umożliwiłaby poczynienie dokładnych ustaleń.

W literaturze prawa państwowego praktyka uchylenia immunitetu poselskiego, z powodu swej marginalności, nie znajduje szerszego odzwierciedlenia. W tej sytuacji należy mieć nadzieję, że poczynione ustalenia zadośćuczynią potrzebom tej ekspertyzy.

Przedstawienie przypadków uchylenia immunitetu poselskiego w Polsce po 1944 r. warto poprzedzić garścią informacji dotyczących okresu międzywojennego.

Konstytucja z 17 marca 1921 r. szeroko zakreśliła zakres immunitetu parlamentarnego; art. 21 konstytucji rozciągał immunitet na sferę odpowiedzialności karno-sądowej, karno-administracyjnej oraz dyscyplinarnej. W latach 1921-1926 liczba wniosków o uchylenie immunitetu wynosiła kilkaset. Przytłaczającej większości tych wniosków Komisja Regulaminowa Sejmu w ogóle nie załatwiła, co stworzyło konsekwencje takie same, jak odmowa wydania posła. Ogółem w 92 sprawach Sejm podjął uchwały; 79 razy odmówił wydania posła lub zażądał zawieszenia wszczętego już przeciw niemu postępowania, a w 13 przypadkach wyraził zgodę na dalsze postępowanie.

W latach 1926-1930 wpłynęło do Sejmu ok. 200 wniosków o wydanie posłów sądom. Łącznie Sejm w tym okresie podjął 47 uchwał w tej sprawie. W okresie września 1930 r. miały miejsce aresztowania „brzeskie” dokonane wobec 19 przywódców stronnictw opozycyjnych. W okresie 1930-1935 wpłynęło do Sejmu 47 wniosków o uchylenie immunitetu, we wszystkich przypadkach immunitet uchylono. W tym okresie wnioski przede wszystkim zarzucały popełnienie przestępstw ściganych z oskarżenia prywatnego. Część z nich skierowana była z przyczyn politycznych, zwłaszcza przeciwko posłom komunistycznym.

Praktyka po 1944 r. Kilka aktów prawnych stanowiło o uprawnie-

niach posła do KRN. W zakresie immunitetu poselskiego recypowano przepisy *Konstytucji marcowej* z 1921 r. Ponieważ skład KRN kształtowany był w drodze pozawyborczej, delegowania przedstawicieli przez partie, organizacje i instytucje, to ustawą z 23 lipca 1945 r. określono tryb odwoływania posłów. Ustawa ta stanowiła, że organizacje, zrzeszenia i terenowe rady narodowe, które delegowały przedstawicieli do KRN, mogły w okresie między posiedzeniami KRN składać do jej Prezydium umotywowane wnioski o odwołanie lub pozbawienie mandatu delegowanych przez siebie przedstawicieli. W praktyce liczba posłów odwołanych lub pozbawionych mandatu (używano zamiennie obydwu pojęć ustawowych) była stosunkowo duża, ale większość przypadków odwołania posła przez KRN wynikała z wniosków organizacji i instytucji ich delegujących do tymczasowego parlamentu. Były również takie przypadki - ich liczby nie da się precyzyjnie ustalić - kiedy Prezydium KRN wyrażało zgodę (KRN akceptowała) na aresztowanie posła i wszczęcie śledztwa w sprawie postawionych mu zarzutów. Generalnie jednak nie były one wyodrębniane i „pomieszczano” je we wnioskach o odwołanie posła, wnioski te (nie zawsze wyraźnie motywowane) przedkładane były zatem z różnych przyczyn: inspiracji instytucji delegujących celem skorygowania reprezentatywności KRN, z powodu „niegodnego zachowania” posła, potrzeby wyrażenia zgody na aresztowanie posła itp.

W okresie Sejmu Ustawodawczego przypadków uchylecia immunitetu było kilka. Uchylono immunitet i nietykalność poselską wobec posłów:

- 1) Jana Kulisiewicza, któremu postawiono „(...) zarzut dokonania nadużyć gospodarczych na podstawie art. 286 § 2 kk w związku z art. 46 § 2 dekretu z 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa”;
- 2) Włodzimierza Lechowicza, któremu przedłożono zarzut przestępstwa gospodarczego na podstawie dekretu z 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa;
- 3) Jana Rocha Kowalskiego - pod zarzutem „(...) działalności idącej na rękę ruchowi faszystowskiemu i działania na szkodę narodu polskiego” na podstawie przepisów art. 3 dekretu z dnia 2 stycznia 1946 r. o odpowiedzialności za klęskę wrześniową i faszyzację życia państwowego w odniesieniu do przestępstw popełnionych przed dniem 1 września 1939 r.;

- 4) Stanisława Mierskiego, którego oskarżono o „(...) działalność w obozie koncentracyjnym na szkodę obywateli polskich i francuskich na podstawie art. 2 i 3 dekretu PKWN z 31 sierpnia 1944 r. o wymiarze kary dla faszystowsko-hitlerowskich zbrodniarzy winnych zabójstw i znęcania się nad ludnością cywilną i jeńcami oraz zdrajców narodu polskiego”;
- 5) Bronisława Kłoca - pod „(...) zarzutem naruszenia etyki adwokackiej”, wniosek dotyczył pociągnięcia posła do odpowiedzialności dyscyplinarnej (wniosek wpłynął od odpowiednich władz adwokackich);
- 6) Władysława Gomułki - podejrzanego „(...) o działalność spiskową z art. 5 dekretu z 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa”.

Wpłynęło też kilka wniosków do Sejmu o wyrażeniu zgody na pociągnięcie posłów do odpowiedzialności karno-sądowej z oskarżenia prywatnego. Wnioski te nie zostały postawione na posiedzeniach plenarnych Sejmu Ustawodawczego.

Od 1952 r. do rozpoczęcia pełnomocnictw Sejmu X kadencji (4 czerwca 1989 r.) Sejm tylko raz postanowił o uchyleniu immunitetu i nietykalności poselskiej.

W 1980 r. wpłynął do Sejmu wniosek Prokuratora Generalnego w sprawie wyrażenia zgody przez Sejm na pociągnięcie posła Macieja Szczepańskiego do odpowiedzialności karno-sądowej. Po zbadaniu wniosku Prokuratora Generalnego przez Komisję Mandatowo-Regulaminową zostało przedstawione na porządku dziennym 6. posiedzenia Sejmu (6 października 1980 r.) sprawozdanie komisji przychyłającej się do wniosku Prokuratora Generalnego. Prokurator Generalny zarzucił posłowi M. Szczepańskiemu, byłemu prezesowi Komitetu ds. Radia i Telewizji popełnienie przestępstw przewidzianych w art. 217 § 2 kk i art. 201 kk, tj. przekroczenia uprawnień w zakresie prawidłowego gospodarowania i zagarnięcia mienia społecznego. Wyrokiem Sądu Wojewódzkiego z dnia 13 stycznia 1984 r. M. Szczepański skazany został na karę 8 lat pozbawienia wolności, karę grzywny, 5 lat pozbawienia praw publicznych i zakaz zajmowania stanowisk kierowniczych przez 5 lat. W wyniku uprawomocnienia się wyroku (19 października 1984 r.) nastąpiło wygaśnięcie mandatu poselskiego posła M. Szczepańskiego na skutek utraty prawa wybieralności (art. 81 pkt 3 ustawy z dnia 17 stycznia 1976 r. *Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL i rad narodowych* - DzU nr 2, poz.15).

Prowadzona w przeszłości dla celów naukowo-badawczych analiza protokołów z posiedzeń Prezydium Sejmu po 1952 r. pozwalała stwierdzić, iż wpływały do Prezydium Sejmu nieliczne wnioski o zgodę na pociągnięcie posłów do odpowiedzialności karno-sądowej z oskarżenia prywatnego. Wnioski te nie znajdowały odzwierciedlenia w pracach komisji mandatowo-regulaminowych Sejmu kolejnych kadencji.

6 marca 1991 r.

KRĄG ADRESATÓW INTERPELACJI POSELSKICH

JANUSZ MORDWIŁKO

Krąg adresatów interpelacji (wiele ustaleń odnosić się będzie również do zapytań poselskich) należy określić na podstawie analizy *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz* innych aktów prawnych, w tym zwłaszcza *Regulaminu Sejmu*.

Analizę juretyczną godzi się poprzedzić kilkoma refleksjami teoretycznymi; ich celem jest odtworzenie istoty interpelacji, ta ma bowiem znaczenie przy poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, do kogo mogą lub powinny być kierowane interpelacje.

Interpelacja powstała, ukształtowała się i funkcjonuje w tych państwach, gdzie mechanizm ustrojowy działa na zasadzie podziału władz. Parlament, będący piastunem władzy ustawodawczej, kontroluje egzekutywę, przede wszystkim działalność rządu. Jednym z ważnych środków (wśród zazwyczaj wielu innych) kontroli parlamentarnej jest interpelacja. W swej postaci idealnej interpelacja jest zatem jednym z lepszych instrumentów wykonawczych kontroli parlamentarnej nad działalnością rządu. Jako instytucja stwarza bowiem każdemu członkowi parlamentu prawo zwracania się do organów egzekutywy z zapytaniami w każdej sprawie, prawo żądania odpowiedzi i prawo wyciągania wniosków z otrzymanych odpowiedzi. Interpelacja przybrała postać instytucji, której celem jest nie tylko uzyskanie odpowiedzi na postawione pytanie, ale i sprowokowanie dyskusji; zmierza więc ona nie tylko do tego, aby wzbogacić wiedzę interpelanta o sprawie będącej jej przedmiotem (tak ograniczony cel posiada zapytanie), ale również do tego, aby - przynajmniej w niektórych sprawach - spowodować zajęcie stanowiska w danej kwestii przez parlament, a to oznacza oddziaływanie przez parlament na dalszy bieg danej sprawy, na dalszy tok jej załatwienia przez administrację. Tak więc interpelacja jest czymś więcej niż zapytaniem, na które trzeba odpowiedzieć, jest czymś więcej niż środkiem kontroli, jest, a przynajmniej może być, dogodnym punktem wyjścia do uchwał wskazujących administracji kierunek dalszego działania.

Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r. odstąpiła od zasady podziału

władz w działaniu aparatu państwowego na rzecz zasady jedności władzy państwowej, której ważnym elementem było zwierzchnictwo organów władzy nad wszystkimi organami państwowymi. Najwyższą pozycję wśród organów władzy państwowej zajął parlament. Inna niż w systemie podziału władz rola parlamentu i jego stosunki z egzekutywą spowodowały, że z urzędzeń ustrojowych, a zwłaszcza funkcji kontrolnej, wyeliminowano wiele instytucji konkurencyjnych wobec interpelacji. Stosownie do zasady jedności władzy państwowej i koncepcji roli Sejmu został uformowany regulamin sejmowy. W praktyce uznano, a wsparła tę praktykę doktryna, że regulamin nie jest ściśle aktem wewnętrznym parlamentu. Regulamin obok spraw stanowiących prawo wewnętrzne Sejmu może określać stosunek innych organów i obywateli do Sejmu w tym zakresie, w jakim dokonanie takich określeń przez Sejm jest niezbędne (lub przynajmniej pożądane) do zapewnienia należytego wprowadzenia w życie i pełnego urzeczywistnienia odpowiednich (tj. dotyczących tych stosunków) norm konstytucyjnych.

Całokształt zmian ustrojowych prowadził do przewartościowania w całym mechanizmie państwowym, w tym i instytucjach bardziej szczegółowych, jaką była interpelacja. Interpelacja, której koncepcja jurystyczna i polityczna nie stała się jednoznaczna, pozostała wśród form kontroli parlamentu nad rządem. Jej istota nie zmieniła się, ale uczyniono z niej środek o szerszych „rozmiarach” w stosunku do modelu tradycyjnego. Jedną z przyczyn szerokiego traktowania interpelacji była ubogość innych środków kontroli parlamentarnej nad rządem, wszak dopiero w 1972 r. w regulaminie sejmowym pojawiła się instytucja zapytania poselskiego.

Uznano zatem, iż interpelacja może być kierowana nie tylko do rządu, ale niektórych innych organów państwowych. Krąg ten rozszerzał się (będąc zmiennym), chociaż głównymi podmiotami, do których można było kierować interpelacje, pozostała administracja (rząd, członkowie rządu, prezes Narodowego Banku Polskiego), jedynie Prokurator Generalny nie mieścił się w kategorii organów administracji państwowej, jako że prokuratura do 1989 r. stanowiła odrębny pion organów państwowych niezależny od administracji. Włączenie Prokuratora Generalnego w krąg adresatów interpelacji spotkało się zarówno z aprobatą, jak i zastrzeżeniami doktryny.

Generalnie, nie mając wyraźnej koncepcji jurystycznej i politycznej interpelacji, co zapewne skutkowało powściągliwością w jej praktycznym stosowaniu, traktowano interpelację jako instytucję, która po-

zwala każdemu posłowi w każdym czasie uczynić z każdej sprawy przedmiot publicznej, jawnej, dostępnej całej opinii społecznej debaty parlamentarnej.

Zmiany ustrojowe zapoczątkowane rewizją *Konstytucji Rzeczypospolitej* w 1989 r. zmierzają wyraźnie w kierunku odstąpienia od zasady jedności władzy państwowej w budowie aparatu państwa na rzecz koncepcji podziału władz. Nowe idee ustrojowe rzutują na stosunki między parlamentem a egzekutywą. Te przemiany nie ominą różnych form kontroli parlamentarnej, w tym interpelacji. Odpowiednio do jej istoty i roli określony zostanie krąg podmiotów, do których będzie kierowało się interpelacje. Można domniemywać, iż w wyniku tej ewolucji kręgiem adresatów będzie objęty przede wszystkim rząd i jego organy.

Jak natomiast przedstawia się sytuacja *de lege lata*? Odpowiedzmy zwłaszcza na pytanie, czy adresatem interpelacji mogą być Prezydium Sejmu oraz Rzecznik Praw Obywatelskich.

Krąg adresatów interpelacji określa *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. W myśl art. 25 są nimi prezes Rady Ministrów i poszczególni ministrowie. *Regulamin Sejmu*, będący przede wszystkim aktem wewnętrznym parlamentu, rozszerza krąg konstytucyjny stanowiąc, iż interpelacje mogą być kierowane, oprócz podmiotów wskazanych w *Konstytucji*, do przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, prezesa Narodowego Banku Polskiego. Wśród wskazanych w *Konstytucji* i *Regulaminie Sejmu* podmiotów, do których mogą być kierowane interpelacje, nie ma ani Prezydium Sejmu, ani Rzecznika Praw Obywatelskich. Wskazany krąg adresatów trzeba uznać nie za przykładowy, ale wyczerpujący. Sejm bowiem, dokonując w przeszłości zmian w kręgu adresatów, wyraźnie wskazywał nowe podmioty, do których można kierować interpelacje (prezes Narodowego Banku Polskiego) i które adresatami być przestają (Prokurator Generalny).

Na wyczerpujące znaczenie tego przepisu regulaminu wskazuje także sposób określenia kręgu adresatów dezyderatów i opinii komisji sejmowych zawarty w *Regulaminie Sejmu*. Krąg adresatów dezyderatów jest węższy niż krąg adresatów opinii. Z tych sformułowań regulaminu wynika wniosek, że wykaz adresatów dezyderatów należy uważać za wyczerpujący, ponieważ gdyby miał być tylko wyliczeniem przykładowym, to użycie szerszej formuły w art. 93 ust. 1 regulaminu nie byłoby potrzebne.

Prezydium Sejmu nie może być adresatem interpelacji z kilku

powodów. Interpelacja jest przede wszystkim środkiem kontroli Sejmu, którą organ ten sprawuje – w myśl *Konstytucji* (art. 20 ust. 3) - „(...) nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej”. Chodzi oczywiście o wyodrębnione, samodzielne organy państwowe. Prezydium Sejmu nie jest samodzielnym organem państwowym (jego status prawny określa uchwała - *Regulamin Sejmu*), nie jest samoistnym organem ani władzy, ani administracji państwowej. Prezydium Sejmu jest wewnętrznym organem Sejmu (art. 1S regulaminu), którego skład jest określony przez Sejm (uchwała - *Regulamin Sejmu*); Sejm również wybiera członków Prezydium. Będąc wewnętrznym organem Sejmu, Prezydium nie ma żadnych własnych, władczych uprawnień; działa w ramach funkcji i kompetencji Sejmu. W stosunkach pomiędzy Sejmem a jego organami wewnętrznymi przewidziane są różne środki komunikowania się; nie należą do nich interpelacje, te bowiem kierowane mogą być do samoistnych organów państwowych, których kierownicy określani są w *Konstytucji* i *Regulaminie Sejmu*.

Posłowie chcąc oddziaływać na Prezydium Sejmu mogą skorzystać z takich ustawowych i regulaminowych środków, jak:

- a) zgłoszenie wniosku do Sejmu o zmianę w składzie Prezydium Sejmu;
- b) zwrócenie się do Prezydium Sejmu o rozpatrzenie określonej sprawy przez Sejm (art. 12 pkt 3 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów);
- c) zwrócenie się do Prezydium z wnioskiem o wprowadzenie określonej sprawy do porządku dziennego posiedzenia Sejmu (art. 13 ust. 2 *Regulaminu*). (Jeśli sprawa znalazłaby się w porządku dziennym posiedzenia Sejmu, wówczas poseł może wystąpić z projektem oświadczenia zobowiązującego Prezydium do określonego postępowania).

Wśród kręgu adresatów interpelacji nie ma Rzecznika Praw Obywatelskich. Obecny krąg adresatów interpelacji określony przez *Konstytucję* i *Regulamin Sejmu* wskazuje, że są to organy administracji państwowej i kontroli państwowej w pełni podległe Sejmowi, organy, wobec których parlament sprawuje kontrolę w myśl art. 20 ust. 3 *Konstytucji*. Krąg adresatów interpelacji koresponduje zatem z istotą interpelacji.

Pozycja ustrojowa oraz charakter prawny Rzecznika Praw Obywatelskich nie pozwala postrzegać go obecnie, a chyba również i w przyszłości, w kręgu adresatów interpelacji. Rzecznik Praw Obywatelskich nie

jest organem władzy bądź administracji państwowej. I chociaż nie jest również organem jurysdykcyjno-sądowym, to jednak swoją pozycją ustrojową i statusem prawnym bliższy wydaje się trybunałom (konstytucyjnemu, stanu), a nawet sądom, niż organom administracji państwowej. Najistotniejsze bowiem jest to, że Rzecznik Praw Obywatelskich, będąc naczelnym organem kontrolno-gwarancyjnym, jest wyposażony w atrybut niezawisłości. Sejm powołuje Rzecznika Praw Obywatelskich, ale ustawa o nim nie ustanawia generalnej zasady jego odwoływalności. Odwołanie może nastąpić jedynie w przypadkach określonych w art. 5 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich w wyniku oceny działalności Rzecznika przez organ powołujący, odwołanie nie jest więc prostą odwrotnością aktu powołania, lecz jedynie następstwem okoliczności przewidzianych w ustawie. Rzecznik jest (art. 4 ustawy) niezawisły, oznacza to niepodleganie jakiegokolwiek ingerencji w prowadzeniu, ewentualnie rozstrzygnięciu, konkretnych spraw. W przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich niezawisłość manifestuje się też swobodnym decydowaniem o podjęciu określonej sprawy.

Zasada niezależności Rzecznika oznacza niezależność organizacyjną i funkcjonalną od wszystkich poza Sejmem „innych organów państwowych”. Ale również podległość Rzecznika Sejmowi nie jest-zasadą generalną nie doznającą żadnych ograniczeń. Przeciwnie, podporządkowanie to i odpowiedzialność mają się realizować „na zasadach określonych w ustawie”. Odpowiedzialność zaś może wystąpić jedynie wyjątkowo – w razie „sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu”. Także prawne możliwości kontroli oraz wpływania przez Sejm na działalność Rzecznika ograniczają się w zasadzie do form wskazanych w ustawie. Ustawa zaś (art. 17 ust. 1 i 4) przewiduje w tym zakresie dwie główne formy:

- a) przedkładanie przez Rzecznika corocznie sprawozdań ze swej działalności wraz z uwagami o stanie przestrzegania praw i wolności obywateli,
- b) przedstawianie na wniosek Prezydium Sejmu informacji lub podejmowanie czynności w określonych sprawach.

Autonomia Rzecznika wobec Sejmu podkreślona jest także innymi rozwiązaniami, np. niepowiązaniem kadencji Rzecznika z kadencją parlamentu.

Zauważmy, iż Rzecznik Praw Obywatelskich nie jest wymieniony w *Regulaminie Sejmu* wśród adresatów dezyderatów bądź opinii, a zatem współpraca Rzecznika z komisjami sejmowymi, zwłaszcza Komisją

Skarg i Wniosków, winna być oparta na poszanowaniu jego niezawisłości i niezależności.

Przedstawione wnioski wynikające z analizy stanu prawnego wydają się uzasadniać wyłączenie Rzecznika Praw Obywatelskich z kręgu adresatów interpelacji.

28 lutego 1991 r.

**PRAWA I OBOWIĄZKI
WNOSKODAWCY PROJEKTU USTAWY
W PROCESIE USTAWODAWCZYM**

JANUSZ MORDWIŁKO

Przedmiotem ekspertyzy są trzy kwestie wiążące się z prawami i obowiązkami wnioskodawcy projektu ustawy w procesie ustawodawczym:

- 1) prawo wnioskodawcy do wycofania projektu ustawy,
- 2) prawo wnoszenia przez wnioskodawcę autopoprawek do projektu ustawy,
- 3) prawa wnioskodawcy w przypadku wniesienia i rozpatrywania dwóch lub kilku projektów ustaw regulujących tę samą materię spraw.

Trzy wyszczególnione kwestie, wiążące się z procesem legislacyjnym, nie podlegają wyczerpującej regulacji w przepisach *Regulaminu Sejmu*. Rozszerzenie funkcji ustawodawczej Sejmu bieżącej kadencji owocuje dużą liczbą wpływających projektów ustaw, co czyni proces legislacyjny bardziej złożonym. Należy jednak zdawać sobie sprawę, iż praktyka parlamentarna to proces dynamiczny, który nie zawsze powinien być wtłaczany w unormowania prawne, mogą być one gorsetem ograniczającym aktywność parlamentu. Przez pryzmat tej refleksji można spojrzeć na potrzebę i zakres jurydyzacji trzech określonych wyżej kwestii, tym bardziej, że regulaminy parlamentarne państw Europy Zachodniej traktują o nich powściągliwie. Postulat jurydyzacji formułujemy zatem jedynie w odniesieniu do zagadnienia wycofania projektu, potrzeba jurydyzacji dwóch następnych kwestii pozostaje do rozważenia.

Kwestia wycofania projektu ustawy przez wnioskodawcę znajduje odbicie (choć stosunkowo skromne) zarówno w prawie parlamentarnym, jak i doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego. W kilku, spośród kilkunastu analizowanych, regulaminach parlamentarnych państw Europy odnaleźć można prawo wnioskodawcy do wycofania własnego projektu ustawy. Postanowienia te są zazwyczaj dosyć zwięzłe. I tak,

w regulaminie francuskiego Zgromadzenia Narodowego stanowi się, iż „Projekty ustaw mogą być wycofane przez rząd w każdym czasie aż do ostatecznego uchwalenia przez parlament”. W regulaminie bułgarskiego parlamentu stanowi się, iż „Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy i projekty innych aktów włączonych do porządku dziennego. Gdy rozpoczęto rozpatrywanie ich, wnioskodawca może wycofać je do czasu głosowania tylko za zgodą Zgromadzenia Ludowego”.

Regulamin Sejmu nie stanowi wprost o prawie wycofania projektu przez wnioskodawcę, chociaż reguluje sytuację wynikającą z daleko idącego zdezawuowania projektu ustawy przez komisje sejmowe, stanowiąc, iż „Prezydium Sejmu na wniosek komisji może zwrócić się do wnioskodawcy o ponowne opracowanie projektu z uwzględnieniem zmian postulowanych przez komisje (...)”. Regulacja ta miała służyć rozwiązywaniu, w sposób jak najmniej konfliktogenny, sytuacji wynikającej z wyraźnej dezaprobaty dla danego projektu ustawy, co głównie odnosiło się do projektów rządowych. Omawiany przepis regulaminu, zasługujący na akceptację, nie stwarza jednak prawa wnioskodawcy do wycofania wniesionego przez siebie projektu, która to potrzeba wycofania może wynikać nie tylko z ujemnych ocen poselskich wyrażanych wobec projektu, ale także zmiany stanowiska samego wnioskodawcy wobec pierwotnej wersji projektu.

Zagadnienie wycofania projektu ustawy było rozpatrywane przez właściwe komisje podczas prac nad projektem regulaminu sejmowego w 1986 r. Brano pod uwagę możliwość wycofania projektu ustawy w każdym momencie - aż do ostatniej fazy drugiego czytania, czyli do głosowania. Później komisje zaproponowały formułę kompromisową umożliwiającą wnioskodawcy wycofanie projektu (z jednoczesnym pisemnym uzasadnieniem tego faktu) do momentu przystąpienia przez Sejm do drugiego czytania. W wyniku pojawiających się rozbieżnych stanowisk zrezygnowano jednak z jakiegokolwiek zapisu, uznając za zasadną praktykę dotychczasową, pozwalającą komisjom lub Prezydium Sejmu na indywidualne decydowanie o odrzuceniu danego projektu ustawy albo o udzieleniu nieformalnej zgody na jego wycofanie.

W doktrynie prawa konstytucyjnego dawno temu wyrażano pogląd o możliwości nieograniczonego wycofania projektu: „Nie widzimy przeszkód dla możliwości formalnego wycofania projektu przez wnioskodawcę i to bez względu na stadium obrad sejmowych (komisja, plenum), byle to nastąpiło przed uchwaleniem ustawy” (S. Rozmaryn: *Ustawa w PRL*. PWN, Warszawa, 1964, s. 32-33).

Nieco inaczej formułował opinię A. Gwiżdż, uzależniając prawo wycofania od stadium, w jakim znajduje się wniesiony projekt. Autor opinii przyjmował możliwość wycofania projektu ustawy przez samego wnioskodawcę do momentu rozpoczęcia przez Sejm pierwszego czytania lub do momentu skierowania projektu przez Prezydium Sejmu do komisji, w późniejszych fazach procesu ustawodawczego możliwość wycofania projektu widział za zgodą Sejmu lub Prezydium Sejmu (A. Gwiżdż: Zagadnienia parlamentaryzmu Polski Ludowej. WUW, Warszawa, 1972, s. 198). Podobne stanowisko wydaje się zajmować M. Kudej (Studia z zakresu prawa parlamentarnego PRL. Uniwersytet Śląski, Katowice 1989, s. 47).

Uważamy, iż skoro o wszczęciu postępowania z projektami ustaw decydują wyłącznie podmioty uprawnione do wykonania inicjatywy ustawodawczej, to konsekwencją tego uprawnienia powinna być także możliwość decydowania przez nie o przerwaniu danego postępowania, jeśli pojawiają się jakieś uzasadnione przesłanki wskazujące na racjonalność takiej czynności. Wycofanie projektu ustawy może być konsekwencją negatywnego stanowiska Sejmu wobec rozwiązań prawnych proponowanych w danym projekcie, stanowiska wyrażonego chociażby podczas pierwszego czytania. Wydaje się nawet, że wówczas słuszniejsze byłoby, z politycznego punktu widzenia, wycofanie projektu aniżeli jego odrzucenie przez Sejm. Decyzję o wycofaniu projektu ustawy może powziąć wnioskodawca również na podstawie negatywnego wyniku prac komisji sejmowych, przy czym należałoby zawsze wyraźnie odróżnić wycofanie projektu od jego przeredagowania i przedstawienia ponownie w wersji uwzględniającej sugestie poselskie. Wycofanie projektu ustawy mające charakter uprawnienia przysługującego podmiotom dysponującym inicjatywą ustawodawczą byłoby posunięciem bardziej uzasadnionym aniżeli występujące w minionej praktyce Sejmu zjawisko „topienia” projektów, czyli świadomego zaniechania ich uchwalenia.

Inną, niemniej możliwą, przesłanką wycofania projektu ustawy przez podmiot, który wykonał inicjatywę ustawodawczą, byłaby wola samego wnioskodawcy wynikająca ze zmiany wizji i koncepcji uregulowania sprawy będącej przedmiotem projektu.

Podjęcie wyraźnych rozstrzygnięć w postępowaniu z projektami ustaw wydaje się uzasadnione zarówno charakterem postępowania parlamentarnego, jak i koniecznością orientowania posłów w aktualnym stanie prac nad projektami ustaw. Oficjalne wycofanie projektu ustawy

powinno znajdować wyraz w odpowiednim druku sejmowym doręczonym wszystkim posłom. W przypadku wniosków wywodzących się od takich podmiotów jak rząd, prezydent, Senat, komisja sejmowa - nie zachodzi trudność ustalenia woli wnioskodawcy oraz sposobu, w jaki ma ona być wyrażona. Bardziej jednoznacznych postanowień można by domagać się w przypadku, gdy podmiotem wykonującym inicjatywę ustawodawczą jest grupa poselska (obecnie piętnastoosobowa). Brak rozstrzygnięć w tym przypadku może nastęrczać kłopoty z ustaleniem wnioskodawcy i sposobem jej wyrażenia. Reasumując:

- a) Prawo wycofania projektu ustawy przez podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą nie jest zapisane w *Regulaminie Sejmu*. Brak takiego postanowienia nie stanowi przeszkody w możliwości wycofania projektu przez wnioskodawcę, ale może rodzić komplikacje proceduralne. Prawo takie powinno zostać sformułowane w regulaminie.
- b) Prawo wycofania projektu przez wnioskodawcę mogłoby zdążyć w tym kierunku, aby wnioskodawca mógł wycofać projekt do momentu głosowania w Sejmie nad całością projektu, przy czym do momentu pierwszego czytania na plenum Sejmu lub skierowania do komisji przez Prezydium Sejmu - bez ograniczeń, natomiast z chwilą rozpoczęcia pierwszego czytania - za zgodą Sejmu lub jego organów.
- c) Należałoby postulować sformułowanie bardziej jednoznacznych rozstrzygnięć w sytuacji wycofania projektu, którego wnioskodawcą była nieformalna grupa poselska.

Zagadnienie wnoszenia autopoprawek przez wnioskodawcę projektu ustawy pozostawiane jest praktyce, analizowane regulaminy parlamentarne innych państw nie regulują tego zabiegu legislacyjnego.

Praktyce Sejmu znane są przypadki wnoszenia autopoprawek przez podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą. Sejm nie sprzeciwia się takiej praktyce, uznając ją za uprawniony element postępowania ustawodawczego. Zabieg zgłaszania autopoprawek przez wnioskodawcę projektu nie nasuwa zastrzeżeń natury prawnej, nie ogranicza bowiem praw Sejmu i jego organów wobec projektu, ale stwarza pewne komplikacje polityczne. Ujawniają się one zwłaszcza wtedy, kiedy są wnoszone autopoprawki do projektu ustawy, nad którym przeprowadzone zostało pierwsze czytanie na plenarnym posiedzeniu Sejmu. Można wyobrazić sobie sytuację, w której Sejm, znając w toku pierwszego czytania treść autopoprawki, nie akceptowałby projektu. Tej treści autopoprawki

prawka nie ogranicza praw Sejmu wobec projektu ustawy, jako że komisje sejmowe mogą w następstwie jej zgłoszenia i negatywnej oceny wnieść o oddalenie projektu ustawy w toku drugiego czytania. Następuje jednak dezorientacja opinii publicznej, która jest adresatem (oprócz posłów) przeprowadzonej debaty w pierwszym czytaniu. Jeśli by zatem uznać, że ujęcie autopoprawek w formę dodatkowego projektu ustawy byłoby wymogiem zbyt rygorystycznym i komplikującym procedurę ustawodawczą, to postulat sformalizowanego informowania Sejmu o wniesieniu przez wnioskodawcę autopoprawek do projektu ustawy, który „przeszedł” pierwsze czytanie na plenarnym posiedzeniu Izby, byłby uzasadniony.

Autopoprawkę należy uznać za dopełnienie lub zmianę zasadniczego projektu ustawy, a zatem wniesienie jej nie zradza jakichś nowych uprawnień dla wnioskodawcy. Należy uznać, iż autopoprawka może być wniesiona przez wnioskodawcę projektu do momentu głosowania przeprowadzonego w drugim czytaniu. Oczywiście, wnioskodawca zgłaszający w tak późnej fazie procesu autopoprawkę narazi się zapewne na nierozstrzygnięcie sprawy przez Sejm w toku drugiego czytania i przekazanie projektu do dalszych prac komisyjnych, ale to ryzyko obciąża wnioskodawcę!

Reasumując: Kwestia wnoszenia przez wnioskodawcę autopoprawek do projektu ustawy nie jest uregulowana w *Regulaminie Sejmu*, jest natomiast elementem praktyki konstytucyjnej. Wydaje się, że brakuje ważnych przesłanek, dla których miałyby materia ta zostać poddana jurydyzacji, zwłaszcza w sposób bardziej szczegółowy. Należałoby jedynie zwrócić uwagę na sposób informowania Sejmu i opinii publicznej o autopoprawce wnoszonej do projektu ustawy, nad którym przeprowadzone zostało pierwsze czytanie na plenum Sejmu; zazwyczaj są to przecież projekty ustaw o dużym znaczeniu społecznym.

Projekty ustaw pochodzące od różnych podmiotów uprawnionych do wykonywania inicjatywy ustawodawczej, a odnoszące się do tej samej materii spraw nie są obecnie rzadkością. Wyjątkowość takich przypadków w przeszłości nie skłania do określenia tej praktyki w przepisach regulaminu. Również teraz, kiedy tego rodzaju sytuacja występuje częściej, należałoby zachować powściągliwość w poddawaniu jej prawnej regulacji, zwłaszcza w sposób bardziej szczegółowy.

W świetle postanowień *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* i *Regulaminu Sejmu* należy uznać, iż wszystkie projekty ustawy (pomijając budżet), regulujące tę samą materię spraw, niezależnie od tego, kto jest

ich wnioskodawcą, są sobie równe. Tylko Sejm w toku pierwszego czytania mógłby stworzyć dla któregoś spośród kilku projektów regulujących tę samą materię spraw określone preferencje. Jeżeli jednak projekty takie znalazły się w tym samym czasie w łonie komisji bez odmiennych wskazań Sejmu (lub Prezydium Sejmu, gdy nie przeprowadzono pierwszego czytania na plenum), to wówczas powinny być traktowane równorzędnie.

Regulamin Sejmu zakłada, iż w posiedzeniach komisji i podkomisji obowiązany jest uczestniczyć upoważniony przedstawiciel wnioskodawcy. Komisja lub podkomisja, ustalając tok pracy nad dwoma lub kilkoma projektami ustaw regulującymi tę samą materię spraw, przyjmuje różne warianty swojej aktywności, różne sposoby pracy nad nimi (np. kolejność ich rozpatrywania). Ustalenia komisji lub podkomisji w przedmiocie toku prac nie mogą prowadzić do ograniczenia praw którekolwiek z wnioskodawców.

Wydaje się, iż również wówczas, kiedy komisja w porządku posiedzenia przewidziała rozpatrzenie jednego spośród kilku projektów ustaw, jest zobowiązana zawiadomić o tym wnioskodawców pozostałych projektów. Z artykułów 88 i 89 *Regulaminu Sejmu* wydaje się wynikać sugestia, iż wnioskodawcy innych projektów niż ten, który jest rozpatrywany na danym posiedzeniu komisji, mogą w posiedzeniu tym uczestniczyć, zabierać głos w dyskusji i składać wnioski, nie biorąc jednak udziału w głosowaniu.

Rozpatrywanie przez komisje (podkomisje) projektów ustaw pochodzących od różnych podmiotów może prowadzić do kolizji praw wnioskodawców, rozwiązywanie ich należy jednak pozostawić praktyce parlamentarnej, prawne regulacje bowiem mogą pogłębić komplikacje.

7 marca 1991 r.

**MOC OBOWIĄZUJĄCA ROZPORZĄDZENIA
PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ
Z DNIA 20 PAŹDZIERNIKA 1926 R.
O UZUPEŁNIENIU PRZEPISÓW NORMUJĄCYCH
USTRÓJ WŁADZ SPÓŁEK AKCYJNYCH
(z punktu widzenia prawa konstytucyjnego)**

JANUSZ MORDWIŁKO

Zagadnienie obowiązywania przepisów prawnych wydanych przed odbudową państwowości polskiej po 21 lipca 1944 r. miało poważne znaczenie ustrojowe w latach 1944-1952; wówczas borykano się z tą kwestią w praktyce życia państwowego, często rozważano w doktrynie prawa, zwłaszcza prawa konstytucyjnego. Problem ten wyraźnie przygasał, a w każdym bądź razie zmniejszyło się jego znaczenie, po uchwaleniu i wejściu w życie *Konstytucji PRL* z 1952 r. W miarę upływu czasu i rozwoju systemu prawnego Polski Ludowej coraz rzadsze były dylematy i spory, powstające na tle obowiązywania przedwojennych przepisów prawnych. Kwestie te stały się również odległe dla przedstawicieli nauki, jedyna monografia traktująca o tym problemie analizowała go jako zjawisko historyczne (K. Działocha, J. Trzciniński: *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej 1944-1952*. Wrocław, Ossolineum 1977).

Zagadnienie zakresu obowiązywania przepisów prawnych wydanych przed 1 września 1939 r. było w przeszłości dlatego niezwykle złożone, że chociaż uznano moc obowiązującą w zakresie wszystkich przedwojennych przepisów prawnych, to jednak przewidywano wyjątki, przy czym wyjątki te określono w sposób ogólny, a zatem mało precyzyjny. Pojawiały się więc kontrowersje co do obowiązywania konkretnych aktów prawnych.

Wejście w życie konstytucji w 1952 r. i ciągły proces stanowienia aktów normatywnych spowodowały, że w istocie wszystkie obszary i materie życia społeczno-gospodarczego i politycznego objęte zostały nowymi uregulowaniami prawnymi. Ukształtowany po 1952 r. system prawny, będący konkretyzacją i rozwinięciem obowiązującej konstitu-

cji, korespondował z nową rzeczywistością społeczno-ustrojową, był jej odzwierciedleniem. Po 1952 roku, z mocy konstytucji lub aktów prawnych wydanych na jej podstawie, uchylono w ciągu 40 lat, wprost lub w sposób dorozumiany, w istocie całe prawodawstwo okresu międzywojennego. W nielicznych przypadkach ustawodawca po 1952 r. postanowił wyraźnie o obowiązywaniu aktów prawnych sprzed września 1939 r. - w takich przypadkach przepisy te należy uznać za obowiązujące, obowiązują bowiem z woli nowego ustawodawcy. Były również przypadki stosowania niektórych przepisów w praktyce, przy milczącej aprobacie prawodawców Polski Ludowej.

Te ogólne rozważania prowadzą do sformułowania wniosku, iż dziś po blisko 40 latach od wejścia w życie i obowiązywania konstytucji z 1952 r. oraz uformowanego na jej bazie szczelnego systemu prawnego nie powinno się, bez narażenia na daleko idącą kontrowersyjność, próbować „przywracać” przepisów prawnych z okresu 1918-1944, przepisów przyjętych w innych realiach społeczno-ustrojowych. Przepisy takie mogą być oczywiście uznane za obowiązujące wolą obecnego ustawodawcy, ale domniemywanie ich obowiązywania na zasadach stosowanych w latach 1944-1952 wydaje się wątpliwe jurystycznie.

Wiele aktów prawnych z okresu międzywojennego może być doskonałym wzorem do konstruowania dzisiejszych regulacji prawnych w różnych dziedzinach życia, dlatego można i powinno się postrzegać ich walory poznawcze. Unormowania te mogą i powinny inspirować powstawanie i tworzenie aktualnych rozstrzygnięć prawnych, zwłaszcza jeśli przywołuje się instytucje podobne do tych, które funkcjonowały w życiu społeczno-ustrojowym II Rzeczypospolitej. Brakuje jednak ustrojowych przesłanek do „wyjmowania” konkretnych aktów prawnych tamtego okresu i uznawania ich mocy prawnej na zasadach ogólnych, tj. stanowiska przyjętego przez władzę ludową w lipcu 1944 r. odnośnie obowiązywania przepisów prawnych sprzed 1 września 1939 r. Takie koniunkturalne dostosowywanie (często dziś nie znanych i trudno dostępnych) przepisów prawnych do aktualnych uwarunkowań społeczno-ustrojowych wydaje się być sprzeczne z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego.

Godzi się przypomnieć, jak w lipcu 1944 r. przedstawiał się stosunek nowej władzy państwowej do prawodawstwa sprzed 21 lipca 1944 r.

Stosunek do prawodawstwa przedwrześniowego. Konstytucyjna praktyka Polski Ludowej w zasadzie uznała moc obowiązującą wszystkich przepisów prawnych wydanych przed 1 września 1939 r. i obowią-

zujących w państwie polskim do chwili okupacji z wyjątkiem: 1) konstytucji z 1935 r., 2) aktów ustawodawczych wydanych po 23 kwietnia 1935 r. nierozzerwalnie związanych z zasadami konstytucji 1935 r. i stanowiących wykonanie przepisów tej konstytucji, 3) przepisów prawnych wyraźnie lub w sposób dorozumiany (milcząco) zmienionych lub uchylonych późniejszymi ustawami lub dekrétami, wydanymi po 21 lipca 1944 r., 4) przepisów prawnych, które utraciły moc obowiązującą bez uchylecia późniejszym przepisem, jako niezgodne z zasadami nowego ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego. Trzeba jednak uzupełnić, iż praktyka stała na stanowisku, że mimo odrzucenia konstytucji z 1935 r. akty ustawodawstwa zwykłego wydane pod rządem tej konstytucji obowiązywały, chyba że zostały wyraźnie lub milcząco uchylone.

Stosunek do przepisów okupacyjnych. Przepisy wydane przez okupanta niemieckiego nie miały żadnej mocy obowiązującej.

Stosunek do przepisów wydawanych przez rządy emigracyjne (we Francji, a potem w Londynie). Praktyka konstytucyjna nie uznała mocy obowiązującej w Polsce przepisów rządów emigracyjnych. Uznało, iż dekrety i inne akty ustawodawcze tych rządów nie miały mocy na obszarze Rzeczypospolitej, nie dokonały więc żadnych zmian w systemie prawnym, jaki obowiązywał w Polsce we wrześniu 1939 r.

W świetle powyższych zasad trudno jest jednoznacznie rozstrzygnąć, czy rozporządzenie prezydenta z 20 października 1926 r. o uzupełnieniu przepisów normujących ustrój władz spółek akcyjnych utraciło moc prawną w początkowym okresie budowy państwowości polskiej po zakończeniu wojny. Dekret o reformie rolnej i ustawa o nacjonalizacji przemysłu uczyniły to rozporządzenie aktem bezprzedmiotowym, jego przepisy stały się martwe.

Obecnie można sformułować ważne argumenty podważające moc prawną tego aktu prawnego i stosowania go zwłaszcza w odniesieniu do stanowiska prawnego posła i senatora:

- 1) *Konstytucja z 17 marca 1921 r.* ustanowiła (art. 22 i 23) ograniczenia odnoszące się do posłów, gdy chodzi o ich udział w życiu publicznym w sferze aktywności gospodarczej.
- 2) Odmierna obecnie jest rzeczywistość społeczno-gospodarcza i polityczna w porównaniu z okresem, w którym rozporządzenie zostało wydane. Działający Sejm nie jest kontynuacją, w sensie ustrojowym, Sejmu z okresu II Rzeczypospolitej. Rozporządzenie prezydenta z 20 października 1926 r. korespondowało

z przewidzianymi przez *Konstytucję marcową* ograniczeniami odnoszącymi się do posłów i senatorów.

Ustawa z 11 września 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych stanowiła, iż członkowie Krajowej Rady Narodowej używają tytułu posła do KRN, a art. 21 i 22 *Konstytucji z 17 marca 1921 r.* mają odpowiednie zastosowanie do członków KRN. Analogiczny stan prawny obowiązywał w ramach *Małej konstytucji* z 1947 r. Niewątpliwie obowiązywał i był wykonywany przepis art. 21 *Konstytucji* odnoszący się do immunitetu poselskiego i nietykalności poselskiej, natomiast art. 22 - w państwie reformy rolnej i nacjonalizacji przemysłu był martwy. Postanowienia dotyczące „kupowania” przez posłów i senatorów lub „uzyskiwania dzierżaw dóbr państwowych” oraz zakazu „otrzymywania od rządu odznaczeń” nie mogły mieć i nie miały zastosowania. Wątpliwa była zatem moc prawna rozporządzenia prezydenta z 1926 r. w latach 1944-1952, jego treść pozostawała bowiem w kolizji z „zasadami nowego ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego”.

- 3) *Konstytucja z 1952 r.* ani w brzmieniu pierwotnym, ani w brzmieniu nadanym jej zmianami z 1989 r. nie przyjmowała zasady *incompatibilitas* (niepołączalności stanowiska posła z innymi stanowiskami państwowymi czy urzędami), ani też nie ustanowiła jakichkolwiek zakazów co do aktywności posłów (senatorów) w sferze życia publicznego czy gospodarczego. Formowany i petryfikowany konstytucją ustrój społeczno-gospodarczy i polityczny nie stwarzał niezbędności wprowadzenia takich regulacji przez ustawodawcę konstytucyjnego. Zachodzące przewartościowania ustrojowe być może zainspirują do podjęcia i rozstrzygnięcia takich kwestii w przyszłej polskiej konstytucji.
- 4) Stanowisko prawne posła i senatora określone jest dzisiaj nie tylko przez *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej*, ale także ustawę z 1985 r. (nowelizowaną w styczniu 1991 r.) o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

Ustawa, będąc wyrazem woli Sejmu trwającej X kadencji (wszak ten Sejm ją nowelizował), reguluje w sposób całościowy i pełny stanowisko prawne posła i senatora Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa o wybitnie ustrojowym charakterze, dotykająca istoty systemu przedstawicielskiego, będąca fundamentalną gwarancją suwerenności parlamentu, nie przewiduje żadnych ograniczeń odnoszących się do posłów i senatorów, nie ustanawia zakazu udziału posłów (senatorów) w sferze życia pań-

stwowego i gospodarczego. Ustawa wyczerpująco i w pełni reguluje materię praw i obowiązków poselskich i senatorskich poza jedną drobną kwestią dotyczącą formy i zakresu opieki zdrowotnej świadczonej na rzecz posłów i senatorów, nie odsyła do przepisów wykonawczych, które konkretyzować miałyby jej postanowienia. Regulacja statusu prawnego przez *Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej* oraz ustawę o obowiązkach i prawach posłów i senatorów nie pozwala uznać przepisów rozporządzenia prezydenta z 20 października 1926 r. za obowiązujące w części odnoszącej się do posłów i senatorów.

Dlatego należy uznać, że na posłach i senatorach nie ciąży dzisiaj prawny obowiązek podejmowania jakichkolwiek działań prawnych do uwolnienia się od pełnionych funkcji w sferze życia publicznego i gospodarczego.

- 5) Tytułem uzupełnienia dodajemy, iż opiniowane rozporządzenie z 1926 r. jest aktem prawnym organu wykonawczego (prezydenta) chociaż z mocą ustawy. *Konstytucja z 1952 r.*, ustanawiając instytucję dekretu z mocą ustawy, wyłączała materię działalności Sejmu ze sfery dekretodawczej. Stanowienie regulaminu Sejmu należało do wyłącznych uprawnień Sejmu. Również obecnie ustroj i wewnętrzna działalność Sejmu i Senatu może być określona tylko przez izby - poselską i senatorską. Kwestie dotyczące stanowiska prawnego przedstawiciela do parlamentu należą do konstytucyjnej sfery wyłączności parlamentu.

Reasumując: Nasuwają się wątpliwości co do obowiązywania rozporządzenia z 1926 r. w latach 1944-1952. Przepisy tego aktu, będąc w kolizji z ówczesnym ustrojem społeczno-gospodarczym, pozostawały martwe.

Obecnie należy uznać, iż akt ten nie obowiązuje w zakresie tych postanowień, które odnoszą się do stanowiska prawnego posła i senatora. Posłowie i senatorowie nie mają w świetle aktualnego stanu prawnego obowiązku podejmowania działań prowadzących do uwolnienia się od zajmowanych stanowisk czy pełnionych funkcji w życiu publicznym i gospodarczym.

20 marca 1991

**UDZIAŁ POSŁÓW I SENATORÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
WE WŁADZACH SPÓŁEK AKCYJNYCH**

WITOLD PAWEŁKO

Według kodeksu handlowego z 1934 r. (rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. - DzU nr 57, poz. 502 z późn. zm.) władzami spółki akcyjnej są:

- 1) zarząd,
- 2) rada nadzorcza,
- 3) komisja rewizyjna,
- 4) walne zgromadzenie akcjonariuszy.

Członków zarządu i rady nadzorczej wybiera walne zgromadzenie. Jednakże statut spółki może ustanowić inny sposób powoływania zarówno członków zarządu, jak i rady nadzorczej.

Komisja rewizyjna jest wybierana przez walne zgromadzenie.

Dokonana w 1934 r. kodyfikacja prawa handlowego, która znalazła wyraz ustawodawczy w powołanym wyżej kodeksie handlowym, utrzymała w mocy m.in. przepisy rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 października 1926 r. o uzupełnieniu przepisów normujących ustrój władz spółek akcyjnych (DzU nr 103, poz. 598). Jak wynika z art. 1 cytowanego rozporządzenia, ustanowiony został zakaz powoływania posłów do Sejmu i członków Senatu do „władz wykonawczych, nadzorczych i rewizyjnych” spółek akcyjnych:

- 1) dzierzawiących majątek skarbu państwa, jeśli ta dzierzawa stanowi podstawę ich działalności,
- 2) w których kapitale zakładowym ma udział skarb państwa,
- 3) emitujących obligacje gwarantowane przez skarb państwa,
- 4) posiadających gwarancję państwową wysokości dywidendy lub „w ogóle dochodowości przedsiębiorstwa”.

Dokonany wybór lub powołanie posła bądź senatora na członka zarządu, rady nadzorczej albo komisji rewizyjnej spółki akcyjnej, w której

występuje chociażby jedna z wymienionych form uczestnictwa skarbu państwa, jest z mocy prawa nieważne i nie podlega wpisaniu do rejestru handlowego.

Aktem prawnym utrzymującym w mocy zakaz wyboru lub powołania posłów i senatorów do władz wykonawczych, nadzorczych i rewizyjnych spółek akcyjnych, w których zaangażowany jest majątek skarbu państwa, jest rozporządzenie prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. - Przepisy wprowadzające kodeks handlowy (DzU nr 57, poz. 503 z późn. zm.). Artykuł IX przepisów wprowadzających kodeks handlowy wyraźnie o tym stanowi.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że powołany art. IX przepisów wprowadzających kodeks handlowy został zachowany w powojennej regulacji prawnej. Mianowicie, ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Przepisy wprowadzające kodeks cywilny (DzU nr 16, poz. 94 z późn. zm.), uchylono dwa rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 27 czerwca 1934 r. - Kodeks handlowy oraz Przepisy wprowadzające kodeks handlowy -pozostawiając jednakże w mocy przepisy „obu rozporządzeń dotyczących spółek jawnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółek akcyjnych” (art. VI przepisów wprowadzających kodeks cywilny).

W obecnym stanie prawnym posłowie i senatorowie nie mogą zatem być wybierani ani powoływani na członków: zarządów, rad nadzorczych i komisji rewizyjnych tych spółek akcyjnych, w których część kapitału zakładowego (akcyjnego) stanowi kapitał państwowy. Pod pojęciem kapitału państwowego należy tu rozumieć kapitał przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. W drodze analogii przyjmuje się, że tak rozumiany kapitał państwowy jest kapitałem skarbu państwa w znaczeniu użytym w rozporządzeniu prezydenta Rzeczypospolitej z 20 października 1926 r. Wkład państwowy do kapitału zakładowego spółki akcyjnej może występować w formie wkładu pieniężnego lub niepieniężnego (składniki majątkowe rzeczowe).

Ewentualne uchylenie, w drodze ustawy, zakazu udziału posłów i senatorów we władzach spółek akcyjnych, w których „uczestniczy” kapitał państwowy, wymagałoby gruntownego uprzednio rozważenia skutków tego uchylenia z punktu widzenia interesów państwa jako akcjonariusza.

Należy bowiem mieć na względzie, że:

a) uprawnienia członka zarządu spółki akcyjnej do jej reprezento-

wania obejmują „wszystkie czynności sądowe i pozasądowe związane z prowadzeniem jakiegokolwiek przedsiębiorstwa handlowego, z wyjątkiem spraw, (...) które wymagają uchwały walnego zgromadzenia” (art. 369 §2 kh);

- b) rada nadzorcza wykonuje „stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich gałęziach przedsiębiorstwa” (art. 382 §1 kh), bada m.in. bilans oraz rachunek strat i zysków, a także sprawozdanie i wnioski zarządu dotyczące podziału zysków i pokrycia strat (art. 382 §2 kh), do kompetencji rady nadzorczej należy także zawieszanie z ważnych powodów w czynnościach członków zarządu, rada nadzorcza ma prawo również delegować swoich członków do okresowego wykonywania czynności członków zarządu (art. 383 §1 kh),
- c) kompetencje komisji rewizyjnej w zakresie badania bilansu oraz rachunku strat i zysków są analogiczne jak uprawnienia i obowiązki rady nadzorczej w tym zakresie.

Kompetencje zarządu, rady nadzorczej i komisji rewizyjnej spółki akcyjnej zapewniają więc członkom tych organów znaczący wpływ na kierunki rozwoju przedsiębiorstwa, wyniki ekonomiczne jego działalności oraz podział zysku i pokrycie strat. Jeżeli w kapitale zakładowym spółki uczestniczy kapitał państwowy, to w określonych sytuacjach są możliwe działania (zaniechania) na niekorzyść tego drugiego. Chodzi o to, aby do takich działań nie mogły być wykorzystywane wiedza i autorytet, związane ze stanowiskiem posła lub senatora.

Przepisy art. 1 rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 października 1926 r., zakazujące udziału posłów i senatorów we władzach spółek akcyjnych, są adresowane wyłącznie do tych spółek jako osób prawnych oraz do sądów rejestrowych. Mając na uwadze zapobieganie sprzecznej z prawem praktyce wybierania lub powoływania posłów i senatorów na członków zarządów, rad nadzorczych i komisji rewizyjnych spółek akcyjnych, w których uczestniczy kapitał państwowy, minister sprawiedliwości powinien przypomnieć prezesom właściwych sądów o obowiązywaniu tych przepisów. Powinni oni dopilnować, aby sądy rejestrowe nie dokonywały wpisów (do rejestru handlowego) dotyczących wyboru bądź powołania posłów i senatorów na członków władz takich spółek.

Przepisy omawianego rozporządzenia prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 20 października 1926 r. nie mają natomiast wpływu na status posłów i senatorów wyrażony w ustawie z dnia 31 lipca 1985 r. o obo-

wiązkach i prawach posłów i senatorów. Nie istnieje zatem potrzeba korygowania tego statusu ani podejmowania przez Prezydium Sejmu i Prezydium Senatu innych działań w tej sprawie.

25 marca 1991 r.

**MNIEJSZOŚCI NARODOWE W ŚWIETLE DOKUMENTU
SPOTKANIA KOPENHASKIEGO
KONFERENCJI W SPRAWIE LUDZKIEGO WYMIARU
KBWE**

ZDZISŁAW GALICKI

W istniejących obecnie normach prawa międzynarodowego brak jest obowiązującej definicji pojęcia „mniejszości narodowych”. Nie zdołała doprowadzić do ustalenia takiej definicji utworzona w ramach Komisji Praw Człowieka ONZ Podkomisja do Spraw Zapobiegania Dyskryminacji i Ochrony Mniejszości.

Zgodnie z doktryną „mniejszości narodowe” można określić jako „grupy ludności, osiadłe w danym państwie i zwykle posiadające jego obywatelstwo, różniące się od większości obywateli tego państwa pochodzeniem etnicznym, językiem lub kulturą, a przy tym często prezentujące własne interesy polityczne, społeczne czy kulturalne związane ze świadomością odrębności grupy (świadomością narodową)” (Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. Wiedza Powszechna, Warszawa, 1976, s. 190).

Niezależnie od braku wiążącej definicji termin „mniejszości narodowe” lub określenia zbliżone są w praktyce używane przez umowy i inne dokumenty międzynarodowe.

Regulacja prawna sytuacji mniejszości narodowych może być dokonywana zarówno na płaszczyźnie prawa wewnętrznego, jak i międzynarodowego. Prawnomiędzynarodowe zobowiązania państwa do-tyczące mniejszości narodowych mogą wynikać zarówno z umów dwustronnych, jak również wielostronnych. W chwili obecnej Polska nie jest związana żadnymi umowami dwustronnymi, które dotyczyłyby sytuacji mniejszości narodowych.

Polska jest natomiast stroną *Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych* z 16 grudnia 1966 r., który w swym art. 24 postanawia, co następuje:

„W Państwach, w których istnieją mniejszości etniczne, religijne lub językowe, osoby należące do tych mniejszości nie mogą być pozbawio-

ne prawa do własnego życia kulturalnego, wyznawania i praktykowania własnej religii oraz posługiwania się własnym językiem wraz z innymi członkami danej grupy”.

Z postanowień art. 24 wynika zatem dla Polski obowiązek poszanowania praw mniejszości narodowych w sferze kulturalnej, religijnej i językowej.

Sprawie mniejszości narodowych poświęcono szczególną uwagę w ramach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, zapoczątkowanej w Helsinkach w 1975 r. Należy stwierdzić, że w toku kolejnych spotkań przedstawiciele państw-uczestników KBWE dokonywano stopniowo coraz dalej idących ustaleń w przedmiocie traktowania przez te państwa mniejszości narodowych,

W *Akcie końcowym KBWE* przyjętym w Helsinkach 1 sierpnia 1975 r. stwierdzono, że:

„Państwa uczestniczące, na których terytorium znajdują się mniejszości narodowe, będą szanować prawo osób należących do takich mniejszości do równości wobec prawa, dadzą im pełną możliwość rzeczywistego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności i w ten sposób będą chronić ich prawowite interesy w tej dziedzinie”.

W *Dokumencie końcowym spotkania madryckiego KBWE* z 6 września 1983 r. podkreślono w §11:

„znaczenie stałego postępu w zapewnianiu poszanowania oraz rzeczywistego korzystania z praw osób należących do mniejszości narodowych, jak również w ochronie ich prawowitych interesów, przewidzianych w *Akcie końcowym*”.

W *Dokumencie końcowym spotkania wiedeńskiego KBWE* z 19 stycznia 1989 r. zadeklarowano podejmowanie stałych wysiłków dla wprowadzenia w życie obu postanowień wymienionych wyżej dokumentów dotyczących mniejszości narodowych. Ponadto stwierdzono (§§18 i 19), że państwa-uczestnicy KBWE:

- a) podejmą wszelkie niezbędne kroki ustawodawcze, administracyjne, sądowe i inne oraz będą realizować odpowiednie dokumenty prawa międzynarodowego, które je obowiązują, w celu zapewnienia ochrony praw człowieka i podstawowych wolności osób należących do mniejszości narodowych na ich terytorium;
- b) będą powstrzymywać się od jakiegokolwiek dyskryminacji takich osób i sprzyjać realizacji ich prawowitych interesów i aspiracji w dziedzinie praw człowieka i podstawowych wolności;
- c) będą ochraniać i stwarzać warunki dla popierania tożsamości et-

nicznej, kulturalnej, językowej i religijnej mniejszości narodowych na ich terytorium;

- d) będą szanować swobodne korzystanie z praw przez osoby należące do takich mniejszości oraz zapewniać ich pełne równouprawnienie z innymi.

Na spotkaniu wiedeńskim postanowiono również zwołać Konferencję w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE w celu osiągnięcia dalszego postępu w odniesieniu do poszanowania wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności. Pierwsze spotkanie tej konferencji odbyło się w czerwcu 1989 r. i zakończyło się bez uzgodnień. Natomiast drugie spotkanie Konferencji w Sprawie Ludzkiego Wymiaru KBWE odbyło się w Kopenhadze (5-29 czerwca 1990 r.) i przyniosło w efekcie uzgodnienie dokumentu, którego obszerna część poświęcona została kwestii mniejszości narodowych (część IV, §§30-40).

Dokument kopenhaski zwrócił we wstępie uwagę na fakt, że kwestie dotyczące mniejszości narodowych można zadowalająco rozstrzygnąć jedynie w oparciu na praworządności demokratycznych strukturach politycznych. Podkreślił również, że „poszanowanie praw osób należących do mniejszości narodowych jako części powszechnie uznawanych praw człowieka jest istotnym czynnikiem pokoju, sprawiedliwości, stabilności i demokracji w Państwach uczestniczących”.

Następnie dokument kopenhaski dokonał potwierdzenia i rozwinięcia szczegółowych praw mniejszości narodowych, wywodzących się z uprzednio przedstawionych dokumentów, jak również z *Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych* z 1966 r.

Punktem wyjścia było potwierdzenie prawa osób należących do mniejszości narodowych do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności na zasadach niedyskryminacji i równości wobec prawa. Państwa uczestniczące zostały zarazem zobowiązane do podjęcia odpowiednich środków w celu realizacji tej równości i niedyskryminacji (§31).

Uznano następnie prawo indywidualnego wyboru przynależności do mniejszości narodowej, jak również prawo swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej. W szczególności wymieniono prawa do:

- a) posługiwania się językiem ojczystym w życiu prywatnym i publicznym,
- b) zakładania i utrzymywania własnych instytucji oświatowych, kulturalnych i religijnych,

- c) wyznawania i praktykowania swej religii,
- d) ustanawiania i utrzymywania kontaktów krajowych i zagranicznych,
- e) dostępu do informacji w języku ojczystym, jej rozpowszechniania i wymiany,
- f) zakładania krajowych organizacji lub stowarzyszeń oraz uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach pozarządowych (§32 pkt 1-6).

Państwa-uczestnicy KBWE mają odpowiednio chronić tożsamość etniczną, kulturalną, językową i religijną mniejszości narodowych, konsultując się w tym względzie z organizacjami lub stowarzyszeniami tych mniejszości (§33).

Państwa te mają również dążyć do zapewnienia osobom należącym do mniejszości narodowych nauczania ich języka ojczystego lub w języku ojczystym oraz tam, gdzie to możliwe i konieczne, posługiwania się nim wobec władz publicznych (§34).

- Istotnym novum w porównaniu z dotychczasowymi ustaleniami jest
- niezależnie od poszanowania prawa osób należących do mniejszości narodowych do skutecznego uczestnictwa w sprawach publicznych
 - uznanie możliwości tworzenia „odpowiednich lokalnych lub autonomicznych administracji odpowiadających specyficznym uwarunkowaniom historycznym i terytorialnym tych mniejszości” (§35).

Państwa uczestniczące uznały także znaczenie wzrostu konstruktywnej współpracy między nimi w kwestiach dotyczących mniejszości narodowych (§36). Państwa te mają również w tym względzie szanować zaciągnięte przez siebie zobowiązania międzynarodowe oraz rozpatrywać przystąpienie do innych umów międzynarodowych, łącznie z zapewniającymi prawo do wnoszenia skarg przez jednostki (§38). Uznano również zasadność współpracy w omawianym zakresie w ramach organizacji międzynarodowych, a zwłaszcza ONZ i Rady Europy.

W celu zwalczania ujemnych zjawisk, jakie mogą występować w związku z dyskryminacyjnym lub niesprzyjającym traktowaniem mniejszości narodowych, państwa uczestniczące zadeklarowały:

- a) przyjmowanie odpowiednich ustaw eliminujących takie zjawiska,
- b) podejmowanie odpowiednich środków w celu ochrony przed wszelkimi atakami,

- c) podejmowanie odpowiednich środków - na wszystkich szczeblach - dla umacniania zrozumienia i tolerancji,
- d) zapewnienie odpowiedniej polityki oświatowej,
- e) uznanie prawa jednostki do skutecznych środków ochrony prawnej,
- f) rozważenie przystąpienia do odpowiednich dokumentów międzynarodowych,
- g) rozważenie akceptacji mechanizmów międzynarodowych pozwalających na przekazywanie informacji dotyczących dyskryminacji ciałom międzynarodowym (§40 pkt 1-7).

W porównaniu z poprzednimi dokumentami KBWE dokument kopenhaski stanowi istotny krok naprzód na drodze konkretyzacji sytuacji prawnej mniejszości narodowych. Wychodząc z ogólnej zasady niedyskryminacji mniejszości narodowych - mieszczącej się zresztą w ogólnie obowiązujących normach prawnomiędzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka - w dokumencie tym podano katalog praktycznych działań niezbędnych do zapewnienia rzeczywistej i skutecznej ochrony zarówno dla całych grup mniejszości narodowych, jak i dla poszczególnych osób wchodzących w ich skład.

Niezależnie od metod i środków przewidzianych do zapewnienia poszanowania praw mniejszości narodowych w sferze kulturalnej, religijnej i językowej dokument kopenhaski jako pierwszy zwraca uwagę na konieczność poszanowania prawa osób należących do tych mniejszości „do skutecznego uczestnictwa w sprawach publicznych, łącznie z udziałem w sprawach dotyczących ochrony i popierania tożsamości tych mniejszości”. Nowym elementem jest także uznanie możliwości ustanawiania odpowiednich administracji lokalnych lub autonomicznych.

Należy zaznaczyć, że zawarte w dokumencie kopenhaskim ustalenia nie posiadają w pełni charakteru zobowiązań traktatowych. Dokument kopenhaski jest w swej istocie deklaracją intencji, zamierzeń i pożądanych działań. Stąd też biorą się zawarte w nim zalecenia i sugestie zarówno w kierunku odpowiedniego uzupełnienia ustawodawstw krajowych, jak i przystąpienia przez państwa do istniejących już umów międzynarodowych bądź też zawarcia nowych.

Jako ważny instrument polityczny dokument kopenhaski stanowi natomiast odzwierciedlenie aktualnych tendencji we współczesnych stosunkach międzynarodowych w przedmiocie traktowania mniejszości narodowych przez państwa. Należy w związku z tym liczyć się z fak-

tem, że od deklarowanych przez dokument kopenhaski metod działania nie ma w praktyce odwrotu i że wcześniej czy później wejdą one w sferę obowiązujących zasad prawnych, zarówno wewnętrznych, jak i międzynarodowych. Rozwój współpracy międzynarodowej między państwami o demokratycznych strukturach politycznych stwarza nie tylko podstawę do zadowalającego rozstrzygnięcia kwestii dotyczących mniejszości narodowych, ale - jak się wydaje - obliguje również te państwa do podjęcia odpowiednich działań w sferze prawa i praktycznego postępowania.

20 marca 1991 r.

**SPRZECZNOŚĆ INTERESÓW
A DEPUTOWANI DO IZBY GMIN**
Office of the Law Clerk and Parliamentary Counsel.
House of Commons. Canada

WSTĘP

Poprzez wybór na członka Izby Gmin deputowany zostaje obdarzony zaufaniem publicznym. Sprzecznosc interesow powstaje wówczas, gdy ten, oparty na zaufaniu, stosunek zostanie naruszony lub gdy interes prywatny deputowanego znajdzie się w kolizji z jego służbowymi obowiązkami i odpowiedzialnością.

W niniejszym dokumencie omówiono problematykę sprzeczności interesów deputowanych do Izby Gmin w świetle przepisów prawnych obowiązujących w Kanadzie. Przepisy te nie są zawarte w jednym akcie prawnym. Można napotkać je w ustawach Parlamentu Kanady, kodeksie karnym, *Regulaminie Izby Gmin*, *Ordynacji wyborczej Kanady*, jak również w innych aktach prawnych i normach zwyczajowych Parlamentu Zjednoczonego Królestwa - zgodnie z artykułem 18 *Konstytucji z 1867 r.*

Tematykę dokumentu ograniczono do ustawowej regulacji sprzeczności interesów, chociaż należy podkreślić, iż ważnym fragmentem politycznej rzeczywistości kraju są także wydane przez premiera *Wytyczne w sprawie sprzeczności interesów*. Jak dotąd ich zastosowanie ogranicza się wyłącznie do ministrów i premiera.

**ZASTOSOWANIE PRZEPISÓW O SPRZECZNOŚCI
INTERESÓW**

Z formy przepisów o sprzeczności interesów w znacznym stopniu wynika, jakie forum (sądy czy sam Parlament) jest odpowiedzialne za ich zastosowanie. Należy mieć na uwadze, że Izba Gmin ma prawo do niezależnego regulowania swoich spraw wewnętrznych oraz zasad proceduralnych. Obejmuje to również uprawnienie do egzekwowania od

swoich członków dyscypliny przez zawieszenie w obowiązkach, przekazanie sądowi czy wykluczenie, jak również stosowanie wewnętrznych zasad proceduralnych bez ingerencji sądów.

Wymienione uprawnienia Izby wobec jej członków oraz prawo do utrzymywania przez nią wewnętrznej dyscypliny są nieograniczone i wyłączne. A więc, jeśli nawet deputowany został uznany za winnego łapownictwa lub skazany za przestępstwo ścigane z urzędu na karę więzienia na czas dłuższy od okresu trwania kadencji Parlamentu, to taki deputowany nie może być pozbawiony mandatu bez formalnej decyzji Izby w tej sprawie.

NIEUCZLIWE PRAKTYKI I NIELEGALNE DOCHODY

Skrajną formą nadużycia zaufania jest łapownictwo. Artykuł 119 kodeksu karnego stanowi, iż każdy deputowany do Parlamentu, który dopuszcza się korupcji, przyjmując jakiegokolwiek kwoty pieniężne lub stanowiska w zamian za jakiegokolwiek wykonywane przezeń czynności, jest winny przestępstwa ściganego z urzędu i podlega karze więzienia do lat czterech.

Należy zauważyć, że art. 119 stosuje się tylko wówczas, gdy deputowany w trakcie popełnienia zarzucanego mu czynu występował jako „osoba urzędowa”.

Ponadto art. 748 kodeksu karnego stanowi, że każda osoba pełniąca funkcje publiczne, której udowodniono popełnienie przestępstwa ściganego z urzędu i za które została ona skazana na karę więzienia na okres dłuższy niż pięć lat, jest na czas wykonania nałożonej kary pozbawiona biernego prawa wyborczego, jak również prawa do zasiadania i głosowania w Parlamencie.

Przepis 23 (1) *Regulaminu* stanowi, że:

„Proponowanie deputowanemu do tej Izby jakichkolwiek korzyści pieniężnych lub innych w zamian za poparcie jakiegokolwiek sprawy znajdującej się lub mającej trafić pod obrady Parlamentu jest poważnym przestępstwem i wykroczeniem oraz prowadzi do naruszenia postanowień konstytucji”.

Za czynności wykonane lub przewidziane do wykonania w związku z jakąkolwiek sprawą w Senacie, Izbie Gmin lub w komisji jednej z tych Izb, deputowany - zgodnie z art. 41 *Ustawy o Parlamencie Kanady* - nie może otrzymać żadnego wynagrodzenia, zarówno w formie bezpośredniej, jak też pośredniej. Deputowany, który narusza ten przepis, podlega

karze grzywny w wysokości od 500 do 2000 dolarów, nie może także przez pięć lat od chwili udowodnienia mu tego przestępstwa być deputowanym do Izby Gmin ani też pełnić funkcji publicznych w Kanadzie.

PRZEKUPSTWO WYBORCZE

Przepis 23 (2) *Regulaminu* traktuje przekupstwo wyborcze w sposób następujący:

„Jeżeli okaże się, że jakakolwiek osoba została wybrana (po raz pierwszy lub ponownie) na deputowanego do Izby lub ubiegała się o mandat drogą przekupstwa lub stosowania innych nieuczciwych praktyk, wówczas Izba z całą bezwzględnością podejmie przeciwko takiej osobie niezbędne środki prawne przewidziane w przypadku tego rodzaju przestępstwa”.

Należy zauważyć, że pomoc finansowa w formie wpłat na kampanię wyborczą nie jest tradycyjnie zaliczana do dochodów nielegalnych, pod warunkiem, że wpłaty takie nie są przekazywane z bezpośrednim zamiarem przysporzenia dochodów nielegalnych. Trzeba też mieć na uwadze, że art. 121 (2) kodeksu karnego zabrania dokonywania (pewnych) wpłat na kampanię wyborczą, jeżeli ich celem jest wzmocnienie pozycji kontrahenta ubiegającego się o zawarcie umowy z rządem.

Istnieje ścisły związek między celem wydatków na kampanię wyborczą a wystąpieniem sprzeczności interesów. Korupcji wyborczej dotyczy w szczególności art. od 249 do 279 *Ordynacji wyborczej Kanady*. Z uwagi na ich liczbę i złożoność nie stanowią one punktu zainteresowania niniejszego dokumentu, niemniej jednak deputowani mogą występować do Biura Legislatora i Rady Parlamentarnej o interpretację prawną tych przepisów.

ZAKAZ ŁĄCZENIA STANOWISK I URZĘDÓW

Większość regulacji prawnych określających wykaz stanowisk i urzędów, których piastowanie nie może być łączone z członkostwem w Izbie Gmin znaleźć można w *Ustawie o Parlamencie Kanady* i w *Ordynacji wyborczej Kanady*.

Deputowanymi do Izby Gmin nie mogą być:

- a) osoby zajmujące stanowisko w rządzie kanadyjskim lub przez ten rząd zatrudnione, jeżeli z tym stanowiskiem (lub zatrudnieniem) wiąże się jakokolwiek płaca lub inny dochód; osoba taka

- może jednak utrzymać swój mandat, jeżeli:
- jest członkiem sił zbrojnych Jej Królewskiej Mości, pozostając w służbie w następstwie działań wojennych lub też jest członkiem rezerwowych sił zbrojnych Kanady, albo
 - jest członkiem Królewskiej Rady Przybocznej, ministrem stanu, ministrem bez teki lub parlamentarnym zastępcą ministra,
 - b) strażnik sądowy (*sheriff*), kierownik hipoteki (*registrar of deeds*), sekretarz sądu pokoju lub Prokurator Korony,
 - c) senator,
 - d) deputowany do Izby Gmin, który został wybrany do rady legislacyjnej lub zgromadzenia i przyjął ten urząd (jednakże w większości prowincji przepisy prawne zabraniają deputowanym do Izby Gmin kandydowania w wyborach prowincjonalnych),
 - e) prezes Banku Kanady lub jego zastępca.

UMOWY Z RZĄDEM FEDERALNYM

Kwestie umów rządowych regulują przede wszystkim postanowienia zawarte w art. od 34 do 40 *Ustawy o Parlamencie Kanady* oraz w art. 77 i 78 *Ordynacji wyborczej Kanady*.

Artykuł 35 *Ustawy o Parlamencie Kanady* zakazuje deputowanemu sprzedaży rządowi jakichkolwiek ruchomości, towarów i przedmiotów oraz świadczenia usług na rzecz rządu, jeżeli za te ruchomości, towary i przedmioty lub usługi otrzymuje on zapłatę ze środków publicznych.

Nie może zatem deputowany być stroną umowy z rządem Kanady, jeżeli umowa ta umożliwi mu korzystanie ze środków publicznych. W przypadku naruszenia tej zasady mandat deputowanego zwalnia się, a jego wybór zostaje unieważniony.

Wydaje się jednak, że art. 35 nie powinien mieć zastosowania w przypadku, gdy deputowany uzyskuje korzyści z umowy rządowej, nie otrzymując ich jednak ze środków publicznych (np. jeśli kupuje od rządu nieruchomość).

Od zasady określonej w art. 35 *Ustawy o Parlamencie Kanady* istnieją pewne odstępstwa. Zezwala się na przykład na posiadanie przez deputowanego udziału w spółce, która nie wykonuje robót publicznych (art. 40 (a) *Ustawy o Parlamencie Kanady*). Status akcjonariusza umożliwia deputowanemu ominięcie zakazu realizacji umów rządowych. Nie może on jednak przewidzieć, jak omawiany wyjątek będzie interpretowany przez sąd w przypadku, gdy deputowany posiada pakiet

kontrolny akcji danej spółki lub zajmuje w niej stanowisko dyrektora. Ponadto, odwoływanie się do statusu spółki nie prowadzącej robót publicznych traci na znaczeniu w związku ze skalą i różnorodnością działalności gospodarczej rządu kanadyjskiego w ostatnich latach.

Należy przy tym podkreślić, iż każda zawierana z rządem federalnym umowa, która powoduje wypłatę z federalnych funduszy publicznych, musi zawierać klauzulę wyraźnie stwierdzającą, że deputowani nie mogą być stroną w takiej umowie ani też partycypować w płynących z niej korzyściach (art. 38 (1) *Ustawy o Parlamencie Kanady*). Każdy, kto będąc stroną w takiej umowie, umożliwia deputowanemu udział w niej lub w płynących z niej korzyściach, podlega karze grzywny w wysokości 2000 dolarów.

INTERES FINANSOWY

Obecnie żaden akt prawny nie nakazuje ujawniania interesów finansowych deputowanych oraz nie zapobiega wykorzystywaniu przez nich posiadanych wpływów. Niemniej jednak przepis 21 *Regulaminu* przewiduje, iż:

„Żaden deputowany nie może brać udziału w głosowaniu w sprawach, w których jest bezpośrednio zainteresowany materialnie, a głos oddany przez takiego deputowanego jest nieważny”.

Interes finansowy, który powoduje unieważnienie głosu deputowanego, musi być bezpośredni i osobisty oraz musi dotyczyć w sposób jednoznaczny osoby, której głos jest kwestionowany. Zainteresowanie deputowanego nie może być identyczne z zainteresowaniem ogółu poddanych Jej Królewskiej Mości. Nie może też dotyczyć kwestii polityki ogólnej. Wydaje się jednak, że deputowany może uczestniczyć w debacie dotyczącej spraw, w których jest on materialnie zainteresowany, jeżeli to jego zainteresowanie zostanie ujawnione.

ROLA URZĘDU LEGISLATORA I RADY PARLAMENTARNEJ

Istotne jest w tym miejscu stwierdzenie, że niniejszy dokument nie obejmuje pełnego zakresu problematyki sprzeczności interesów, a wymóg zwięzłości uniemożliwia jasne naświetlenie wszystkich aspektów prawnych omawianych spraw. Dlatego też sugerujemy, aby deputowani, w razie potrzeby uzyskania dodatkowych informacji, zwracali się do

Biura Legislatora i Rady Parlamentarnej. Wszystkie zapytania będą załatwiane z całkowitą dyskrecją i możliwie w najkrótszym terminie przez zatrudnionego w biurze prawnika.

tłum. *Albert Pol*

OPINIE

Zarówno ordynacja wyborcza do Sejmu, jak i ordynacja do Senatu (ustawy z dnia 7 kwietnia 1990 r. DzU nr 19, poz. 102 i 103) nie regulują kwestii zbiorów publicznych. Wynika z tego, że przy ocenie dopuszczalności zbiorów na cele wyborcze stosować należy przepisy ustawy z 1933 r.

Zbiórki publiczne regulowane są ustawą z dnia 1S marca 1933 r. o zbiorach publicznych (DzU z 1948 r. nr 22, poz. 162; z 1971 r. nr 36, poz. 250; z 1989 r. nr 12, poz. 115; z 1990 r. nr 29, poz. 154; nr 34, poz. 198) określającą m.in. dopuszczalność prowadzenia zbiorów oraz organy właściwe do wydawania zezwoleń, a także rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych z dnia 14 lipca 1934 r. o sposobach przeprowadzania zbiorów publicznych oraz kontroli nad tymi zbiorami (DzU nr 69, poz. 638), określającym techniczne warunki wymagane przy przeprowadzaniu zbiorów.

W myśl art. 2 ustawy właściwość organu wydającego zezwolenie na zbiorę zależy przede wszystkim od zasięgu akcji. W przypadku zbiorów o zasięgu przekraczającym jedno województwo zezwolenie wydawać będzie, w zależności od wniosku, albo każdy wojewoda oddzielnie, albo wojewoda właściwy ze względu na miejsce siedziby wnioskodawcy, za zgodą innych zainteresowanych wojewodów.

Nie można oczywiście w tym miejscu przesądzać, jakie rozwiązania w tej kwestii przyjmą przyszłe ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu (w przypadku Sejmu ustawa z 1989 r. dotyczyła wyłącznie X kadencji). Dla porównania warto przytoczyć przepis art. 87 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 67, poz. 398), który pozwala na publiczne zbiórki środków finanso-

wych na cele kampanii wyborczej bez uzyskania zezwolenia.

10 kwietnia 1991 r.

Jakimi kryteriami powinna kierować się komisja rady gminy powołana w celu sprawdzenia wniosku złożonego przez reprezentację mieszkańców w sprawie odwołania rady gminy, w szczególności prawidłowości sporządzenia i zgodności z wykazem osób uprawnionych do głosowania (ordynacja wyborcza)?

Odpowiedź na tak postawione pytanie może mieć jedynie charakter ogólny. Wydaje się, że skoro powołano komisję celem sprawdzenia prawidłowości wniosku złożonego przez mieszkańców, to komisja taka powinna sprawdzić (wyczerpująco lub wrywkowo), czy wniosek o przeprowadzenie referendum został podpisany przez liczbę mieszkańców określoną w art. 13 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz czy dane osobowe wpisane przy poszczególnych podpisach odpowiadają rzeczywistości. Zadania te mogą być oczywiście konkretnie określone przez radę gminy.

24 stycznia 1991 r.

Nie jest możliwe połączenie aktu referendum lub ewentualnych wyborów do nowej rady gminy z wyborami parlamentarnymi.

Wprawdzie wybory do Sejmu i Senatu odbywać się będą na podstawie nowej, nie uchwalonej jeszcze ordynacji wyborczej, niemniej należy przypuszczać, aby zmieniły się zadania komisji wyborczych, a te nie przewidują dokonywania innych czynności niż związanych z tymi właśnie wyborami, np. w aktualnie obowiązującej ordynacji wyborczej do Sejmu X kadencji (ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r., DzU nr 19, poz. 102) zadania okręgowych i obwodowych komisji wyborczych określone zostały wyczerpująco w art. 30 i 32.

24 stycznia 1991 r.

W przypadku udzielenia posłowi będącemu dyrektorem przedsiębiorstwa urlopu bezpłatnego dla umożliwienia mu wykorzystania mandatu poselskiego na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów (z późn. zm.) stosunek pracy między posłem a macierzystym zakładem pracy trwa nadal.

Oznacza to, iż niemożliwe jest - bez odwołania posła ze stanowiska dyrektora przedsiębiorstwa - powołanie nowego dyrektora. Rozwiązanie takie rodziłoby bowiem szereg możliwości naruszenia prawa.

Można przyjąć, że istnieją dwa dopuszczalne prawem rozwiązania sytuacji: odwołanie za zgodą Prezydium Sejmu posła z zajmowanego stanowiska dyrektora przedsiębiorstwa lub też wyznaczenie osoby, która pełniłaby obowiązki dyrektora do czasu powrotu posła z urlopu bezpłatnego.

Po zakończeniu urlopu bezpłatnego, zgodnie z art. 23 ust. 2 ustawy o obowiązkach i prawach, zakład pracy ma obowiązek zatrudnienia posła na tym samym lub równorzędnym stanowisku. Wniosku posła o udzielenie mu urlopu bezpłatnego nie można w żadnym przypadku traktować jako rezygnacji z pełnionej dotychczas funkcji ani jako zgody na zmianę warunków pracy i płacy. Taka interpretacja art. 24 ust. 1 ustawy o prawach i obowiązkach posłów byłaby sprzeczna z intencją ustawodawcy.

Z istoty urlopu bezpłatnego wynika, iż w czasie jego trwania pracownikowi nie można wypowiedzieć umowy o pracę ani odwołać go z zajmowanego stanowiska. Gdyby poseł chciał zrezygnować z pełnionej funkcji, zwróciłby się do zakładu pracy nie o udzielenie urlopu bezpłatnego, lecz o zwolnienie go z pełnienia obowiązków dyrektora. Prośba o udzielenie urlopu bezpłatnego zawsze oznacza, iż pracownik chce po jego upływie nadal świadczyć pracę na dotychczas zajmowanym stanowisku.

Odwołanie dyrektora będącego jednocześnie posłem na Sejm i korzystającego z urlopu poselskiego, które może nastąpić tylko za zgodą Prezydium Sejmu, nie jest równoznaczne ze zmianą warunków pracy i płacy, wspomnianą w art. 24 ust. 2 ustawy o prawach i obowiązkach posłów, lecz z wypowiedzeniem umowy o pracę.

Odwołanemu dyrektorowi przebywającemu na urlopie bezpłatnym przysługuje odprawa pieniężna, co wynika z przepisu art. 39⁴ ustawy o przedsiębiorstwach państwowych. Wyjątki od tej zasady określa art. 39⁴ ust. 2 ww. ustawy i sprowadzają się one do sytuacji, gdy odwołanie

nastąpiło na wniosek zainteresowanego dyrektora lub z przyczyn uzasadniających rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika bądź też z powodu łączenia stanowiska dyrektora ze świadczeniem pracy na rzecz podmiotów wymienionych w art. 39⁷.

22 stycznia 1991.

Umowy o pracę pracowników samorządowych będących jednocześnie radnymi w myśl art. 33 §1 ustawy o pracownikach samorządowych - o ile do dnia 1 października 1990 r. nie zostaną zawarte nowe umowy o pracę - automatycznie wygasają z dniem 31 grudnia 1990 r. Wygaśnięcie umowy następuje z mocy prawa i nie jest rozwiązaniem umowy w rozumieniu kodeksu pracy, a więc do wygaśnięcia stosunku pracy nie może mieć zastosowania art 25 §2 ustawy o samorządzie terytorialnym, wymagający zgody rady na rozwiązanie z radnym stosunku pracy.

17 stycznia 1991 r.

Ustawa z 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych określa szczegółowo, które artykuły ustawy z 16 września 1982 r. (DzU nr 31, poz. 214 z późn. zm.) o pracownikach urzędów państwowych stosuje się do pracowników samorządu.

Artykuł 24 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych dotyczący wypłaty nagród z zakładowego funduszu nagród nie został w nowej ustawie wymieniony. Przyjąć zatem należy, że nie stosuje się go do pracowników samorządu i nie można na jego podstawie wypłacać nagrody z zakładowego funduszu nagród.

Jako swego rodzaju odpowiednik art. 24 ust. 1 ustawy o pracownikach urzędów państwowych może być potraktowany art. 9 ustawy z dnia 9 lipca 1990 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych w 1990 r., który stanowi, iż kierownik urzędu może w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia tworzyć fundusz nagród z przeznaczeniem na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Przewidziana w art. 9 nagroda ma jednak nieco inny charakter

niż nagrody z zakładowego funduszu nagród przewidziane w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych. Nagroda przewidziana w tym ostatnim przepisie przyznawana była bowiem każdemu pracownikowi, który nienagannie przepracował w danym urzędzie cały rok kalendarzowy. Z zapisu art. 9 ustawy z dnia 9 lipca 1990 r. wynika zaś, że nagroda w nim przewidziana ma charakter wyjątkowy, przyznawana jest bowiem tylko za szczególnie osiągnięcia w pracy zawodowej.

17 stycznia 1991 r.

Żłobek działający przy szpitalu jest placówką, którą gmina ma obowiązek przejąć. Ona też może podjąć decyzję o likwidacji żłobka, zachowując ustawowe terminy wypowiedzania umów o pracę pracownikom tej placówki i uprzedzając rodziców o konieczności zorganizowania w innej formie opieki nad dziećmi.

Artykuł 11 ust. 2 pkt a ustawy z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji, określonych w ustawach szczególnych, pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 34, poz. 198) nowelizował ustawę z dnia 16 sierpnia 1923 r. o opiece społecznej, która przestała już obowiązywać. Zastąpiła ją ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (DzU nr 87 poz. 506). Z tych też względów, interpretując art. 11 ust. 2 pkt a wymienionej na wstępie ustawy z dnia 17 maja 1990 r., należy stwierdzić, iż zakładanie i utrzymywanie żłobków należy do zadań własnych gminy. Oznacza to, że wobec lokalnej społeczności gmina, nie zaś administracja rządowa, ponosi odpowiedzialność za realizację zadań w tym zakresie. Gmina nie musi prowadzić konkretnego żłobka, może wybrać również inną formę organizowania opieki nad dziećmi do trzeciego roku życia. Może także podjąć decyzję o likwidacji żłobka.

Żłobki przyzakładowe utrzymywane były dotąd przez przedsiębiorstwa i zakłady, przy których działały i służyły wyłącznie pracownikom tych zakładów. Nie były zatem dostępne dla ogółu mieszkańców danego terenu. Jeśli przedsiębiorstwo założyło żłobek dla dzieci pracowników, ono wyłącznie może go rozwiązać lub prowadzić nadal. Jednakże np. szpital wojewódzki nie może być utożsamiany z samodzielną jednostką, jaką jest zakład pracy pozostający na własnym rozrachunku, a

zatem żłobek, jaki przy nim powstał, nie może być uznany za przyzakładowy. Dotychczas żłobki tego typu finansowane były z budżetu państwa. Do końca 1990 r. środki na prowadzenie żłobków przekazywane były przez wojewodów. Projekt nowej ustawy budżetowej nie uwzględnia już dotacji dla żłobków w wydatkach przewidzianych na ochronę zdrowia, gdyż od 1 stycznia 1991 r. wydatki te powinny być pokrywane z budżetu gmin.

12 lutego 1991 r.

Artykuł 15 ust. 2 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (DzU nr 24, poz. 123 z późn. zm.) pozbawia biernego prawa wyborczego do rady pracowniczej między innymi kierowników działających w przedsiębiorstwie zakładów oraz ich zastępców. Termin „zakład” rozumieć należy zgodnie z treścią ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (DzU z 1987 r. nr 35, poz. 142 z późn. zm.).

W przypadku awansu członka rady pracowniczej na któreś ze stanowisk określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa mandat takiego członka wygasa z mocy samego prawa. Wygaśnięcie mandatu następuje w dniu awansu. Od tego momentu osoba, która otrzymała awans przestaje być członkiem rady pracowniczej.

Ustawa o przedsiębiorstwach państwowych wprowadza podział na przedsiębiorstwo jednozakładowe i wielozakładowe.

Przedsiębiorstwem wielozakładowym jest (zgodnie z komentarzem do ww. ustawy) przedsiębiorstwo, w ramach którego działają jednostki wyodrębnione organizacyjnie, ekonomicznie i gospodarczo, tj. jednostki będące na własnym rozrachunku, działające wg własnego planu i dysponujące daleko idącą samodzielnością działania określoną w statucie. Artykuł 15 ust. 2 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego mówi właśnie o tak wyodrębnionym zakładzie w przedsiębiorstwie wielozakładowym.

Do ustalenia, czy w danym przypadku mamy do czynienia z zakładem w rozumieniu art. 15 ust. 2 ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa, czy też z jednostką organizacyjną przedsiębiorstwa nie posia-

dającą samodzielności, decydujące znaczenie ma wyodrębnienie zakładów w przedsiębiorstwie przez jego statut. W żadnym wypadku nie można dokonać takiej oceny jedynie na podstawie schematu organizacyjnego przedsiębiorstwa.

20 lutego 1991 r.

Wotum nieufności wobec rady pracowniczej powinno być przedmiotem tajnego głosowania przeprowadzonego przez komisję wyborczą, powołaną w sposób określony w statucie samorządu (art. 16 i art. 18 ustawy o samorządzie) z tym, że odwołanie rady może być przedmiotem głosowania na mocy wniosku podpisanego przez 1/5 liczby pracowników przedsiębiorstwa (art. 13 ustawy o samorządzie).

Rezygnacja całej rady pracowniczej z dalszej działalności powinna być przyjęta przez zebranie załogi w tajnym głosowaniu. Ustępująca rada działa do momentu wybrania nowej rady i na niej spoczywa obowiązek ogłoszenia wyborów do nowej rady.

W okresie między rezygnacją rady pracowniczej a wyborem nowej rady dotychczas działająca rada ma prawo przyjmowania uchwał, jednak ordynacja wyborcza powinna być uchwalona przez zebranie ogólne pracowników jako załącznik do statutu, podział na okręgi wyborcze należy do obowiązków komisji wyborczej (art. 16 i art. 17 ustawy o samorządzie).

11 grudnia 1991 r.

Możliwość odwołania dyrektora przedsiębiorstwa komunalnego uzależniona jest od rozstrzygnięcia kwestii, czy przedsiębiorstwo w chwili obecnej posiada jeszcze status przedsiębiorstwa państwowego, czy też jest przedsiębiorstwem komunalnym w rozumieniu art. 8 ustawy z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządach terytorialnych i ustawę o pracownikach samorządowych.

W pierwszym przypadku dyrektora przedsiębiorstwa odwołuje woje-

woda (art. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw), w drugim - organ samorządu.

28 stycznia 1991 r.

Postępowanie konkursowe na stanowisko dyrektora przedsiębiorstwa państwowego regulowane jest przez rozporządzenie Rady Ministrów z 30 listopada 1981 r., a także przez ustawę z 3 marca 1990 r. o zmianie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym.

Rada pracownicza, ogłaszając konkurs na stanowisko dyrektora, który prowadzony jest przez komisję konkursową, musi trzymać się regulaminu konkursu ustalonego przez komisję konkursową (§3 ust. 2 ww. rozporządzenia). Nie można oddalać zgłoszonych kandydatur inaczej niż w wyniku porównania parametrów charakteryzujących kandydata z kryteriami określonymi w zasadach i trybie przeprowadzania konkursu. Formuła „odrzućenia kandydata bez uzasadnienia” wydaje się naruszać pakiet praw obywatelskich i może być zaskarżona jako dyskryminująca.

1 lutego 1991 r.

Zgodnie z art. 69 ust. 1 ustawy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym (DzU z 1982 r. nr 40, poz. 267), jak i art. 65 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych (tekst jednolity DzU z 1983 r. nr 29, poz. 139), w przypadku zbiegu uprawnień do świadczeń emerytalnych można korzystać z jednego świadczenia emerytalnego - wyższego lub wybranego przez zainteresowanego.

12 marca 1991 r.

Uprawnienia emerytalne agentów w świetle obowiązujących przepisów o ubezpieczeniach społecznych oraz ustawy z dnia 28

grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU nr 4, poz. 19)

Przepisy dotyczące umów agencyjnych należą do materii regulowanej przez kodeks cywilny (uchwała nr 17 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 1983, z późn. zm., w sprawie ogólnych warunków umów agencyjnych i umów na warunkach zlecenia między jednostkami gospodarki społecznej została wydana na podstawie art. 384 §1 kc), a zatem nie mają zastosowania w tym przypadku przepisy ustawy z dn. 28 grudnia 1989 r., które dotyczą pracowników zatrudnionych na podstawie kodeksu pracy.

Osobom wykonującym pracę na rzecz j.g.u. na podstawie umowy agencyjnej przysługują świadczenia emerytalne wynikające z ustawy z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki społecznej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (tekst jednolity DzU z 1983 r. nr 31, poz. 146 z późn. zm.).

Istnieje jedynie możliwość przyznania świadczeń emerytalnych w szczególnym trybie, przewidzianym w art. 64 ust. 1 ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (DzU nr 40, poz. 267 z późn. zm.), który stanowi, że: „Prezes Rady Ministrów może w szczególnie uzasadnionych przypadkach, na wniosek ministrów (kierowników urzędów centralnych), przyznać emeryturę lub rentę na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie”. Można więc zwrócić się do ministra pracy i polityki socjalnej z prośbą o złożenie przez niego takiego wniosku.

W związku z obecną sytuacją gospodarczą, zasadność przyjętego rozwiązania ustawodawczego w odniesieniu do uprawnień emerytalnych agentów może budzić pewne wątpliwości. Na tle obowiązujących przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (np. możliwości przejścia na emeryturę w przypadku kobiety w wieku 55 lat przy 30-letnim okresie zatrudnienia bądź bez względu na wiek przy 35-letnim okresie zatrudnienia w momencie likwidacji zakładu) istniejące unormowanie ustawowe w odniesieniu do agentów wydaje się surowsze, lecz co do jego zasadności może wypowiedzieć się tylko ustawodawca.

10 kwietnia 1991 r.

Artykuł 2 ust 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (DzU nr 9, poz. 31) stanowi, iż obowiązek podatkowy w podatku od nieruchomości dąży na posiadaczach zależnych lub zarządcach nieruchomości, które stanowią własność skarbu państwa lub gminy, jeżeli posiadanie wynika z umowy zawartej z właścicielem lub z zarządu ustanowionego przez właściciela.

Najemcy mieszkań komunalnych musieliby odprowadzać podatek od nieruchomości jako posiadacze zależni wówczas, gdyby umowa najmu zawarta była przez nich bezpośrednio z właścicielem nieruchomości, tj. gminą.

Oczywiście podatnik, jakim jest na przykład PGKiM, może i powinien obciążyć podatkiem odprowadzonym do budżetu gminy najemców. Powinien to zrobić przy okazji pobierania czynszów, podobnie jak to czynią np. spółdzielnie mieszkaniowe.

Takie stanowisko reprezentuje Ministerstwo Finansów.

10 kwietnia 1991 r.

Przepisy ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (DzU z 1974 r. nr 38, poz. 230 z późn. zm.) oraz przepisy wydane na podstawie tej ustawy nie określają jednoznacznie, kto jest odbiorcą wody. Czy odbiorcą wody jest właściciel domu, czy też najemca lokalu?

Wątpliwości te wyjaśniają przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. *Prawo lokalowe* (DzU z 1987 r. nr 30, poz. 165 z późn. zm.). Artykuł 15 ust. 1 prawa lokalowego stanowi, iż:

„Oprócz czynszu najmu najemca jest obowiązany do uiszczenia opłat za świadczenia uzyskane od wynajmującego, według stawek określonych w odrębnych przepisach lub w umowie najmu, a w szczególności za dostarczenie zimnej i ciepłej wody, korzystanie z co. oraz ze zbiorczej anteny telewizyjnej”.

Z przepisu tego wynika jednoznacznie; że najemca lokalu uzyskuje wodę od wynajmującego. Najemcy nie łączy żaden stosunek prawny z zakładem dostarczającym wodę, nie jest zatem odbiorcą wody w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie ustawy *Prawo wodne*. Skoro

odbiorcą wody nie jest najemca lokalu, to jest nim właściciel lub posiadacz nieruchomości.

Przedstawiona interpretacja nie stanowi wiążącej wykładni prawa, do tej uprawniony jest Trybunał Konstytucyjny.

9 kwietnia 1991 r.

W ostatnim czasie spora liczba osób, które utraciły nieruchomości w wyniku zastosowania art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o sprzedaży nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego (tekst jednolity: DzU z 1989 r. nr 58, poz. 348), wystąpiła o zwrot gospodarstw.

W wielu z tych spraw, jak się okazało, nastąpiło przy przejmowaniu mienia naruszenie prawa lub też zastosowano wątpliwą interpretację tego przepisu. Spowodowało to wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. Kierując się intencją ustawodawcy usankcjonowania stanu faktycznego, zdaniem Rzecznika przepis ustawy dotyczył tylko tych gospodarstw, których właściciele nie podjęli lub nie mogli przed dniem 5 kwietnia 1958 r. - tj. przed datą wejścia ustawy w życie - podjąć starań o odzyskanie nieruchomości.

Jeśli Trybunał Konstytucyjny podzieli opinię Rzecznika Praw Obywatelskich, będzie istniała możliwość dochodzenia swoich praw w drodze postępowania administracyjnego, tj. przez wznowienie postępowania w trybie art. 145 §1 pkt 5 kpa bądź w innym trybie, który być może zostanie ustalony w przepisie.

4 stycznia 1991 r.

W roku 1963 ustawą z dnia 29 czerwca o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych (DzU z 1963 r. nr 28, poz. 169) przejęto wszystkie przedwojenne wspólnoty (mienia) wiejskie do zagospodarowania.

Zgodnie z przepisami art. 1 ust. 1 wspólnotami gruntowymi podlegającymi zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w usta-

wie są nieruchomości rolne, leśne oraz obszary wodne:

- 1) nadane w wyniku uwłaszczenia włościan na wspólną własność, we wspólne posiadanie lub do wspólnego użytkowania pewnej grupie lub niektórym mieszkańcom jednej albo kilku wsi,
- 2) zapisane w księgach wieczystych (gruntowych) jako własność gminy (gromady), jeśli w księgach tych istnieje wpis o uprawnieniu określonych grup mieszkańców gminy (gromady) do wieczystego użytkowania i pobierania pożytków z tych nieruchomości,
- 3) stanowiące dobro gromadzkie (gminne) będące we wspólnym użytkowaniu na terenach województw rzeszowskiego, krakowskiego oraz powiatu cieszyńskiego województwa katowickiego.

Według art. 1 ust. 2 ustawy oprócz wspólnot gruntowych (ust. 1) podlegają zagospodarowaniu w trybie i na zasadach określonych w niniejszej ustawie także nieruchomości rolne, leśne i obszary wodne, stanowiące mienie gromadzkie w rozumieniu przepisów o zarządzie takim mieniem, jeżeli przed dniem wejścia w życie tej ustawy były faktycznie użytkowane przez mieszkańców wsi.

Na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 6 decyzje w sprawie uprawnionych do udziału we wspólnocie gruntowej, leśnej, wodnej oraz które nieruchomości stanowią wspólnotę gruntową - wydawały organy władz powiatowych. Decyzje te wywieszano w sposób przyjęty w danej miejscowości w lokalu prezydium gromadzkiej rady narodowej na okres 14 dni. Po upływie tego okresu decyzję uważano za doręczoną wszystkim uprawnionym do udziału we wspólnocie gruntowej. Niedopełnienie tego obowiązku stanowi przesłankę do wystąpienia o zwrot wspólnoty gruntowo-leśnej na rzecz wsi. Wystąpienie takie należałoby złożyć do organów gminy, gdyż one przejęły do swych zadań i kompetencji stosowanie przepisów ustawy z 29 czerwca 1963 r. z późn. zm. na podstawie art. 1 ust. 7 ustawy z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych (DzU z 1990 r. nr 34, poz. 198).

Zgodnie z przepisami art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (DzU nr 16, poz. 95) decyzję o wystąpieniu do gminy o zwrot wspólnoty gruntowej podjąć musi zebranie wiejskie w formie uchwały, sołtys zaś, jako organ wykonawczy zebrania wiejskiego, wystąpi po podjęciu omawianej uchwały do gminy o zwrot na rzecz wsi spornej wspólnoty.

4 kwietnia 1991 r.

Komis zgodnie z klasyfikacją usług opracowaną przez Główny Urząd Statystyczny i stosowaną w przepisach podatkowych uważany jest za usługę. Pomiedzy komisantem a komitentem, tj. klientem wstawiającym towar do komisu, nie dochodzi do sprzedaży towaru. Komisant świadczy usługę wobec klienta, zbliżoną do pośrednictwa. Przychody osiągnięte ze świadczenia usług komisowych nie są opodatkowane w formie karty podatkowej i dlatego nie są zwolnione od opodatkowania.

19 lutego 1991 r.

Analizując kwestię zasadności pobierania przez zakłady energetyczne należności za zużycie energii elektrycznej i gazu na podstawie prognozy zużycia w okresie przyszłym, należy wyjaśnić, na jakiej podstawie prawnej stosuje się obowiązujące formy rozliczania z odbiorcami oraz jaki charakter ma dostarczenie, odbiór i związana z tym zapłata za dostarczoną energię elektryczną i gaz.

Energia elektryczna i gaz dostarczane są odbiorcom na podstawie zarządzenia ministra energetyki i energii atomowej z dnia 3 maja 1978 r. w sprawie warunków dostarczania energii elektrycznej (MP z 1978 r. nr 16, poz. 55) oraz zarządzenia ministra górnictwa z dnia 3 maja 1978 r. w sprawie warunków dostarczania paliw gazowych (MP z 1978 r. nr 16, poz. 56 z późn. zm. z tym, iż zmiany nie dotyczą przedmiotu wystąpienia).

Obydwa zarządzenia wydane zostały na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej (DzU nr 32, poz. 150 z późn. zm.). Stan ten, z punktu widzenia zasad legislacji nie wydaje się prawidłowy, gdyż ustawa z dnia 30 maja 1962 r. o gospodarce paliwowo-energetycznej została uchylona przez ustawę z dnia 6 kwietnia 1984 r. o gospodarce energetycznej (DzU nr 21, poz. 96 z późn. zm.) i aczkolwiek obydwie wyżej wymienione zarządzenia obowiązują na podstawie art. 45 ust. 2 nowej ustawy jako akty wykonawcze nie-sprzeczne z jej przepisami, to jednak okres ich obowiązywania

wydaje się zbyt długi. Dostarczanie elektryczności i gazu, czyli mówiąc ogólnie energii, dokonywane jest na podstawie umowy zawartej między dostawcą, którym jest zakład energetyczny (gazownia), a odbiorcą - osobą fizyczną, jednostką gospodarczą itp. (§ 2 zarządzenia). Jest to więc stosunek cywilno-prawny o charakterze umowy kupna-sprzedaży: sprzedający energię zakład energetyczny zobowiązuje się dostarczyć kupującemu odbiorcy (obywatelowi do jego mieszkania) energię, której ilość zostanie określona w przyszłości na podstawie wskazań urządzeń pomiarowych (liczników), znajdujących się w pomieszczeniu odbiorcy, odbiorca zaś zobowiązuje się do zapłacenia należności za dostarczoną energię, zgodnie z tymi wskazaniem. Taki sposób postępowania znajduje swoje uzasadnienie w art. 535 kodeksu cywilnego.

Rozliczenia te dokonywane są zgodnie z obowiązującymi przepisami taryfowymi. Wartość (cenę) za jednostkę podstawową określa taryfa (cennik) wydana na podstawie właściwych przepisów przez upoważniony organ. Ceny energii są cenami urzędowymi (§1 ust. 1 lit. b uchwały nr 95 Rady Ministrów z dnia 28 czerwca 1990 r. - MP nr 25, poz. 192). Zasady wnoszenia opłat określają §9 zarządzenia ministra energetyki i energii atomowej i §6 zarządzenie ministra górnictwa, upoważniając dostawców (zakłady energetyczne) do ustalenia terminów, sposobu odczytu liczników, formy rozliczeń oraz sposobu inkasowania należności. Odbiorcy są zobowiązani do wnoszenia opłat na żądanie dostawcy, w terminach przez niego ustalonych, w okresach dwumiesięcznych. Opłaty te są opłatami zaliczkowymi za przyszłe dostawy i ustalane są na podstawie faktycznego zużycia z okresu poprzedniego, ustalonego z odczytu urządzeń pomiarowych. Rozliczenie roczne, tj. za 12 miesięcy, dokonywane jest na podstawie faktycznie zużytej energii

Jest oczywiste, że musi występować wzajemne, w pewnym sensie, kredytowanie. Powołane przepisy §9 i §6 - dają odbiorcy uprawnienia w stosunku do dostawcy. W przypadku gdy opłata zaliczkowa wynosi więcej niż 20% należności za energię faktycznie zużyta w okresie obliczeniowym, dostawca zobowiązany jest do dokonania odpowiedniej korekty. Ponadto strony (odbiorca-dostawca) mogą w umowie ustalić, że odbiorca będzie opłacał należność w określonych terminach w wysokości wynikającej z faktycznego zużycia w dniu poprzedzającym lub w dniu zapłaty, z tym, że odczytu licznika dokonuje odbiorca.

Między dostawcą a odbiorcą energii istnieje wzajemny stosunek zobowiązaniowy. Po stronie odbiorcy zobowiązanie to polega na uregu-

lowaniu we właściwym terminie należności. Niedotrzymanie terminu zapłaty nakłada na dostawcę uprawnienia żądania odsetek za czas opóźnienia (art. 481 kc), a w przypadku niewywiązywania się odbiorcy przez dłuższy czas z płatności za dostarczoną energię - do odstąpienia od umowy po wcześniejszym uprzedzeniu (art. 491, § 1 kc). Konsekwencją tego ostatniego jest odłączenie energii u odbiorcy.

28 lutego 1991 r.

Redaktor prowadzący: *Mieczysław Broniarek*

**Opracowanie graficzne, skład i łamanie: Wydawnictwo Sejmowe
Druk i oprawa: Zespół Poligrafii i Mikrofilmowania Kancelarii
Sejmu Nakład: 650 egzemplarzy Warszawa, czerwiec 1991 r.**