

KANCELARIA SEJMU

Biuro Studiów i Ekspertyz
Dział Konsultantów Poselskich

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

2/91



Wydawnictwo Sejmowe

KANCELARIA SEJMU

Biuro Studiów i Ekspertyz

Dział Konsultantów Poselskich

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

2/91

Wydawnictwo Sejmowe

Redaktor prowadzący: *Mieczysław Broniarek*

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: Wydawnictwo Sejmowe
Druk i oprawa; Zespół Poligrafii i Mikrofilmowania Kancelarii Sejmu
Nakład: 650 egzemplarzy Warszawa, wrzesień 1991

SPIS TREŚCI

EKSPERTYZY

Zasady głosowania nad poprawkami do projektów ustaw, Janusz Mordwiłko..5	
Procedura rozpatrzenia przez Sejm wniosku prezydenta zgłoszonego zgodnie z art 27 ust 5 <i>Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej</i> , Janusz Mordwiłko.....10	
Rządowy projekt ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne, Witold Pawełko.....13	
Partie polityczne w wyborach do Sejmu, Wojciech Sokolewicz.....21	
Blokada ekonomiczna w świetle prawa międzynarodowego, Zdzisław Galicki.....29	
Ustrój państwowy i parlamentarny V Republiki Francuskiej, Janusz Mordwiłko40	
Status prawny urzędników parlamentarnych (państwowych) we Francji, Republice Federalnej Niemiec i Wielkiej Brytanii, Irena Galińska-Rączy.....45	

OPINIE

Legalność uchwały nr 96/90 Rady Ministrów (51); Konsultowanie projektów ustaw z Trybunałem Konstytucyjnym (53); Oznakowanie siedziby biura poselskiego (54); Wynagrodzenie za czas nieobecności spowodowanej wykonywaniem obowiązków parlamentarnych (54); Ryczałt poselski (55); Sytuacja prawna i zawodowa posłów po zakończeniu X kadencji Sejmu (55); Sytuacja prawna posła jako pracownika sprawującego kierownicze funkcje państwowe (57); Rozwiązywanie umów o pracę z osobami zatrudnionymi w klubach poselskich i terenowych biurach poselskich (58); Referendum w gminie (60); Odwołanie burmistrza (60); Rozdział środków uzyskanych z grzywien (61); Rozwiązanie stosunku pracy z pracownikiem będącym jednocześnie radnym (63); Ceny interwencyjne Agencji Rynku Rolnego (63); Pojęcie „własności” (64); Ochrona własności prywatnej (65); Likwidacja przedsiębiorstwa państwowego w celu jego sprywatyzowania (66); Uzupełnienie składu rady pracowniczej (67); Podział zysku a rada pracownicza (67); Samorząd adwokacki a podatek od nieruchomości (68); Zrzeszanie się pracowników Państwowej Inspekcji Pracy (70); Sądy Pracy a Państwowa Inspekcja Pracy (71); Wynagrodzenie obciążające całokształt działalności (71); Doda-tek do rolniczej emerytury lub renty inwalidzkiej (72); Okres pracy uprawniający do nagrody jubileuszowej (73); Działalność gospodarza a prawo do lokalu (74); Wynajem lokali użytkowych (74); Zwrot nieruchomości wywłaszczonych (75); Nieruchomości przejęte na rzecz skarbu państwa (76); Postępowanie likwidacyjne spółdzielni (77); Własność mieszkań spółdzielczych (77); Wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych (78); Koszty ponoszone przez przedsiębiorstwo górnicze z powodu szkód powstałych w wyniku jego działalności (79).

EKSPERTYZY

ZASADY GŁOSOWANIA NAD POPRAWKAMI DO PROJEKTÓW USTAW

JANUSZ MORDWIŁKO

Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu przedstawiło do rozważenia i zaopiniowania dwie kwestie: dotyczące wnoszenia poprawek do projektów ustaw i trybu ich głosowania w Sejmie. Jedna z tych kwestii wydaje się mieć charakter bardziej szczegółowy, sprowadza się bowiem do odpowiedzi na pytanie: „czy w świetle art. 106 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* wymagana w tym przepisie kwalifikowana większość odnosi się do propozycji pozytywnych, czy także do wniosków o niedokonywanie takich zmian”. Druga kwestia jest fragmentem zagadnienia szerszego, jako że dotyczy procedury parlamentarnej, chodzi bowiem o to, czy tryb głosowania poprawek do projektu ustawy, polegający na rozstrzygnięciu w pierwszej kolejności propozycji komisji sejmowej, jest prawidłowy w świetle rozwiązań *Regulaminu Sejmu*.

Odpowiedzi na pierwsze pytanie można poszukiwać w treści art. 20 ust. 3 *Konstytucji*, który stanowi, że „Sejm uchwała ustawy, podejmuje uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa”. Najwyższy organ władzy państwowej ma więc konstytucyjny obowiązek wydawania (stanowienia) aktów prawnych („ustaw”, „uchwał”), które by rozwijały i konkretyzowały normy konstytucyjne oraz determinowały działalność aparatu państwowego. Cała zatem aktywność parlamentu powinna być ukierunkowana na realizację określonych celów i zadań, powinna to być zatem aktywność konstruktywna, twórcza, a nie destruktywna. Tej filozofii powołania i roli parlamentu podporządkowane są rozwiązania regulaminu - aktu wewnętrznego, określającego porządek prac Sejmu i tryb jego funkcjonowania.

Regulamin Sejmu wśród różnych wniosków umożliwiających twórczą aktywność parlamentu przewiduje „poprawki”, nie określając bliżej ich

istoty. Można chyba przyjąć, iż poprawka jest wnioskiem prowadzącym do zmian merytorycznych w projektowanych przez Sejm rozstrzygnięciach.

Innym rodzajem wniosków przewidzianym w *Regulaminie Sejmu* są np. wnioski formalne - wymienione w art. 75 ust. 2. Regulamin nie zna natomiast wniosków negatywnych (przeciwnych) „samyh w sobie”. Istnienie takiej postaci wniosku ograniczałoby możliwość konstruktywnego działania parlamentu, prowadziłoby do paraliżu jego aktywności. Dlatego jeżeli do wniosku głównego (np. projektu ustawy) zostały zgłoszone propozycje zmian (poprawki), to należy głosować nad poprawkami, czyli wnioskami (propozycjami) „pozytywnymi”, natomiast sprzeciw wobec tego rodzaju „pozytywnych” wniosków (propozycji) materializuje się w głosowaniu poselskim. Wszelkie zatem potencjalne wnioski przeciwne („negatywne”) wobec poprawki znajdują wyraz w głosach przeciwnych, a więc tych, które są przeciwne przyjęciu poprawki.

W myśl *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 106) i odpowiednio art. 79 ust. 2 *Regulaminu* zmiana konstytucji może być uchwalona większością co najmniej dwu trzecich głosów. Taką też większością kwalifikowaną rozstrzygane są poprawki do wniosku głównego, które-orenia są normy konstytucyjne.

Druga kwestia ma szersze znaczenie dla funkcjonowania parlamentu. W istocie chodzi w niej o odpowiedź, czy wnioski (poprawki) komisji mają być w jakiś sposób uprzywilejowane w toku obrad plenarnych.

Analiza obowiązujących aktów prawnych regulujących pracę parlamentu prowadzi do konstatacji, iż wnioski komisji sejmowych nie są uprzywilejowane i nie korzystają z pierwszeństwa w głosowaniu na plenum Sejmu. Do chwili zamknięcia dyskusji nad projektem ustawy komisja korzysta z przywileju, wszak art. 77 ust. 1 *Regulaminu* stanowi, że po wyczerpaniu listy mówców zapisanych do głosu mogą przemawiać sprawozdawca i wnioskodawca. Z chwilą jednak zamknięcia dyskusji i przystąpienia do głosowania waży nie to, kto przedłożył poprawkę (kto jest jej wnioskodawcą), lecz treść i zakres merytoryczny poprawki.

Regulamin, określając porządek głosowania (art. 44) projektów ustaw na posiedzeniu Sejmu, nakazuje głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przede wszystkim zaś tych, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach. Decydują zatem racje merytoryczne, a nie względy formalne. Tak jest *de lege lata*.

W praktyce sejmowej omawiana kwestia nie nastęczała w przeszłości poważniejszych kłopotów, albowiem poprawki do projektu ustawy pochodziły prawie zawsze od opracowującej projekt ustawy komisji sejmowej, do rzadkości natomiast należały poprawki zgłoszone przez posłów w toku drugiego czytania na plenum. Ożywienie i zdynamizowanie obrad plenarnych wskazuje na celowość spojrzenia na powyższą kwestię również *de lege ferenda*.

Jakie argumenty przemawiają za wpisaniem do *Regulaminu Sejmu* postanowień dających przywilej wnioskowi komisji sejmowej w fazie głosowania na plenum Izby? Przede wszystkim te racje i powody, które motywują parlament do powołania komisji jako organów pomocniczych, przygotowujących projekt ustaw na posiedzenia plenarne. Jeżeli parlament decyduje się na utworzenie komisji, zwłaszcza systemu komisji stałych, którym zleca rozpracowanie i robocze przygotowanie projektu ustawy, to konsekwentnie powinien stworzyć dla wniosków komisji sytuację bardziej uprzywilejowaną. W przeciwnym bowiem razie naraża się na niebezpieczeństwo naruszenia logiki swojej wewnętrznej pracy, podważa powody, którymi kierował się powierzając komisji analizę projektu ustawy. Poprawki komisji, która kolegialnie, wszechstronnie (ze względu na jej skład), wnikliwie, w ciągu długiego czasu badała i rozważała projekt ustawy, mogą zostać zagłuszone i osłabione przypadkowymi i pochopnymi poprawkami zgłoszonymi w toku posiedzenia plenarnego. Względy pragmatyczne oraz wynikające z systematyki obrad skłaniałyby zatem do sformułowania postulatu głosowania wniosków komisji w pierwszej kolejności.

Uprzywilejowanie wniosków komisji w toku głosowania niesie jednak ze sobą pewne niebezpieczeństwo. Prowadzić może do nasilenia autonomizacji komisji i wzrostu roli organów pomocniczych w łonie parlamentu. Odbywałoby się to kosztem obrad plenarnych Izby, groziłoby w konsekwencji uszczupleniem roli parlamentu jako całości. Ugrupowania polityczne zaczęłyby zapewne przywiązywać dużą wagę do składu komisji, a zwłaszcza politycznej ich reprezentatywności. Uprzywilejowanie wniosków komisji mogłoby prowadzić do ograniczenia uprawnień mniejszości politycznych czy opozycji politycznej.

Podniesione powyżej przyczyny skłaniają do ostrożności w stwarzaniu jurydycznych przywilejów dla wniosków (poprawek) komisji w toku głosowania.

Aktywizacja obrad plenarnych Sejmu X kadencji, wpływająca z przewartościowań w systemie politycznym, nasunęła też inne kwestie

związane z trybem głosowania poprawek do projektów ustaw.

Regulamin określa zasadnicze elementy porządku głosowania nad projektami ustaw na posiedzeniu plenarnym. Nad poprawkami głosuje się przed wnioskiem głównym (tj. tekstem uchwalonym przez komisję), a gdy zgłoszono kilka poprawek - przede wszystkim nad poprawkami, których przyjęcie rozstrzyga lub uchyla wszystkie inne. *Regulamin* przewiduje (choć nie w sposób jednoznaczny w odniesieniu do projektów ustaw), iż o porządku poddawania wniosków i poprawek pod głosowanie rozstrzyga marszałek Sejmu. Sytuacja wydaje się stosunkowo prosta, jeżeli poprawki są zróżnicowane, tzn. gdy różny jest ich zakres merytoryczny – wówczas można ustalić kolejność poddawania ich pod głosowanie. O wiele trudniejsza jest sytuacja, kiedy do wniosku głównego (np. przepisu projektu ustawy) zgłoszono kilka poprawek o zbliżonym zakresie merytorycznym i nie można ustalić, która spośród zgłoszonych poprawek jest najdalej idąca. Innymi słowy, na podstawie kryterium rzeczowego nie można ustalić kolejności głosowania nad zgłoszonymi poprawkami. Zasadne wydają się zatem regulaminowe rozstrzygnięcia kwestii postępowania z poprawkami konkurującymi.

Zgłoszone przez Biuro Legislacyjne kwestie dotyczące problemu poprawek powinny być inspiracją do podjęcia prac nad zmianą *Regulaminu*, dostosowującą go do obowiązujących zasad ustrojowych oraz nowej rzeczywistości politycznej. Wydaje się, że należy rozważyć *de lege ferenda*:

1) Określenie pojęcia poprawki

Wyodrębnienie wśród różnych wniosków sejmowych „poprawki” i określenie jej istoty.

Należy chyba uwypuklić, że poprawki to są te wnioski, które prowadzą do zmian merytorycznych w projektowanych rozstrzygnięciach sejmowych.

2) Formę i tryb składania poprawek

Poprawki wymagają formy pisemnej i mogą być zgłoszone w trzech postaciach, mianowicie jako: a) wykreślenie, b) dopisanie, c) zastąpienie określonych wyrazów.

Poprawka sformułowana na piśmie, zwięźle umotywowana jest podpisana przez co najmniej jednego autora i składana do Prezydium Sejmu lub komisji. Warto rozważyć, czy nie powinna obowiązywać zasada, że poprawkę do projektu ustawy poseł przedkłada, w formie pisemnej, właściwej komisji. Jedynie w sytuacjach wyjątkowych poseł może poprawkę złożyć bezpośrednio do Prezydium Sejmu. Marszałek poddaje

pod dyskusję jedynie poprawki złożone do Prezydium Sejmu. Dopuszczalne są poprawki dotyczące wyłącznie jednego artykułu. Poprawki do poprawek dopuszczalne są jedynie wówczas, gdy nie są sprzeczne z sensem poprawki.

Uwaga uzupełniająca: można rozważyć, czy liczba podpisów pod poprawką zgłoszoną do wniosku komisji o zmiany w konstytucji na plenum Sejmu nie powinna być wyraźnie większa.

3) Czas zgłoszenia poprawki

Poprawka do tekstu stanowiącego podstawę dyskusji winna być zgłoszona na plenarnym posiedzeniu Sejmu najpóźniej w określonym terminie przed posiedzeniem, w toku którego tekst byłby dyskutowany.

4) Pierwszeństwo w dyskusji

Poprawki zgłoszone przez rząd (gdy idzie o projekty rządowe) lub właściwą komisję mają pierwszeństwo w dyskusji przed poprawkami posłów dotyczącymi tego samego przedmiotu.

5) Tryb dyskusji i głosowania nad poprawkami zbieżnymi merytorycznie lub wzajemnie się wykluczającymi

Jeżeli konkuruje ze sobą kilka poprawek zbieżnych lub wykluczających się, można je poddać pod dyskusję łączną, w której udziela się głosu wszystkim autorom kolejno.

U podłoża rozstrzygnięcia dotyczącego głosowania winna leżeć zasada dążenia do osiągnięcia kompromisu, jeśli zaś kompromis nie jest możliwy, to można zastosować zasadę głosowania na wspólną listę poprawek.

30 kwietnia 1991

**PROCEDURA ROZPATRZENIA PRZEZ SEJM WNIOSKU
PREZYDENTA ZGŁOSZONEGO ZGODNIE Z ART. 27 UST. 5
KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

JANUSZ MORDWIŁKO

Zastosowanie w praktyce przepisu art. 27 ust. 5 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* zrodziło zrozumiałe dylematy co do treści i znaczenia normy konstytucyjnej, art. 27 nie należy bowiem do przepisów klarownie regulujących różne sytuacje ustrojowe.

Na podstawie art. 27 ust. 5 *Konstytucji* prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odmówił podpisania ustawy o pracy na morskich statkach handlowych, której tekst został ostatecznie ustalony i uchwalony przez Sejm 21 marca 1991, wnosząc o jej ponowne rozpatrzenie w części dopuszczającej możliwość wprowadzenia w określonych sytuacjach czasu pracy w wymiarze 16 godzin na dobę (art. 59 ust. 1 tej ustawy). Tym samym postępowanie legislacyjne w stosunku do tej ustawy nie zostało zakończone, jako że ustawa nie została podpisana i ogłoszona.

Komisje sejmowe po rozpatrzeniu sprawy postanowiły przychylić się do wniosku prezydenta i zaproponowały Sejmowi, by dokonał odpowiedniej zmiany w art. 59 ust. 1 tej ustawy.

Na tle tej sytuacji zrodziła się wątpliwość, w jaki sposób Sejm ma postąpić z propozycją komisji sejmowych: czy uchwalić tylko proponowaną przez komisje poprawkę, czy też uchwalić ponownie całą ustawę, uwzględniającą też wniosek prezydenta.

Scharakteryzowany wyżej tok postępowania komisji sejmowych nie znajduje uzasadnienia w treści art. 27 ust. 5 *Konstytucji*. Treść całego artykułu (bo też nie można go odczytywać oddzielnymi ustępami), a zwłaszcza jego ust. 5, bezpośrednio dotyczącego poruszanej kwestii, wydaje się klócić z przyjętym przez komisje rozwiązaniem. Komisje sejmowe potraktowały bowiem sprzeciw (weto) prezydenta jako specyficzną postać jego inicjatywy ustawodawczej i przystąpiły do „nowelizacji ustawy”, ale ustawy w istocie nie w pełnym tego słowa znaczeniu, bo nie podpisanej i nie ogłoszonej w odpowiednim organie promulgacyjnym. Ustawa została uchwalona przez Sejm (przy współudziale Senatu), ale nie zostały spełnione inne konstytucyjne wymogi, które uczyniłyby ją aktem prawnie obowiązującym, a więc aktem, który można

byłoby nowelizować. Na drodze, którą obrały komisje, mogą wystąpić poważne komplikacje ustrojowe, ich rozwikłanie może okazać się trudne w ramach konstytucji.

W świetle postanowień *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* prezydent nie jest organem współkształtującym z Sejmem ustawy. Organem współuczestniczącym w stanowieniu ustaw jest, w myśl art. 27 ust. 3, Senat, ale nie prezydent. Prezydent może jedynie, jako strażnik konstytucji (art. 32 ust. 2) występować z inicjatywą ustawodawczą oraz kwestionować uchwalone ustawy.

Zakwestionowanie ustawy, uchwalonej przez Sejm z udziałem Senatu, może nastąpić w dwóch niezależnych od siebie formach: w formie wniosku adresowanego do Trybunału Konstytucyjnego, o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją, lub też wniosku adresowanego do Sejmu, by ten ponownie ustawę rozpatrzył. Zastosowanie pierwszej procedury nie wyklucza zresztą wykorzystania drugiej.

Zasadnicze zręby prezydenckiego sprzeciwu wobec ustawy określa art. 27 ust. 5 *Konstytucji*. Zgodnie z zapisem konstytucyjnym prezydencki sprzeciw można postrzegać jako typowe weto zawieszające, znane konstytucjonalizmowi niektórych demokracji zachodnich. W tej sytuacji należy uznać, że zgodnie z postanowieniem art. 27 ust. 5 Sejm jest zobowiązany ustosunkować się do wniosku prezydenta kwestionującego ustawę i zwracającego się do Sejmu o jej ponowne rozpatrzenie. Przelamanie sprzeciwu prezydenta wobec ustawy wymaga (art. 27 ust. 5) kwalifikowanej większości i odpowiedniego kworum.

W omawianym przypadku sprzeciwu prezydenta wobec ustawy o pracy na morskich statkach handlowych komisje sejmowe zgadzają się z wnioskiem i motywacją prezydenta, dlatego poszukują rozwiązania nie wyzwalającego politycznego wydzwieku, wynikającego z głosowania Izby nad oddaleniem sprzeciwu prezydenta.

Postępując zgodnie z art. 27 ust. 5 *Konstytucji*, można zaproponować dwa rozwiązania:

- 1) niewnoszenie sprzeciwu prezydenckiego do porządku obrad Sejmu aż do upływu jego kadencji, wówczas wraz z zakończeniem kadencji wygaśnie uchwalona przez Sejm w marcu 1991 (ale nie obowiązująca) ustawa;
- 2) umieszczenie w porządku obrad Sejmu dwóch wniosków: jednego - o oddalenie sprzeciwu prezydenta wobec ustawy o pracy na morskich statkach handlowych, oraz drugiego - o uchwalenie ustawy, z której projektem (nowym projektem całej ustawy,

uwzględniającym wniosek prezydenta) wystąpiłaby komisja sejmowa.

Jeśli wniosek o oddalenie sprzeciwu prezydenta wobec ustawy nie uzyskałby poparcia wymaganej większości w łonie Sejmu, wówczas Sejm podjąłby komisyjną inicjatywę ustawodawczą, nadając projektowi ustawy stosowny bieg, wykorzystując ewentualnie regulaminową możliwość skrócenia procedury. Tak uchwalona ustawa (zawierająca w swej treści prezydencką „poprawkę”) została skierowana do Senatu.

23 maja 1991

**RZĄDOWY PROJEKT USTAWY
O ZASADACH ODPLATNOŚCI ZA LEKI
I ARTYKUŁY SANITARNE**

WITOLD PAWEŁKO

Treść niniejszej ekspertyzy ograniczono w zasadzie do udzielania odpowiedzi na pytania:

- 1) Czy i w jakim zakresie rządowy projekt ustawy, o którym mowa w tytule, uchyla ewentualne postanowienia układów zbiorowych pracy, dotyczące uprawnień pracowników określonych branż i grup zawodowych do bezpłatnego zaopatrzenia w leki i artykuły sanitarne?
- 2) W jakim zakresie - podmiotowym i przedmiotowym – wspomniany projekt cofa uprawnienia określonych grup społecznych i zawodowych do bezpłatnego bądź częściowo odpłatnego zaopatrzenia w leki i artykuły sanitarne.

Układy zbiorowe pracy zawierane na podstawie odpowiednich przepisów kodeksu pracy podlegają rejestracji przez ministra pracy i polityki społecznej, stosownie do § 9 rozporządzenia Rady Ministrów z 30 kwietnia 1987, w sprawie szczegółowego trybu zawierania, rozwiązywania i rejestracji układów zbiorowych pracy oraz zawierania i rejestracji zakładowych umów zbiorowych (DzU nr 15, poz. 90). W treści układów zbiorowych nie ma żadnych postanowień, które przyznawałyby pracownikom uprawnienia do bezpłatnego zaopatrzenia w leki. Projektowana zatem ustawa nie pozostaje w sprzeczności z treścią tych układów.

Uprawnienia pracowników niektórych branż, służb i grup społeczno-zawodowych do bezpłatnego zaopatrzenia w leki i środki opatrunkowe zostały określone w ustawach regulujących m.in. prawa i obowiązki tych pracowników oraz w przepisach wykonawczych, wydanych na podstawie upoważnienia ustawowego. Przepisy wykonawcze zostały wydane w formie rozporządzeń Rady Ministrów i właściwych ministrów oraz w postaci zarządzeń ministrów.

Do grup społeczno-zawodowych, którym dotychczas przysługuje bezpłatne zaopatrzenie w leki, należą:

- a) żołnierze zawodowi, małoletni kandydaci na żołnierzy zawodo-

wych, emeryci i renciści wojskowi, członkowie rodzin żołnierzy, emerytów i rencistów wojskowych oraz osoby uprawnione do wojskowej renty rodzinnej; za członków rodziny uważa się żonę, dzieci (własne, przysposobione, pasierbów, wzięte na wychowanie), a także rodziców żołnierza (emeryta, rencisty wojskowego) pozostających na jego utrzymaniu, jeśli są inwalidami lub ukończyli 60 lat mężczyzna i 50 lat kobieta (wymieniony krąg uprawnionych podmiotów został określony w rozporządzeniu ministrów obrony narodowej oraz zdrowia i opieki społecznej z 15 marca 1974 – w sprawie pomocy leczniczej dla żołnierzy, emerytów wojskowych i rencistów wojskowych oraz dla członków ich rodzin - DzU nr 11, poz. 67);

- b) policjanci i członkowie ich rodzin oraz osoby uprawnione do zaopatrzenia emerytalnego na zasadach określonych w przepisach o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy policji i członków ich rodzin; za członków rodziny policjanta uważa się małżonka i dzieci, na które przysługuje dodatek rodzinny; bezpłatne zaopatrzenie w leki przysługuje również policjantowi, który nabył prawo do policyjnej renty z tytułu inwalidztwa nie pozostającego w związku ze służbą oraz uprawnionym członkom jego rodziny, a także osobom uprawnionym do renty rodzinnej po takim funkcjonariuszu (podmiotowy zakres uprawnień m.in. do bezpłatnego zaopatrzenia w leki regulują art. 75-77 ustawy o policji z 6 kwietnia 1990 - DzU nr 30, poz. 179);
- c) funkcjonariusze Urzędu Ochrony Państwa oraz funkcjonariusze straży granicznej (ich uprawnienia zostały również określone bezpośrednio w ustawach: z 6 kwietnia 1990 o Urzędzie Ochrony Państwa – DzU nr 30, poz. 180, art. 62-64 oraz z 12 października 1990 o Straży Granicznej - DzU nr 78, poz. 462, art. 79-81); oprócz funkcjonariuszy krąg innych osób uprawnionych - członkowie rodziny, osoby mające uprawnienie do zaopatrzenia emerytalnego itd. - został określony w sposób identyczny jak w ustawie o policji;
- d) pracownicy PP „Polskie Koleje Państwowe”, Ministerstwa Komunikacji (obecnie Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej), przedsiębiorstw stanowiących zaplecze PKP (m.in. zakładów naprawczych taboru kolejowego, drukarni kolejowej, przedsiębiorstw produkcji i nasycania podkładów kolejowych), biur projektów budownictwa kolejowego oraz szkół kolejowych, a

także członkowie rodzin pracowników tych jednostek organizacyjnych; do kategorii osób uprawnionych należą także emeryci i renciści kolejowi, pobierający świadczenia z tytułu własnej pracy oraz członkowie ich rodzin - szeroki jest krąg osób uważanych za członków rodziny: oprócz żony i dzieci należą do nich wnuki i rodzeństwo pozostające na wyłącznym utrzymaniu pracownika, jeśli zostały wzięte na wychowanie przed osiągnięciem pełnoletności (podstawę prawną korzystania z bezpłatnego zaopatrzenia w leki i środki opatrunkowe omawianej grupy społeczno-zawodowej stanowi § 23 rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 w sprawie praw i obowiązków pracowników kolejowych - DzU nr 51, poz. 327; wcześniej, bo 2 marca 1968, minister komunikacji w drodze zarządzenia określił kategorie pracowników resortu komunikacji uprawnionych do korzystania ze świadczeń kolejowej służby zdrowia oraz ustalił zakres i warunki udzielania tych świadczeń - MP nr 13, poz. 82; wg § 3 tego zarządzenia opieka lekarska jest bezpłatna i obejmuje m.in. leki i środki opatrunkowe, z wyjątkiem leków produkowanych za granicą pochodzących ze skupu);

- e) pracownicy jednostek organizacyjnych podległych ministrowi zdrowia i opieki społecznej lub nadzorowanych przez tego ministra; przysługuje im bezpłatne zaopatrzenie w leki gotowe objęte urzędowym spisem leków oraz w leki recepturowe (§ 1 zarządzenia ministra zdrowia i opieki społecznej z 20 marca 1991, zmieniającego rozporządzenie w sprawie bezpłatnego zaopatrzenia w leki pracowników służby zdrowia i opieki społecznej - DzU nr 28, poz. 123);
- f) pracownicy, którzy doznali uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej oraz członkowie rodzin pracowników zmarłych wskutek takiego wypadku lub choroby (uprawnienie tych osób do bezpłatnego zaopatrzenia w leki przewiduje ustawa z 12 czerwca 1975 o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych - DzU z 1983, nr 30, poz. 144 z późn. zm.);
- g) inwalidzi wojenni oraz członkowie ich rodzin (prawo do bezpłatnego zaopatrzenia w leki przysługuje im z mocy art. 13 ustawy z 29 maja 1974 o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin - DzU z 1983, nr 13, poz. 68 z późn. zm.);
- h) funkcjonariusze służby więziennej oraz członkowie ich rodzin

(art. 33 ustawy z 10 grudnia 1959 o służbie więziennej - DzU z 1984, nr 29 z późn. zm.).

Rządowy projekt ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne znosi przywilej bezpłatnego zaopatrzenia w leki w odniesieniu do wszystkich wymienionych grup społeczno-zawodowych. Należy zaznaczyć, że zakres przedmiotowy cofanych uprawnień poszczególnych grup jest w zasadzie jednakowy, albowiem niemal identyczny jest obecnie rodzaj tych uprawnień (do bezpłatnego otrzymywania leków i środków opatrunkowych) oraz jednolite przewiduje się zasady odpłatności w projekcie ustawy.

Najliczniejszą grupą społeczną korzystającą z bezpłatnego zaopatrzenia w leki są emeryci i renciści objęci powszechnym zaopatrzeniem emerytalnym oraz członkowie ich rodzin (ustawa z 14 grudnia 1982 - DzU nr 40, poz. 267 z późn. zm.). Za członków rodziny emeryta lub rencisty uważa się:

- a) osoby, na które przysługuje dodatek rodzinny do emerytury lub renty;
- b) rodziców, którzy pozostają na utrzymaniu emeryta lub rencisty i osiągnęli wiek 65 lat mężczyzna i 50 lat kobieta lub są inwalidami;
- c) inne osoby spełniające warunki określone w punkcie b, jeżeli były uprawnione do pomocy medycznej z tytułu zatrudnienia emeryta lub rencisty przed nabyciem prawa do emerytury lub renty.

Zakres przedmiotowy uprawnień tej grupy, określony w rozporządzeniu ministra zdrowia i opieki społecznej z 31 sierpnia 1985 w sprawie zasad i trybu udzielania świadczeń w naturze emerytom, rencistom i członkom ich rodzin (DzU nr 46, poz. 232 z późn. zm.) obejmuje bezpłatne zaopatrzenie „w leki gotowe i środki opatrunkowe objęte urzędowym spisem leków oraz w leki recepturowe”. Przewidywane w rządowym projekcie ustawy cofnięcie tych uprawnień oznacza - z prawnego punktu widzenia - „zrównanie” emerytów i rencistów z pracownikami i innymi osobami objętymi powszechnym ubezpieczeniem społecznym.

Przedmiotowy zakres uprawnień, które - według rządowego projektu ustawy - mają być cofnięte, pozostaje w ścisłym związku z przepisami art. 4 tego projektu. Otóż stopień społecznej dolegliwości zniesienia uprawnień do bezpłatnego zaopatrzenia w leki będzie zależny wprost od liczby pozycji w wykazach leków o podstawowym znaczeniu terapeutycznym.

tycznym oraz leków o znaczeniu uzupełniającym.

Wykazy te ma ustalać minister zdrowia i opieki społecznej, po zasięgnięciu opinii samorządów zawodowych lekarzy i aptekarzy. Łatwo zauważyć, że im więcej leków nie zostanie objętych wspomnianymi wykazami, tym większe będzie obciążenie finansowe osób nabywających leki. Analogiczna uwaga dotyczy relacji między wykazem leków o podstawowym znaczeniu terapeutycznym a wykazem leków uzupełniających; znaczne ograniczanie wykazu pierwszego prowadziłoby do zwiększenia wydatków ludności z tytułu zaopatrzenia w leki.

Projektowane cofnięcie uprawnień szeregu grup społecznych i zawodowych do bezpłatnego zaopatrzenia w leki może i powinno podlegać ocenie z punktu widzenia:

- a) zasady „prawo nie działa wstecz”, utrwalonej w doktrynie i znajdującej pośrednie niejako umocowanie w art. 1 *Konstytucji*;
- b) zasady ochrony praw nabytych i zasady zaufania, wynikających również pośrednio z art. 1 *Konstytucji*;
- c) konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej.

Wstępna ocena zamierzonego zniesienia tych uprawnień, dokonana na podstawie wyżej wymienionych kryteriów, prowadzi do następujących twierdzeń i wniosków.

Według projektu ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne pozbawienie określonych grup społecznych i zawodowych uprawnień do bezpłatnego zaopatrzenia w leki nastąpi z dniem wejścia w życie tej ustawy. Projekt ustawy nie przewiduje żadnych skutków niekorzystnych (restrykcyjnych) dla osób obecnie uprawnionych, które to skutki wynikałyby z faktu dotychczasowego korzystania z przysługujących uprawnień. Działanie projektowanej ustawy nie ma więc charakteru retroaktywnego i jest ukierunkowane wyłącznie na przyszłość. Z tego względu trudny byłby do uzasadnienia pogląd, że oceniany projekt w jakimś stopniu narusza zasadę *lex retro non agit*.

Jak wspomniano, zasada „prawo nie działa wstecz” wynika pośrednio z art. 1 *Konstytucji*, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym (...). Wprawdzie z treści art. 1 ani z pozostałych artykułów ustawy zasadniczej nie wynika formalny zakaz ustanowienia norm prawnych działających wstecz, jednakże powołany art. 1 *Konstytucji* przez użycie wyżej cytowanego sformułowania pośrednio nakazuje stanowienie tylko takich norm prawnych, które nie godzą w zasadę „prawo nie działa wstecz”. W projekcie ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne nie ma norm, które naru-

szałyby tę zasadę.

Przyjęta w art. 1 *Konstytucji* zasada „państwa prawnego” jest niewątpliwie źródłem pochodnej, chociaż nienormatywnej zasady ochrony praw nabytych, która to zasada nakazuje unikać unormowań prawnych destabilizujących zakres posiadanych przez obywateli uprawnień. Zasada ochrony praw nabytych pozostaje w ścisłym związku z płynącą z tego samego źródła, ale również nie mającą charakteru normatywnego, zasadą zaufania społecznego, które powinno cechować stosunki między państwem a obywatelem. Otóż nie ulega wątpliwości, że oceniany projekt ustawy pozostaje w opozycji do obu wspomnianych zasad: odbierając uprawnienia do leków bezpłatnych podważa zasadę ochrony praw nabytych, a jednocześnie osłabia zaufanie społeczeństwa do ustawodawcy. Jednakże należy mieć na uwadze fakt, że ochrona praw nabytych nie ma i nie może mieć charakteru bezwzględny. Zwrócił na to uwagę Trybunał. Konstytucyjny w orzeczeniu K77/90 z 22 sierpnia 1990: „chroniąc prawa nabyte nie można jednak przyjąć, że każda zmiana istniejącej regulacji, która byłaby zmianą na niekorzyść pewnej grupy obywateli, jest ustawodawczo zakazana”. W tymże orzeczeniu wskazano, że prawo ubezpieczeń społecznych, a więc i prawo do świadczeń z tego tytułu, pozostaje w ścisłej zależności „(...) od warunków społeczno-ekonomicznych kraju i związanych z tym możliwości gromadzenia środków na świadczenia socjalne (...)”. W rezultacie „prawo to jest w ciągłym procesie dostosowywania nie tylko do potrzeb społecznych, lecz w równej mierze możliwości społeczno-gospodarczych”. Jak się wydaje, nie można nie podzielić poglądu wyrażonego w cytowanym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego. W przeciwnym bowiem razie niemożliwe byłoby dokonywanie jakichkolwiek reform społeczno-gospodarczych, które powodują niekorzystną dla obywatela zmianę stanu prawnego, prowadzącą do uszczuplenia jego praw nabytych. Dlatego też, wywodzone z art. 1 *Konstytucji* zasady „zaufania” i „ochrony praw nabytych” w niektórych sytuacjach nie będą mogły być przez ustawodawcę respektowane. W odniesieniu do rządowego projektu ustawy o zasadach odpłatności za leki i artykuły sanitarne ustawodawca oceni, czy w danym wypadku nie występuje taka właśnie sytuacja, wymuszająca zgodę na osłabienie funkcjonowania omawianych zasad przez cofnięcie nabytych uprawnień.

Przedstawiona wyżej argumentacja, przemawiająca za względnością ochrony praw nabytych, może w całej rozciągłości posłużyć do oceny prawa obywateli do ochrony zdrowia oraz do pomocy w razie choroby

lub niezdolności do pracy. Prawo to, sformułowane w art. 70 *Konstytucji*, może i powinno być urzeczywistnione w coraz pełniejszym zakresie (ust. 2). Jednakże poziom i stopień realizacji tego prawa są i będą limitowane możliwościami gospodarczymi kraju.

Rządowy projekt ustawy przewiduje, że wszystkie dotychczas „uprzywilejowane” grupy społeczne i zawodowe, tzn. korzystające z bezpłatnego zaopatrzenia w leki, będą ponosiły jednakowe koszty nabycia określonego rodzaju leku. Wyłania się zatem kwestia, czy takie zrównanie sytuacji prawnej poszczególnych grup (wojska, policji, służby zdrowia, emerytów, rencistów itd) nie wywołuje zastrzeżeń z punktu widzenia konstytucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej. Zasada ta wynika wprost z art. 1 *Konstytucji*, który głosi że „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”. Nie ulega wątpliwości, że projektowane zniesienie uprawnień do leków bezpłatnych jest problemem należącym do sfery społecznego podziału dóbr (dochodu narodowego). W demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasadę sprawiedliwości społecznej, zasada ta jest jedną z naczelných zasad rządzących podziałem dóbr (por. w tej kwestii cytowane orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego). W danym wypadku, kierując się właśnie zasadą sprawiedliwości społecznej, ustawodawca będzie musiał rozważyć, czy słuszne jest jednakowe potraktowanie w rządowym projekcie ustawy wszystkich grup społecznych i zawodowych. W razie odpowiedzi negatywnej należałoby wskazać:

- a) czy i które spośród „poszkodowanych” w projekcie ustawy grup zawodowych zasługują na ewentualne preferencje;
- b) które grupy społeczne lub zawodowe legitymują się trudniejszymi warunkami bytu w stopniu uzasadniającym korzystniejsze ich potraktowanie przy ustalaniu nowych zasad odpłatności za leki.

W konkluzji należy wyrazić pogląd, że konstytucyjna zasada sprawiedliwości społecznej wymaga dokonania analizy i oceny słuszności proponowanych w projekcie ustawy jednolitych zasad odpłatności w odniesieniu do poszczególnych grup społecznych i zawodowych. Należy bowiem mieć na uwadze, że nie w każdym wypadku ustanowienie jednakowego prawa dla wszystkich grup podmiotów może być uznane za rozwiązanie sprawiedliwe, zgodne z tą zasadą. Jeżeli bowiem przyjmujemy, że pojęcie sprawiedliwości w sferze podziału dóbr ma znaczenie dystrybutywne (rozdzielcze), to niekiedy może się okazać, że równe prawa przy realizacji tego podziału w odczuciu społecznym nie będą

20

sprawiedliwe.

27 kwietnia 1991

PARTIE POLITYCZNE W WYBORACH DO SEJMU
(w świetle prawa polskiego)
WOJCIECH SOKOLEWICZ

W warunkach tzw. dyktatury proletariatu i politycznego monocentryzmu jedynym i trwałym ośrodkiem kierowniczym całego systemu politycznego była partia komunistyczna (PZPR). Pozostałe partie (ludowa - ZSL i demokratyczna - SD), jak i organizacje polityczne i społeczne, uznawały *nolens volens* jej kierownictwo w płaszczyźnie ideowo-politycznej, a nawet - personalnej. Organizacyjną formą nierównoprawnego, jak widać, współdziałania wszystkich tych zrzeszeń była ogólniejsza struktura, występująca początkowo pod nazwą Frontu Narodowego, a potem Frontu Jedności Narodu, a ostatnio - Patriotycznego Ruchu Odrodzenia Narodowego, także działająca z inspiracji i pod mało dyskretnym zwierzchnictwem partii komunistycznej.

Konstytucja w jej pierwotnym brzmieniu (z 1952 r.) nie posługiwała się w ogóle pojęciem partii. Monocentryczny system polityczny zapisano w niej - nadając mu charakter zasady prawnej ustroju - mimo sprzeciwów znaczących grup społeczeństwa, dopiero w obszernej noweli uchwalonej w 1976 r. (DzU 1976, nr 7, poz. 36). W interesującym nas zakresie to nowe brzmienie *Konstytucji* zaktualizowano kolejną nowelą, ogłoszoną w DzU z 1983, nr 39, poz. 175.

Konstytucyjne uznanie monocentrycznego systemu partyjnopolitycznego - dokonane wówczas przepisami art. 3 *Konstytucji* - uczyniło wyraźniejszym restryktywne znaczenie innego jej przepisu (art. 100), który w ówczesnym brzmieniu prawo zgłaszania kandydatów na posłów (a także na członków rad terenowych) zastrzegwał wyłącznie organizacjom politycznym i społecznym. W połączeniu z wcześniej wspomnianą nowelą z 1976 r. oznaczało to nic innego, jak konstytucyjne uznanie i zagwarantowanie rozstrzygającego wpływu partii komunistycznej przy zgłaszaniu wszystkich kandydatów na posłów, niezależnie od ich formalnej afiliacji politycznej.

Kolejne ustawy wyborcze (ordynacje) do Sejmu (od roku 1952 do 1985) konkretyzowały i uzupełniały te konstytucyjne zasady przewodnie na niższym poziomie źródeł prawa - na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Niekiedy w sposób bardziej dorozumiany, niekiedy zaś wprost, ale zawsze zapewniały wyłączność skutecznego zgłaszania kandydatów na posłów takim strukturom politycznym (FN, FJN, PRON czy tzw. konwenty wyborcze), które w pełni poddane były oddziaływa-

niu partii komunistycznej (PZPR).

W tych okolicznościach wybory pozbawione były cechy konkurencji międzypartyjnej - czy to programowej, czy choćby personalnej - postawiona zaś obywatelowi skala wyboru ograniczała się do decyzji, czy brać w ogóle udział w głosowaniu, czy pozostać w domu; w najlepszym razie, czy skreślić tego lub innego kandydata (zawsze akceptowanego przez PZPR), czy też oddać głos bez skreśleń, godząc się z preferencjami dla tych z nich, których umieszczono na liście w pierwszej kolejności.

Istotnego wyłomu w tym systemie wyborczym dokonano w 1989 r. W *Konstytucji* wyraziło się to początkowo drobną korekturą brzmienia jednego z jej przepisów (art. 100), polegającą na zaliczeniu do podmiotów zgłaszających kandydatów na posłów prócz organizacji także wyborców. Jednocześnie, wobec legalizacji NSZZ „Solidarność” i faktycznego uznania innych form organizacyjnych ówczesnej demokratycznej opozycji, co oznaczało początek politycznego pluralizmu, rozszerzeniu uległa kategoria konstytucyjna „organizacji politycznych i społecznych”. Zniesiono jej dawne faktyczne ograniczenie do zrzeszeń poddanych kierownictwu partii komunistycznej (z niewielkimi wyjątkami dla „koncesjonowanych” ugrupowań katolickich) oraz odjęto jej pewien posmak klasowości przez usunięcie niewinnej skądinąd formuły o zrzeszaniu przez te organizacje „obywateli w miastach i wsiach”.

Wobec zapoczątkowanej pluralizacji życia politycznego zachowana przejściowo - do kolejnej noweli konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 (DzU nr 75, poz. 444), która proklamowała w miejsce usuniętego monocentryzmu pełen pluralizm polityczny - konstytucyjna zasada monocentryzmu opartego na kierowniczej („przewodnej”) roli partii komunistycznej uległa dezaktualizacji jeszcze przed jej formalnym uchyleciem.

Wprawdzie wybory do Sejmu w 1989 r. odbywały się jeszcze podług tzw. kontraktu politycznego - prawnie potwierdzonego w art. 39 ust. 1 ustawy z 7 kwietnia 1989 - Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji, na lata 1989-1993 (DzU nr 19, poz. 102) – przyznającego z góry PZPR i jej aliantom 65% miejsc w izbie, ale już w jednocześnie przeprowadzanych wyborach do Senatu, a następnie w wyborach prezydenckich i lokalnych w 1990 r., obowiązywała równość praw wszystkich konkurujących ze sobą sił politycznych. Odpowiadała temu podejściu także ustanowiona wtedy równość – w zasadzie - wszystkich konstytucyjnie przewidzianych podmiotów uprawnionych do zgłaszania

kandydatów, niezależnie od formy zorganizowania tych podmiotów - tak partii wobec innych organizacji politycznych, społecznych i zawodowych oraz ruchów (komitetów) obywatelskich, jak i wszystkich tych zrzeszeń w stosunku do ad hoc formowanych (z reguły zresztą przez te lub inne zrzeszenia) grup wyborców. Status partii politycznych nie odznaczał się niczym szczególnym, był taki sam jak organizacji politycznych i społecznych nie nazywających się partiami.

W celu eliminacji ugrupowań działających na marginesach życia politycznego, ważne było wprowadzenie już wtedy wymogu poparcia zgłaszanych kandydatur (z wyjątkiem kandydatów na posłów w wyborach 1989 r., zgłaszanych przez PZPR i jej ówczesnych sojuszników: ZSL, SD i trzy stowarzyszenia katolickie i chrześcijańskie) podpisami pewnej liczby wyborców. W wyborach do Sejmu 1989 r. liczba ta wynosiła 3000, w wyborach do rad gminnych w 1990 - tylko 15, w tym samym zaś roku w wyborach prezydenta państwa - aż 100 000.

Jaki stan prawny obowiązuje obecnie - po pięciokrotnej nowelizacji *Konstytucji* w latach 1989-1991, uchwaleniu ustawy o partiach politycznych w 1990 oraz ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu (28 czerwca 1991)?

Kwestię zgłaszania kandydatów na posłów *Konstytucja* nadal rozstrzyga w sposób bardzo ogólny, przyznając to prawo organizacjom politycznym i społecznym oraz wyborcom (art. 100). W świetle tego przepisu partie stanowią kwalifikowaną kategorię organizacji politycznych, gdy te z kolei trzeba rozumieć jako jedną z postaci zrzeszeń obywateli, wymienioną zresztą w art. 84 ust. 2 *Konstytucji*, w kontekście przepisów mających stanowić gwarancję prawa obywateli do zrzeszania się.

Gwarantując prawo zrzeszania się, *Konstytucja* zakazuje jednakże tworzenia zrzeszeń, które godzą w ustrój polityczny i społeczny albo w porządek prawny państwa (art. 84 ust. 3). Zarówno sama gwarancja konstytucyjna prawa do zrzeszania, jak i jej wspomniane ograniczenie mogłyby być odnoszone do wszystkich postaci zrzeszeń, a więc do wszystkich kategorii organizacji politycznych, a zatem także i do partii. Na tej podstawie wypowiedziano pogląd, że zbędna jest odrębna, specjalna regulacja konstytucyjna partii, a wystarczą - po niewielkim i raczej formalnym uzupełnieniu - przepisy odnoszące się do wszelkich zrzeszeń.

Zwyciężył pogląd odmienny, mający swoje źródło w dążeniu do stworzenia wyraźnej przesłanki i gwarancji prawnokonstytucyjnej bu-

dowanemu pluralistycznemu systemowi partyjnemu. Stąd też znalazła się w *Konstytucji* regulacja specjalna (art. 4), odnosząca się tylko do partii politycznych. W przeciwieństwie do poprzedniej regulacji dotyczącej systemu partyjno-politycznego teraz *Konstytucja* proklamuje - chociaż czyni to *implicite* - zasadę pluralizmu politycznego, uznając swobodę tworzenia partii i ich równość wobec prawa; określa zarazem cel partii: „wpływanie metodami demokratycznymi na kształtowanie polityki państwa”. Sformułowanie to było wielokrotnie poddawane krytyce, zarówno w toku prac legislacyjnych, jak i po uchwaleniu i ogłoszeniu ustawy. Krytycy wskazywali, że nie jest ono wystarczająco precyzyjne. Nie wiadomo na przykład, jakie metody mieszczą się w granicach demokracji, a jakie je przekraczają, gdyż samo pojęcie demokracji jest na tyle wieloznaczne, że nie wiadomo, jakie by mu należało w tym kontekście przypisać znaczenie. Pozostawmy ten spór na marginesie naszych rozważań. Istotne jest natomiast, że bezspornie jedną z lepszych metod demokratycznego wpływania na politykę państwa jest posiadanie reprezentacji w parlamencie. Można zatem powiedzieć, że także w świetle *Konstytucji* udział w wyborach parlamentarnych stanowi jedną z podstawowych funkcji partii politycznych, jest racją ich bytu.

Ale ta cecha (cel) partii nie wyróżnia ich bynajmniej od innych organizacji politycznych (np. zorganizowanych jako stowarzyszenia) lub niektórych społecznych czy zawodowych (np. związków zawodowych), które faktycznie pretendują do bezpośredniego uczestnictwa w mechanizmie władzy państwowej, prawo zaś nie tylko im tego nie zabrania, lecz nawet im to ułatwia.

Wyróżnia natomiast partie - od strony formalnej - poddanie ich przepisom ustawy z 28 lipca 1990 o partiach politycznych (DzU nr 54, poz. 312), podczas gdy inne zrzeszenia działają zgodnie z zasadami ustawy o stowarzyszeniach, ustawy o związkach zawodowych lub wreszcie - ustawy o organizacjach zawodowych rolników. W praktyce oznacza to dla partii większą swobodę tworzenia (zgłoszenie do ewidencji nie jest warunkiem utworzenia partii, lecz tylko - uzyskania przez nią osobowości prawnej), oraz znaczne ograniczenie nadzoru państwowego sprawowanego nad ich funkcjonowaniem. Państwo - poprzez Trybunał Konstytucyjny - interweniuje wtedy tylko, gdy zgłoszona do ewidencji partia deklaruje cele lub zamiar działalności sprzeczne z *Konstytucją* lub gdy jakkolwiek partia zmierza do zmiany przemocą ustroju państwowego bądź organizuje stosowanie przemocy w życiu publicznym.

Dopiero Trybunał Konstytucyjny będzie mógł autorytatywnie wyjaśnić, jak w nadzorowaniu partii politycznych (ewidencjonowanych, a także nie ewidencjonowanych) należy korelować konstytucyjne kryteria: „sprzeczności z *Konstytucją*” (art. 4 ust. 2), „godzenie w ustroj polityczny i społeczny albo porządek prawny” (art. 84 ust. 3) oraz ustawowe „zmiernia do zmiany przemocą konstytucyjnego ustroju lub organizowania stosowania przemocy w życiu publicznym” (art. 5 ust. 2 ustawy o partiach). Tymczasem droga jest otwarta dla rozmaitych interpretacji.

Obecnie działa w Polsce blisko 100 partii zgłoszonych do ewidencji (co jest o tyle procedurą nieskomplikowaną, że wymaga zaledwie 15 podpisów założycieli) i trudna do ustalenia liczba partii nie zgłoszonych. Zrzeszają od kilkunastu członków do kilkudziesięciu tysięcy. Zasięg poparcia społecznego ujawnią dopiero najbliższe wybory parlamentarne, stwarzające mechanizm naturalnej selekcji tych ugrupowań. Wprawdzie trudno uznać za w pełni miarodajne wyniki badań opinii publicznej, ale świadczą one o słabym rozeznaniu społeczeństwa w tej skomplikowanej materii politycznej i wstrzeźliwości w ujawnianiu poparcia dla ugrupowań mieniących się partiami politycznymi.

Ustawa wyborcza do Sejmu z 28 czerwca 1991 oparta jest na szerokiej konstytucyjnej formule, określającej podmioty uprawnione do zgłaszania kandydatów na posłów. Wymaga to podkreślenia, ponieważ w toku prac legislacyjnych poprzedzających jej uchwalenie wyrażane były zastrzeżenia co do objęcia tą formułą organizacji społecznych (zawodowych), jak również wyborców. Powiadano, że przyjęcie pojemnej formuły konstytucyjnej utrudni kształtowanie się partii politycznych, gdy zaś idzie o organizacje zawodowe, to ich cele nie obejmują bezpośredniego uczestnictwa w sformalizowanej procedurami wyborczymi rywalizacji politycznej. Stanowisku temu przeciwstawiono argumentację, jak się miało okazać podzieloną przez większość uczestników dyskusji, że granice między polityką a innymi formami uczestnictwa w życiu publicznym są zawsze płynne, obecnie zaś trudniejsze niż kiedykolwiek do wyraźnego oznaczenia; dopiero kształtujące się partie nie reprezentują jak na razie wszystkich postaw i nie artykułują wszystkich realnie występujących w społeczeństwie interesów. Ograniczenie do partii politycznych uczestnictwa w wyborach odbić by się mogło niekorzystnie na reprezentatywności społecznej przyszłego parlamentu.

Wiadomo już z oficjalnych oświadczeń, że na przykład związek zawodowy „Solidarność” zabiegać będzie o utworzenie w przyszłym

Sejmie własnej reprezentacji. Samodzielnymi podmiotami akcji wyborczej zamierzają zostać (co nie wyklucza łączenia się w koalicje wyborcze) m.in. Związek Zawodowy Rolników Indywidualnych „Solidarność” i tzw. komitety obywatelskie, jak również niektóre stowarzyszenia. Rozumiejąc przyczyny takich rozwiązań w obecnym stadium krzepnięcia naszego pluralistycznego systemu politycznego, należy wskazać na pewne związane z nimi komplikacje prawne. Na przykład zakaz tworzenia organizacji partyjnych w zakładach pracy (art. 2 ust. 2 ustawy o partiach) oraz ograniczenie prowadzonej tam kampanii wyborczej (art. 121 ust. 1 ordynacji wyborczej z 1991 r.) dają kandydatom związkowym pewną przewagę nad innymi kandydatami.

Odrzucając koncepcję wyłączności partii politycznych jako uczestników rywalizacji wyborczej, autorzy ustawy wyborczej przyjęli interesującą konstrukcję prawną nadania statusu quasi-partii wszystkim dopuszczonym uczestnikom. Polega to na tym, że listy kandydatów w imieniu partii, organizacji lub ad hoc zorganizowanych grup wyborców zgłaszają we wszystkich tych wypadkach komitety wyborcze przez nie konstytuowane (których nie wolno mylić z komisjami wyborczymi!), do których stosuje się - z niewielkim wyjątkiem - przepisy ustawy o partiach politycznych.

W praktyce oznacza to, że pełną swobodę działania mają jedynie komitety wyborcze (jednakże poza terenem zakładów pracy i jednostek wojskowych, co w pierwszym wypadku kłóci się ze wspomnianym wyżej udziałem w kampanii wyborczej związków zawodowych, z natury rzeczy zorganizowanych w zakładach pracy, w drugim zaś - z pełnią praw wyborczych członków sił zbrojnych) ograniczoną tylko - podobnie jak w przypadku partii - klauzulą zgodności celów z *Konstytucją* oraz niezmiernie do stosowania przemocy. Gwarancją respektowania tych ograniczeń są odpowiednie uprawnienia nadzorcze Trybunału Konstytucyjnego.

Komitety wyborcze, zgłaszając listy kandydatów w poszczególnych okręgach, obowiązane są udokumentować poparcie list przez co najmniej 5000 wyborców z danego okręgu wyborczego. Wymóg ten, który można by porównać z występującym w amerykańskich prawyborach, stanowić ma rodzaj wstępnego testu popularności poszczególnych ugrupowań. Dopuszczalne jest wprawdzie udzielenie przez wyborcę poparcia więcej niż jednej liście (rozwiązanie nader kontrowersyjne, wprowadzone zapewne z myślą o dopomożeniu najmniej popularnym zrzeszeniom i kandydatom), można się jednak spodziewać, iż obowią-

zek udokumentowania poparcia uniemożliwił start w wyborach ugrupowaniom pozbawionym znaczącego zaplecza społecznego. Wobec łatwości tworzenia partii (a także innych zrzeszeń) brak takiego testu mógłby wprowadzić do kampanii wyborczej zbyt wiele elementów politycznego folkloru.

Po długich debatach parlamentarnych oraz rozważeniu kolejnych interwencji prezydenta państwa, w ustawie wyborczej, na podstawie której 27 października 1991 zostaną przeprowadzone wybory do Sejmu (odmienny system wyborczy będzie obowiązywał w odbywających się tego samego dnia wyborach do Senatu) przyjęto proporcjonalny system wyborów. Spośród 460 wybranych posłów 391 uzyska mandat w okręgach wielomandatowych (liczących 7-17 mandatów), 69 zaś - z list ogólnokrajowych wprowadzicie, ale powiązanych ściśle z odpowiednimi listami okręgowymi. Przy czym warunkiem ważności głosu wyborcy jest wskazanie nie samej tylko listy, na którą głosuje, lecz konkretnego kandydata z tej listy, dla którego wyraża swoją preferencję.

Jest sprawą ogólnie znaną, że o kształt systemu wyborczego toczył się spór między Sejmem a prezydentem państwa i Senatem. Obie strony przedstawiały w nim swoje racje i argumenty. Można z nich odczytać dwie odmienne wizje przyszłego parlamentu, oparte na nie całkiem identycznie zhierarchizowanych wartościach.

Gdy jedni przyznawali pierwszeństwo reprezentatywności izby, z czym wiąжали obecność w niej możliwie szerokiego spectrum działających w życiu publicznym ugrupowań, to drudzy - akcentowali potrzebę skuteczności Sejmu, możliwej dzięki wyłonieniu trwałej większości w parlamencie, stanowiącej bazę rządu, jak i gwarancję możliwie sprawnej legislacji. Ci pierwsi dążyli do konsekwentnej realizacji zasady wyborów proporcjonalnych, ci drudzy - pragnęli kojarzyć ją, jeśli wręcz nie zastąpić, większościowym systemem wyborczym, dopatrując się w nadmiernym rozproszeniu sił politycznych w parlamencie zagrożenia dla stabilności państwa i kontynuacji reform ustrojowych.

Gdy jedni uważali, że wobec braku dostatecznie wykrystalizowanego systemu partyjnego należy umocnić w wyborach ich aspekt ściśle personalny, inni - przeciwni - wywodzili, że taka propozycja oddala ukształtowanie się partii o wyraźnym obliczu ideowo-programowym oraz prowadzi do dezintegracji przyszłego ciała parlamentarnego, m.in. utrudniając objęcie wybranych w tym trybie posłów dyscypliną partyjną. Jak widać, jeszcze raz odżył tradycyjny spór o to, czy silniejsze jest, względnie powinno być, oddziaływanie systemu partyjnego na procedu-

ry wyborcze, czy też tych procedur na zmiany w systemie partyjnym.
Wkrótce już praktyka pokaże, która ze stron miała rację.

18 lipca 1991

BLOKADA EKONOMICZNA W ŚWIETLE PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO

ZDZISŁAW GALICKI

Pojęcie blokady wywodzi się z prawa wojennego i tradycyjnie odnosiło się do tzw. blokady morskiej, oznaczającej „skuteczne zamknięcie, przez siły zbrojne wojującego państwa, dostępu do części lub całego wybrzeża przeciwnika” (Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. Wiedza Powszechna, Warszawa 1976, s. 40). Zastosowanie tego rodzaju blokady było i jest nadal możliwe tylko w razie zaistnienia stanu wojny lub przynajmniej praktycznego prowadzenia działań wojennych. Wówczas blokada jest prawnym środkiem przerwania komunikacji morskiej i handlu morskiego przeciwnika z państwami neutralnymi, co ma w konsekwencji doprowadzić do jak największego osłabienia potencjału ekonomicznego nieprzyjaciela. Szczegółowe zasady prawne dotyczące ustanawiania i stosowania blokady wojennej zostały zawarte już w *Deklaracji paryskiej* (1856), a następnie w *Deklaracji londyńskiej o prawie wojny morskiej* (1909).

Wydaje się, że elementy tego typu wojennej blokady morskiej można znaleźć w rezolucji nr 665 (1990) Rady Bezpieczeństwa ONZ z 25 sierpnia 1990 w sprawie kontroli przez siły morskie, wprowadzone w rejon Zatoki Perskiej, wykonania uprzedniej rezolucji Rady - nr 661 (1990), nakładającej sankcje ekonomiczne na Irak. Rada Bezpieczeństwa wezwała państwa członkowskie Organizacji Narodów Zjednoczonych, które wprowadziły swoje siły morskie do omawianego rejonu, aby zastosowały środki konieczne „(...) do zatrzymania całej morskiej floty handlowej, wchodzącej i wychodzącej z rejonu, w celu kontrolowania i weryfikowania jej ładunków i portów przeznaczenia(...)”.

Jakkolwiek państwa członkowskie ONZ, mające realizować wspomnianą blokadę, nie znajdowały się formalnie w stanie wojny z Irakiem, to jednak ich działalność podejmowana była w rezultacie zastosowania zbiorowych środków przymusu, przewidzianych przez odpowiednie postanowienia *Karty Narodów Zjednoczonych* (rozdz. VII). Stąd też zasadne wydaje się traktowanie tego typu blokady analogicznie do tradycyjnej blokady morskiej, zwłaszcza że zgodnie z rezolucją nr 665 (1990) miała ona być realizowana przez „siły morskie” państw członkowskich ONZ.

Tradycyjnemu pojęciu blokady wojennej odpowiada również blokada wymieniona w art. 42 *Karty Narodów Zjednoczonych* wśród środków

pociągających za sobą użycie siły, które może zastosować Rada Bezpieczeństwa ONZ w celu utrzymania lub przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Niezależnie od blokady wojennej, uznanej przez międzynarodowe prawo wojenne za legalną metodę szkodenia nieprzyjacielowi, w stosunkach międzynarodowych występuje instytucja tzw. blokady pokojowej. Jakkolwiek istnieją w doktrynie rozbieżności co do prawnego czy też bezprawnego charakteru tego typu blokady, to jednak większość autorów skłonna jest przychylić się do opinii, że blokada pokojowa może być uznana za swoistą formę środków odwetowych. Winny zostać w tym przypadku spełnione, co jest oczywiste, wymogi uzasadniające generalnie możliwość stosowania środków odwetowych, a więc uprzednie sprzeczne z prawem międzynarodowym działanie państwa, przeciwko któremu blokada taka jest kierowana, nieskuteczność innych metod działania oraz proporcjonalność zastosowanego środka odwetowego do doznanego uszczerbku.

Swoistą formą blokady pokojowej była tzw. kwarantanna zastosowana przez Stany Zjednoczone w 1962 r. w celu zapobieżenia importowi rakiet ofensywnych przez Kubę oraz wymuszenia wycofania rakiet już tam się znajdujących. Szczególny charakter tego działania polegał na tym, że było ono skierowane nie tylko przeciwko państwu blokowanemu i jego statkom, ale także przeciw państwu trzeciemu (Związkowi Radzieckiemu), czego tradycyjne rozumienie blokady pokojowej raczej nie dopuszcza. Należy podkreślić, że - niezależnie od braku precyzyjnego określenia samego pojęcia, jak i charakteru prawnego blokady pokojowej - praktyczne stosowanie tego środka jest szczególnie groźne, gdyż może bardzo łatwo doprowadzić do przekształcenia konfliktu politycznego w konflikt zbrojny..

Trzecim rodzajem blokady, o którym mówi się zarówno w dokumentach międzynarodowych, jak i w doktrynie, jest blokada ekonomiczna. I tak zgłoszony już w 1953 r. na forum ONZ radziecki projekt definicji „agresji” uznawał poddanie państwa przez inne państwo blokadzie ekonomicznej za jedną z form tzw. agresji ekonomicznej. Brak jest jednak jeszcze we współczesnym prawie międzynarodowym jednoznacznej, a zarazem prawnie wiążącej definicji pojęcia blokady ekonomicznej. Pozostaje więc ono nadal określeniem bardziej politycznym aniżeli prawnym.

Ponadto w praktyce termin „blokada ekonomiczna” bywa często używany jako sumujące określenie różnego rodzaju nieprzyjaznych i

dyskryminujących działań gospodarczych, jak również jest stosowany jako nazwa prawnej instytucji występującej w stosunkach międzynarodowych - embargo. Przez embargo rozumie się „zakaz wywozu (lub przywozu) pewnych towarów, a także kapitału do określonego kraju lub grupy krajów”, a czasami także „zatrzymanie obywateli lub zajęcie we własnym porcie statków i towarów innego państwa w celu wywarcia presji oraz zakaz wyjazdu obywateli własnego kraju lub odpłynięcia statków własnej bandery do określonego kraju lub grupy krajów” (Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. Wiedza Powszechna, Warszawa 1976, s. 75). Znaczenie embargo wzrosło równoległe z rozszerzaniem się międzynarodowych stosunków gospodarczych i rosnącym uzależnianiem się ekonomik poszczególnych państw od rynku zewnętrznego.

Stosowanie embargo uzyskało nawet pewne formy instytucjonalne. W 1949 r. rozwinięte państwa kapitalistyczne utworzyły Grupę Konsultacyjną, a w 1950 - Komitet Koordynacyjny dla Handlu ze Wschodem (COCOM), z siedzibą w Paryżu. Analogiczny komitet utworzono także dla koordynacji handlu z Chińską Republiką Ludową (CHINCOM). Komitety te otrzymały za zadanie ustalanie list artykułów zakazanych w handlu z ówczesnymi krajami socjalistycznymi. Chodziło przede wszystkim o tzw. artykuły strategiczne bądź też deficytowe. Wspomniane organy wprowadziły też kontrolny system udzielania zezwoleń na wymianę towarową z ówczesnymi krajami socjalistycznymi, w tym również dotyczącą artykułów o charakterze czysto konsumpcyjnym. Należy jednak stwierdzić, że w miarę postępowania procesu odprężenia, a następnie w efekcie istotnych zmian ustrojowych, które nastąpiły w tych krajach, instytucje te i wprowadzane przez nie ograniczenia straciły na znaczeniu i były stopniowo znoszone.

Problem stosowania przez jedno lub kilka państw blokady ekonomicznej wobec innych członków społeczności międzynarodowej ma zazwyczaj istotne podłoże polityczne. Blokada taka, rozumiana szeroko jako wszelkiego rodzaju restrykcje czy też środki dyskryminacji gospodarczej i handlowej lub przymusu ekonomicznego, bywa często instrumentem nacisku politycznego bądź też reakcją na postępowanie państw, przeciwko którym jest kierowana.

Tego typu działania podejmowano dość często w stosunkach Wschód-Zachód i były one zazwyczaj skierowane przeciw słabszym ekonomicznie państwom socjalistycznym. Można wspomnieć chociażby o gospodarczych sankcjach i restrykcjach zastosowanych, przez Sta-

ny Zjednoczone i Europejską Wspólnotę Gospodarczą wobec Polski po wprowadzeniu stanu wojennego. Pewne uzasadnienie takiego postępowania można znaleźć w stwierdzeniu prezydenta Ronalda Reagana z 1982 r., że sankcje takie „(...) zmierzają do jasnego wykazania światu, że Ameryka nie będzie prowadzić i utrzymywać normalnych stosunków z krajami, które stosują represje”.

Warto też zwrócić uwagę na zjawisko uwydatnienia się konfliktów gospodarczych i stosowania podobnych środków przymusu ekonomicznego w stosunkach Północ-Południe. Przez termin „Północ” rozumie się przede wszystkim rozwinięte przemysłowo państwa kapitalistyczne, a określenie „Południe” oznacza, ogólnie biorąc, kraje rozwijające się, tzw. Trzeci Świat. Jakkolwiek kraje Trzeciego Świata stanowią bardzo niejednorodną grupę pod względem ekonomicznym i politycznym, to jednak pewne posunięcia niektórych z tych państw, czy też ich grup, zasługują na szczególne uwzględnienie w ramach omawianego tematu. Chodzi tu przede wszystkim o wprowadzenie w 1973 r. przez kraje arabskie ograniczeń produkcji ropy naftowej i zastosowanie embarga na jej dostawy do niektórych krajów kapitalistycznych aktywnie popierających politykę Izraela, w tym także Stanów Zjednoczonych.

Za specyficzny rodzaj blokady ekonomicznej można także uznać związanie instytucjonalne i uzależnienie gospodarcze byłych krajów socjalistycznych, jakie miało faktycznie miejsce w ramach Rady Wzajemnej Pomocy Gospodarczej. Ścisłe powiązanie działalności tej organizacji z podłożem ideologicznym i politycznym prowadziło z jednej strony do uzależnienia ekonomicznego jej członków od nieporównanie potężniejszego ekonomicznie partnera, jakim był Związek Radziecki, z drugiej zaś strony - do postępującej izolacji od podstawowych kierunków i tendencji rozwoju gospodarki światowej. Zależność tę pogłębiał, a izolacji od rynku światowego sprzyjał odrębny od przyjętego w gospodarce wolnorynkowej system rozliczeń wzajemnych w ramach RWPG. Negatywne skutki tej swoistej blokady ekonomicznej stały się szczególnie widoczne z chwilą praktycznego, a w 1991 r. formalnego rozpadu RWPG i pozostawienia jej członków z rozlicznymi trudnościami i problemami gospodarczymi, będącymi głównie wynikiem wieloletniej, zdominowanej przez jednego partnera, działalności tej instytucji.

Obraz napięć w stosunkach gospodarczych i konfliktów powodujących stosowanie środków przymusu ekonomicznego nie byłby pełny, gdyby nie wymienić, choćby przykładowo, sytuacji powstających w

łonie tak spójnej i jednolitej, jak mogłoby się wydawać, grupy państw, jaką stanowią rozwinięte kraje kapitalistyczne. Charakterystycznym przykładem może być poważny rozdzwięk, jaki powstał w 1982 r. pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a ich zachodnioeuropejskimi sojusznikami politycznymi na tle nałożenia i wykonywania sankcji gospodarczych przeciwko Związkowi Radzieckiemu. Rząd amerykański jeszcze w końcu 1981 r. wprowadził embargo na dostawy sprzętu do budowy gazociągu Syberia-Europa Zachodnia. Początkowo zakaz ten dotyczył jedynie firm w Stanach Zjednoczonych. Następnie, w połowie 1982 r. został rozszerzony na całość sprzętu przydatnego do budowy tego rurociągu, wytwarzanego w zagranicznych filiach firm amerykańskich bądź produkowanego za granicą na licencjach amerykańskich. W stosunku do firm łamiących embargo zapowiedziano dotkliwie sankcje gospodarcze.

Posunięcia te wywołały w sierpniu 1982 ostry protest państw EWG. W dołączonym do noty protestacyjnej oświadczeniu, uzasadniającym i wyjaśniającym stanowisko państw Europy Zachodniej, znalazło się bardzo znamienne stwierdzenie, że „Wspólnota Europejska uważa poczynania Stanów Zjednoczonych za sprzeczne z prawem międzynarodowym, jak również sprzeczne z zasadami, które leżą u podstaw prawa amerykańskiego”.

Na zarysowanym powyżej politycznym i prawnym tle zagadnienia można by postawić pytanie, czy - niezależnie od braku ściśle prawnej definicji takiego pojęcia jak blokada ekonomiczna - istnieją we współczesnym prawie międzynarodowym normy zakazujące lub regulujące możliwość stosowania środków przymusu ekonomicznego we wzajemnych stosunkach między państwami. Otóż wydaje się, że na tak sformułowane pytanie nie można udzielić negatywnej odpowiedzi.

Już bowiem w art. 1 *Karty Narodów Zjednoczonych*, określającym podstawowe cele ONZ, wymieniono dwa istotne dla naszych rozważań zadania tej organizacji. Ma ona mianowicie „rozwijać przyjazne stosunki między narodami, oparte na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samostanowienia narodów” oraz „doprowadzić do współdziałania międzynarodowego w rozwiązywaniu zagadnień o charakterze gospodarczym”. W powiązaniu z głównym celem ONZ, jakim jest utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa w świecie, te dwa zadania nakładają niewątpliwie na państwa członkowskie organizacji obowiązek utrzymywania i rozwijania pokojowych stosunków gospodarczych.

Za taką interpretacją przemawiają również postanowienia przyjętej

jednomyślnie na jubileuszowej XXV Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 1970 r. *Deklaracji zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania między państwami zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych*. Proklamowano w niej obowiązek współdziałania ze sobą państw zgodnie z *Kartą Narodów Zjednoczonych*, sformułowany w sposób następujący:

„Państwa mają obowiązek współdziałania ze sobą, bez względu na różnice ich politycznych i społecznych ustrojów, w różnych dziedzinach stosunków międzynarodowych w celu utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, popierania międzynarodowej stabilizacji gospodarczej i postępu, ogólnego dobrobytu narodów i międzynarodowego współdziałania, wolnego od dyskryminacji opartej na takich różnicach”.

W odniesieniu do międzynarodowej współpracy gospodarczej zobowiązano państwa do współdziałania na polu gospodarczym, do postępowania w tej dziedzinie zgodnie z zasadami suwerennej równości i nieingerencji oraz do popierania gospodarczego wzrostu w całym świecie, zwłaszcza zaś w krajach rozwijających się. Ponadto, zgodnie z potwierdzoną przez deklarację zasadą nieingerencji w sprawy wewnętrzne państw, stwierdzono, że „żadne państwo nie może stosować ani zachęcać do stosowania ekonomicznych, politycznych lub jakichkolwiek innych środków przymusu wobec innego państwa, aby podporządkować je sobie w wykonywaniu jego suwerennych praw i uzyskać od niego jakiegokolwiek rodzaju korzyści”.

Od strony czysto formalnej *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego* z 1970 r. jako uchwała Zgromadzenia Ogólnego ONZ nie ma mocy wiążącej dla państw członkowskich. Jednakże ze względu na to, że została przyjęta na forum Zgromadzenia jednomyślnie, może być traktowana jako wykładnia *Karty Narodów Zjednoczonych*, łącznie z określonymi przez nią obowiązkami rozwijania przyjaznych stosunków między narodami oraz międzynarodowego współdziałania w rozwiązywaniu zagadnień gospodarczych. Konkretyzacja tych prawnych obowiązków i ich wykonywanie winny być zatem realizowane zgodnie z wymienionymi wyżej zasadami interpretacyjnymi zawartymi w *Deklaracji*, zwłaszcza zaś zgodnie z zasadą równości suwerennej państw i nieingerencji w ich sprawy wewnętrzne. Obie te zasady należą zresztą do podstawowych zasad prawa międzynarodowego, wymienionych w art. 2 *Karty Narodów Zjednoczonych*.

Przedstawienie podstawowych zasad prawnych rządzących współcze-

snyimi międzynarodowymi stosunkami gospodarczymi nie byłoby pełne, gdyby pominąć akt zamykający proces normatywnego określania zasad tzw. nowego ładu ekonomicznego. Chodzi o *Kartę praw i obowiązków ekonomicznych państw*, uchwaloną przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 14 grudnia 1974. Niezależnie od formalnego braku mocy wiążącej tej *Karty*, przyjętej w postaci rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, „(...) ustalone w niej zasady nowego ładu ekonomicznego, powoływane przez państwa w ich wzajemnych stosunkach, mogą dać podstawę praktyce, która wytworzy normy prawa międzynarodowego odpowiadające postulatom sformułowanym w *Karcie*” (Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. Wiedza Powszechna, Warszawa 1976, s. 119).

Do najistotniejszych z tych zasad - z punktu widzenia omawianego tematu - należy zawarty w postanowieniach końcowych zakaz stosowania przez państwo, lub zachęcania do stosowania, „gospodarczych, politycznych lub jakichkolwiek innych środków zmuszania drugiego państwa do podporządkowania się w wykonywaniu jego suwerennych praw”. Zasada ta stanowi, jak łatwo spostrzec, powtórzenie wspomnianej poprzednio zasady zawartej w *Deklaracji zasad prawa międzynarodowego* z 1970 r.

Karta praw i obowiązków ekonomicznych państw określa ponadto główne zasady prawne rządzące stosunkami międzynarodowymi, a więc: zasadę równości suwerennej wszystkich państw, zasadę nieagresji, nieinterwencji, wzajemnych i sprawiedliwych korzyści, pokojowego współistnienia, równych praw i samostanowienia narodów itp. Świadczy to o traktowaniu międzynarodowych stosunków gospodarczych jako integralnej części stosunków międzynarodowych w ogólności oraz o konieczności stosowania do nich powszechnie obowiązujących zasad prawa międzynarodowego. Dowodzi też tego umieszczenie na pierwszym miejscu - wśród wymienionych w *Karcie* ekonomicznych uprawnień i zobowiązań państw - postanowienia stwierdzającego suwerenne i niezbywalne prawo każdego państwa do wyboru ustroju gospodarczego - podobnie jak politycznego, społecznego i kulturalnego - zgodnie z wolą narodu, bez ingerencji z zewnątrz, bez przymusu lub groźby w jakiegokolwiek formie.

Staraliśmy się dotychczas dowieść, że we współczesnych stosunkach międzynarodowych można już mówić o ukształtowaniu się prawnego zakazu stosowania środków przymusu ekonomicznego, naruszających suwerenne prawa państw i stanowiących ingerencję w ich sprawy we-

wewnętrzne. Pozostaje jednak do rozważenia druga strona tego samego zagadnienia, mianowicie, czy w stosunkach międzynarodowych mogą istnieć sytuacje dające prawo do stosowania środków przymusu ekonomicznego jako swoistych sankcji wobec państwa naruszającego podstawowe normy prawa międzynarodowego. Praktyka stosunków międzynarodowych daje na to pytanie odpowiedź twierdzącą.

Instytucja sankcji gospodarczych przewidziana była już w *Pakcie Ligi Narodów*, jakkolwiek jej praktyczne zastosowanie (w odniesieniu do Włoch w związku z agresją przeciw Etiopii) okazało się niezbyt skuteczne. W systemie ONZ przewidziane są „środki zbiorowe” (art. 1 § 1 *Karty*) oraz „środki prewencyjne” lub „środki przymusu” (art. 2 § 5), przy których stosowaniu przez organizację wszyscy jej członkowie winni okazać wszelką pomoc. *Karta Narodów Zjednoczonych* przewiduje możliwość stosowania środków przymusu, rozróżniając środki nie pociągające za sobą użycia siły zbrojnej oraz środki wojskowe. Pierwsza kategoria obejmuje „zupełne lub częściowe wstrzymanie stosunków gospodarczych oraz komunikacji kolejowej, morskiej, lotniczej, pocztowej, telegraficznej, radiowej i innej, jak również zerwanie stosunków dyplomatycznych” (art. 41). Decyzje o zastosowaniu takich środków (podobnie jak i sankcji wojskowych) podejmuje Rada Bezpieczeństwa ONZ wobec państwa winnego „zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji”, określając zarazem ich charakter i zakres zastosowania.

W praktyce ONZ decyzje o zastosowaniu embarga dotyczyły najczęściej dostaw uzbrojenia i sprzętu wojskowego do zapalnych rejonów świata, do państw prowadzących wojny kolonialne lub stosujących politykę dyskryminacji rasowej. Tak na przykład już w 1962 r. Rada Bezpieczeństwa podjęła uchwałę o wprowadzeniu embarga na transport morski i lotniczy wszelkiego rodzaju materiałów zbrojeniowych, ropy naftowej i jej produktów do Rodezji Południowej oraz na przewóz produktów tego kraju. Podobny charakter miały sankcje gospodarcze wobec Republiki Południowej Afryki, zapoczątkowane uchwałami Rady Bezpieczeństwa w sprawie dobrowolnego (w 1963 r.), a następnie obowiązkowego (1977) embarga na dostawy wszelkiego rodzaju broni, amunicji i pojazdów wojskowych do tego kraju. Należy jednak podkreślić, że tego rodzaju sankcje wobec wymienionych państw miały stosunkowo niewielką skuteczność, a to ze względu na fakt, że wiele państw w sposób mniej lub bardziej jawny łamało postanowienia Rady Bezpieczeństwa.

Szczególne znaczenie miały natomiast decyzje Rady Bezpieczeństwa dotyczące sankcji ekonomicznych, podjęte w związku z konfliktem w Zatoce Perskiej. Podstawową rolę odegrała rezolucja Rady Bezpieczeństwa nr 661 (1990) z 6 sierpnia 1990, przyjęta z wyraźnym powołaniem się na rozdz. VII *Karty Narodów Zjednoczonych*, zatytułowany „Akcja w razie zagrożenia pokoju, naruszenia pokoju i aktów agresji”.

W rezolucji tej stwierdzono, że Irak nie zastosował się do uprzedniego wezwania Rady Bezpieczeństwa (rezolucja nr 660) do wycofania się z zajętych terytoriów Kuwejtu, a następnie zobowiązano wszystkie państwa do nałożenia embarga zarówno na import wszelkich towarów i wyrobów pochodzących z Iraku i Kuwejtu, jak i na wszelką działalność eksportową na rzecz osób lub instytucji prowadzących działalność gospodarczą w tych krajach. Embargo to objęło również wszelki transfer środków pieniężnych do Iraku lub Kuwejtu oraz dostęp rządu irackiego i jego instytucji do jakichkolwiek funduszy lub zasobów finansowych i ekonomicznych. Tak szeroko określone zasady embarga nie obejmowały jedynie dostaw na cele ściśle medyczne oraz żywności, dostarczanych ze względów humanitarnych, jak również przeznaczonych wyłącznie na te cele płatności.

W rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 670 (1990) z 25 września 1990 ustanowiono dodatkowo tzw. embargo lotnicze na wszelkie przewozy powietrzne - inne niż dopuszczone przez rezolucję nr 661 (1990).

W celu zapewnienia rzeczywistego przestrzegania rygorystycznych zasad blokady ekonomicznej Iraku, wprowadzonych w wyniku omówionych wyżej decyzji Rady Bezpieczeństwa, przyjęta została przez ten sam organ, wspomniana już na początku, rezolucja nr 665 (1990). Miała ona za zadanie, poprzez praktyczne wprowadzenie wojennej blokady morskiej, zapewnienie przestrzegania przede wszystkim embarga morskiego ustanowionego w rezolucji nr 661 (1990). Tego typu połączenie tradycyjnej instytucji wojennej blokady morskiej z nowoczesną instytucją zbiorowych sankcji ekonomicznych wydaje się szczególnie korzystne z punktu widzenia zapewnienia przestrzegania i efektywności sankcji ekonomicznych.

Niezależnie od przedstawionej wyżej możliwości prawnego zastosowania sankcji gospodarczych jako instrumentu zbiorowego działania państw w ramach ONZ, pozostaje nadal otwarte pytanie o prawną dopuszczalność stosowania takich środków - indywidualnie przez państwa - jako ewentualnych środków odwetowych, na przykład w sytuacji złamania przez partnera zobowiązań wynikających z umowy międzynaro-

dowej. Wydaje się, że w praktyce takie sytuacje, aczkolwiek wyjątkowe, mogą również zaistnieć. Komentując podpisany 21 marca 1990 traktat o stosunkach handlowych i gospodarczych między Rzeczpospolitą Polską a Stanami Zjednoczonymi, zauważono, nie bez słuszności, że w razie niedotrzymania przez Polskę wynikających z tej umowy zobowiązań w zakresie licencji i patentów Stany Zjednoczone mogłyby prawnie zastosować wobec naszego kraju takie restrykcje ekonomiczne, jak odstąpienie od ulg i preferencji celnych, wycofanie się z redukcji długu, cofnięcie klauzuli największego uprzywilejowania itp.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że problemy stosowania blokady ekonomicznej czy też wszelkich ekonomicznych środków przymusu są szczególnie aktualne w obecnej, nader złożonej światowej sytuacji polityczno-gospodarczej. Ta sytuacja przemawiać powinna za przyspieszeniem procesu budowania systemu bezpieczeństwa ekonomicznego w świecie. Celem takiego systemu winno być stworzenie trwałej sieci powiązań, zapewniających pomoc krajom znajdującym się w szczególnej potrzebie. Istnieje konieczność ochrony międzynarodowych stosunków gospodarczych przed ujemnym wpływem ze strony napięć politycznych powstających między państwami. Międzynarodowe stosunki ekonomiczne nie mogą być przedmiotem nacisków i szantażu politycznego. Wszelkie restrykcje natury ekonomicznej mogą być stosowane wyłącznie zgodnie z istniejącymi normami prawa międzynarodowego i w przewidzianym przez nie zakresie.

Stosowanie środków przymusu ekonomicznego może przybrać formę szczególnego rodzaju sankcji ze strony społeczności międzynarodowej wobec państw naruszających podstawowe normy prawa międzynarodowego. Właściwym reprezentantem społeczności międzynarodowej w tych sprawach wydaje się być ONZ. Do realizacji podstawowego zadania tej organizacji, jakim jest utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, stosowanie na mocy decyzji Rady Bezpieczeństwa sankcji ekonomicznych wobec państw zagrażających temu pokojowi i bezpieczeństwu może być szczególnie wskazane. Efektywne zastosowanie takich sankcji może też skutecznie eliminować potrzebę stosowania środków wojskowych, co ma ważne znaczenie ze względów politycznych i humanitarnych. Jednakże istotnym warunkiem, aby środki przymusu ekonomicznego mogły odgrywać właściwą rolę, jest pełne i bezwzględne realizowanie przez państwa członkowskie ONZ decyzji podejmowanych przez Radę Bezpieczeństwa w przedmiocie sankcji ekonomicznych.

18 lipca 1991

**USTRÓJ PAŃSTWOWY I PARLAMENTARNY V REPUBLIKI
FRANCUSKIEJ
JANUSZ MORDWIŁKO**

WSTĘP

Ustrój państwowy V Republiki Francuskiej to, w uproszczeniu, synteza dwu systemów: parlamentarno-gabinetowego i prezydenckiego. Nie jest to system w pełni prezydencki (taki jak np. w USA), nie jest to także w pełni system parlamentarno-gabinetowy (jak było w III i IV Republice). Dlatego też nosi on miano systemu „półprezydenckiego”. Zrealizowano w nim zasadę podziału władzy, ale szczególnie jest podział uprawnień między trzy jej piony. W odróżnieniu od pełnego prezydenjalizmu we Francji zachował się dualizm egzekutywy (prezydent i rząd).

Parlament jest dwuizbowy. Tworzą go Senat oraz Zgromadzenie Narodowe wybierane na 5-letnią kadencję w wyborach powszechnych i dwóch turach głosowania większościowego; Senat pochodzi z wyborów pośrednich i jest reprezentacją samorządowych wspólnot terytorialnych. Do parlamentu należy prawo uchwalania ustaw, ale ograniczone jest ono wieloma warunkami materialnymi i formalnymi.

Rząd może domagać się od parlamentu upoważnienia do stanowienia aktów normatywnych o mocy ustawy (prawo dekretowania).

Zgromadzenie Narodowe może zostać rozwiązane przez prezydenta przed upływem kadencji. Prezydent nie jest ograniczony żadnymi wymogami (odmiennie niż prezydent Rzeczypospolitej Polskiej) poza koniecznością zasięgnięcia opinii premiera oraz przewodniczących obu izb parlamentarnych. Ponowne, po przeprowadzeniu wyborów, rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego możliwe jest dopiero po roku.

Bieżące administrowanie państwem należy do rządu. Premiera, a na jego wniosek ministrów, powołuje i odwołuje prezydent. Nie oznacza to jednak, iż rząd jest zależny wyłącznie od głowy państwa; może go również odwołać Zgromadzenie Narodowe uchwalając wotum nieufności.

Centralną postacią życia państwowego, zgodnie z konstytucją z 1958r., jest prezydent. Do 1962 r. był wyłaniany w drodze wyborów pośrednich, od 1962 - w wyborach powszechnych; kadencja trwa 7 lat.

Prezydent jest strażnikiem konstytucji i arbitrem zapewniającym niezakłócone funkcjonowanie władz publicznych, stabilność, bezpieczeństwo oraz integralność państwa. Do niego należy wyznaczanie głównych kierunków polityki zagranicznej i obronnej Republiki. Ponadto

służy mu prawo: weta zawieszającego ustawy, zarządzania referendum o charakterze ustawodawczym, nominowania na stanowiska cywilne i wojskowe - po konsultacji z premierem i przewodniczącymi obu izb parlamentu -ogłaszania stanu nadzwyczajnego w wypadku zagrożenia państwa. Prezydent może przewodniczyć posiedzeniom rządu, jest zwierzchnikiem sił zbrojnych.

ZGROMADZENIE NARODOWE

Do Zgromadzenia Narodowego wybieranych jest co 5 lat 570 deputowanych. Okres ten może ulec zmianie, gdy izba zostanie w toku kadencji rozwiązana lub zajdzie przypadek wyborów uzupełniających. Wyborcy wybierają deputowanych i ich zastępców. Zastępca wchodzi na miejsce deputowanego, jeżeli ten zostanie ministrem, członkiem Rady Konstytucyjnej, jeżeli zostanie mu powierzona przez rząd misja na okres ponad 6 miesięcy lub jeżeli umrze. Poza tymi sytuacjami, w razie wygaśnięcia mandatu z innych przyczyn (np. wskutek zrzeczenia się mandatu) odbywają się wybory uzupełniające.

System wyborczy V Republiki oparty jest na zasadzie wyborów większościowych w dwóch turach i w jednomandatowych okręgach. W pierwszej turze głosowania za wybranego uznaje się tego spośród kandydatów, który uzyska bezwzględną większość głosów (tj. ponad 50%). W wyborach do Zgromadzenia Narodowego takich przypadków jest 15-20%. Do drugiej tury, w pozostałych okręgach, przechodzą tylko ci, którzy uzyskali w pierwszej turze co najmniej 12,5% głosów. Takich kandydatów jest w okręgu zwykle 3-5. W drugiej turze do wyboru wystarczy zwykła większość.

Z konstytucji wypływa zakaz mandatu imperatywnego.

Szeroki jest zakres niepołączalności mandatu parlamentarnego z członkostwem rządu. Drugi rodzaj funkcji niepołączalnych z mandatem parlamentarnym stanowią funkcje w aparacie administracyjnym państwa nie pochodzące z wyborów. Trzeci rodzaj funkcji niepołączalnych tworzą m.in. funkcje w przedsiębiorstwach prywatnych (lecz np. subwencjonowanych przez państwo). Należą do nich też ograniczenia w wykonywaniu zawodu (np. adwokackiego).

Niepołączalność pozwala, w odróżnieniu od niewybieralności, kandydować do parlamentu, lecz w razie wyboru przedstawiciel winien zrezygnować albo z mandatu, albo ze stanowiska niepołączalnego z mandatem.

Deputowanym przysługuje immunitet parlamentarny, prawo do diet i niektóre inne tradycyjne uprawnienia.

Konstytucja z 1958 r., ustanawiając przewagę rządu nad parlamentem, kępuje (istniejącą za EH i IV Republiki) swobodę izb (także Senatu) w organizowaniu ich pracy, ogranicza ich działalność i poddaje ją kontroli. Konstytucja poddaje kontroli Rady Konstytucyjnej zgodność uchwalonego przez każdą izbę regulaminu z konstytucją w celu utrzymania działalności parlamentu w określonych granicach.

Na czele izby stoi prezydium, do którego należy kierowanie obradami i administracją izby. W skład prezydium wchodzi: przewodniczący, wiceprzewodniczący, sekretarze i kwestorzy.

Przewodniczący Zgromadzenia jest wybierany na okres kadencji. Wybór następuje w głosowaniu tajnym bezwzględną większością głosów, jeżeli większości takiej nie uzyska się w dwóch kolejnych głosowaniach, wybór następuje większością zwykłą. Poza przewodniczeniem obradom izby i kierowaniem administracją przewodniczący ma jeszcze pewne osobiste uprawnienia konstytucyjne. Wiceprzewodniczący prowadzą obrady w zastępstwie przewodniczącego. Sekretarze czuwają nad przygotowaniem stenogramów z obrad i przeprowadzają głosowania. Kwestorzy zajmują się sprawami administracyjnymi i finansowymi izby.

Do prezydium wchodzi nadto przedstawiciele ugrupowań politycznych, na ogół w proporcji do ich liczebności w izbie.

Podstawowym elementem organizacji wewnętrznej izb są ugrupowania parlamentarne deputowanych. Wolno należeć do jednego ugrupowania. Ugrupowanie nie może liczyć mniej niż 20 członków, do tej liczby nie włącza się deputowanych „spowinowaconych” (czyli takich, którzy nie są członkami żadnej grupy). Po ukonstytuowaniu się grup przewodniczący Zgromadzenia z reprezentantami grup ustala ich miejsce na sali. Na zasadach przewidzianych dla tworzenia grup politycznych zakazane jest tworzenie grup dla ochrony interesów partykularnych, lokalnych i profesjonalnych. W rzeczywistości tego rodzaju grupy istnieją pod różnymi sztyldami.

Ugrupowania są formą politycznej organizacji izby, komisje zaś instrumentem jej pracy. V Republika jest wierna popularnej w Europie (poza Wielką Brytanią) koncepcji stałych komisji parlamentarnych, choć ich rola i znaczenie w porównaniu z czasami III i IV Republiki uległy ograniczeniu. Ograniczono liczbę stałych komisji z 19 do 6 w każdej izbie, ponadto konstytucja przewiduje możliwość powoływania

komisji specjalnych, które są wyposażone w prawo pierwszeństwa, albowiem przepis konstytucji pozwala wówczas kierować projekt ustawy do komisji stałej, gdy nie ma wniosku o skierowanie go do komisji specjalnej. W składzie komisji stałych odzwierciedla się odpowiednio układ polityczny (podział na ugrupowania izby). Istnieje możliwość powoływania komisji śledczych i komisji kontroli, działających okresowo.

Parlament obraduje podczas sesji. Konstytucja przewiduje dwie sesje zwyczajne, na które zbierają się izby z mocy samego prawa (od 2 października do 2 kwietnia). Zgodnie z konstytucją pierwsza sesja trwa 80 dni, druga zaś nie dłużej niż 90. Łączny zatem czas obrad parlamentu nie sięga 6 miesięcy (co pozostawia rządowi dużą swobodę działania). Istnieje możliwość zwołania sesji nadzwyczajnej (na żądanie premiera lub większości członków Zgromadzenia), lecz może ona trwać nie dłużej niż 12 dni.

Posiedzenia komisji mogą odbywać się także poza czasem trwania sesji.

Parlament V Republiki uchwała, tak jak i w przeszłości, ustawy; deputowani i senatorowie nadal korzystają (obok rządu) z inicjatywy ustawodawczej, z prawa wnoszenia poprawek do projektów ustaw. Nie są dopuszczalne jednak wnioski parlamentarne dotyczące ustaw lub ich zmian, jeżeli ich uchwalenie mogłoby spowodować zmniejszenie dochodów publicznych lub ustanowienie albo powiększenie obciążeń publicznych, ale najistotniejsze, że możliwości ustawodawcze parlamentu zostały ograniczone do pewnych tylko spraw wyliczonych w zasadzie w art. 34 *Konstytucji*, poza zakresem których wszelka działalność normatywna jest zastrzeżona dla władzy wykonawczej. Konstytucja zapewnia rządowi środki, aby mógł utrzymać parlament w wyznaczonych mu granicach działalności prawodawczej. Rząd posiada również daleko idące uprawnienia w procedurze ustawodawczej, co stawia go w roli kierownika działalności ustawodawczej izb; w myśl zresztą postanowień *Konstytucji*, że „rząd określa i prowadzi politykę państwa”.

Regulamin Zgromadzenia szczegółowo, można rzec, kazuistycznie reguluje procedurę ustawodawczą.

Konstytucja stanowi rząd odpowiedzialnym politycznie przed Zgromadzeniem Narodowym według uregulowanej procedury i dopuszcza obalenie (dymisję) rządu przez Zgromadzenie Narodowe w szczególnej formie. Zgromadzenie Narodowe może z własnej inicjatywy, przy pokonaniu przeszkód proceduralnych, wyrazić rządowi nieufność, naraża

się jednak wówczas na rozwiązanie przez prezydenta. Wywołanie zatem kryzysu rządowego przez większość Zgromadzenia nie jest wolne od niebezpieczeństwa utraty mandatów. Również i premier, po uzyskaniu opinii Rady Ministrów, może żądać wyrażenia rządowi zaufania - w drodze głosowania przez Zgromadzenie nad programem rządu lub rządowym projektem ustawy. Z form kontroli nad rządem wyeliminowano interpelację, w jej „miejsce” wprowadzono trzy, a właściwie nawet cztery rodzaje pytań parlamentu do rządu: pisemne, ustne bez dyskusji, ustne z dyskusją i pytanie „na tematy aktualne”. Izba może przeznaczyć na pytania jedno posiedzenie w tygodniu.

1 lipca 1991

**STATUS PRAWNY URZĘDNIKÓW PARLAMENTARNYCH
(PAŃSTWOWYCH) WE FRANCJI,
REPUBLICIE FEDERALNEJ NIEMIEC
I WIELKIEJ BRYTANII**

IRENA GALIŃSKA-RĄCZY

Na wstępie stwierdzić należy, że w ustawodawstwie zachodnioeuropejskim urzędnicy parlamentarni nie stanowią jakiejś odrębnej kategorii, w odniesieniu zaś do wszystkich urzędników publicznych (państwowych) coraz częściej mają zastosowanie przepisy powszechnego prawa pracy. Jest to tendencja, która prowadzi do zbliżenia sytuacji pracowników państwowych oraz osób zatrudnionych w ramach zobowiązaniowego stosunku pracy. Niemniej jednak nadal istnieje odrębność sytuacji prawnej pracowników służby państwowej, a wyznaczana jest ona przede wszystkim przez odmienne unormowania dotyczące np.: nawiązywania i rozwiązywania stosunku służbowego, praw do zrzeczenia się i strajku, rozstrzygania sporów.

We Francji urzędnicy publiczni (wśród których wyróżnia się funkcjonariuszy publicznych oraz osoby nie będące funkcjonariuszami) zatrudniani są na podstawie nominacji lub umowy o pracę. Funkcjonariusze publiczni (tytułarni i nietytułarni) nie mają prawie wpływu na kształtowanie treści stosunku prawnego, a w okresie zatrudnienia ich prawa i obowiązki mogą być jednostronnie zmienione przez państwo bez możliwości dochodzenia roszczeń. Najbardziej uprzywilejowaną grupę (pod względem trwałości stosunku) stanowią mianowani funkcjonariusze publiczni, którzy, mając określone kwalifikacje, zostają postawieni na odpowiednim szczeblu danej hierarchii administracyjnej (funkcjonariusze tytułarni).

Nabór do służby następuje w drodze konkursu, a aktem kreującym stosunek służbowy jest nominacja (uznawana za jednostronny akt administracyjny). Nominacja oznacza zakaz łączenia z funkcją publiczną prywatnej działalności zarobkowej.

Pragmatyka przewiduje podporządkowanie hierarchiczne władzy oraz

daleko posuniętą dyspozycyjność (np. różnego rodzaju oddelegowania). Jednocześnie funkcjonariusze podlegają systemowi stałych corocznych ocen, które mają znaczenie przy awansowaniu, m.in. na ich podstawie sporządzany jest plan awansów. Istnieją dwa rodzaje awansów: automatyczny (zależny od okresu zatrudnienia i ocen) oraz awans na mocy decyzji władzy (poza planem awansów).

Cechą szczególną stosunku służbowego jest instytucja odpowiedzialności dyscyplinarnej wraz z bogatym katalogiem kar (od upomnienia - poprzez m.in. wykreślenie z planu awansów, przeniesienie przejściowe na inne stanowisko, przeniesienie z urzędu na emeryturę - do odwołania ze służby połączonego z utratą prawa do emerytury). Władza dyscyplinarna należy do organu mianującego, który konsultuje się z radą dyscyplinarną.

Obowiązujące prawo daje funkcjonariuszom prawo do zrzeszania się w związku zawodowe oraz dopuszcza strajki, ale jedynie w obronie interesów zawodowych urzędników (po spełnieniu pewnych wymogów formalnych). W ramach współpracy władzy ze związkami zawodowymi zawierane są porozumienia dotyczące różnych elementów treści statusu urzędników (np. płac).

W Niemczech odrębna kategoria służby państwowej nie istnieje; mieści się ona w szerszym pojęciu służby publicznej. Służbę publiczną stanowią wszyscy zatrudnieni w sektorze publicznym - zarówno robotnicy, pracownicy umysłowi, jak i urzędnicy. Robotnicy i pracownicy umysłowi zatrudnieni w wyniku prywatno-prawnej umowy o pracę nie są jednak urzędnikami, gdyż ich stosunek prawny z pracodawcą jest stosunkiem pracy. Urzędnikiem natomiast jest osoba, którą łączy z organem państwowym (na szczeblu federalnym, krajowym lub gminnym) stosunek służbowy oparty na obowiązku wierności. Stosunek ten ma charakter publiczno-prawny i nie podlega przepisom prawa pracy.

Urzędnicy są angażowani wyłącznie na podstawie aktu powołania (nominacji). Istnieje kilka typów stosunku służbowego:

- a) zatrudnienie na stałe (dożywotnie), oczywiście z możliwością odwołania w ściśle określonych przypadkach,
- b) powołanie na czas określony (np. urzędy z wyborów),
- c) zatrudnienie na okres próbny (w przypadku „kandydata” na urzędnika),
- d) zatrudnienie do odwołania (służba przygotowawcza, powierzenie stanowiska na okres przejściowy).

Podobnie jak we Francji przepisy przewidują pełną dyspozycyjność

urzędników. Inaczej jednak wygląda sprawa uposażenia. W Niemczech uposażenie ma charakter alimentacyjny: podwyżki poborów następują automatycznie w określonych odstępach czasu (zwykle co 2 lata), niezależnie od osobistego obciążenia i wkładu pracy. Władza w ramach zasady alimentacji ma zapewnić urzędnikom utrzymanie stosownie do ich funkcji. Wydalenie ze służby jest dopuszczalne tylko w przypadkach przewidzianych ustawowo, w drodze formalnego postępowania dyscyplinarnego.

Urzędnicy mają prawo zrzeszania się w związkach zawodowych (istnieje odrębna federacja związkowa skupiająca wyłącznie urzędników). Jednak obowiązuje ich generalny zakaz strajkowania. W urzędach tworzone są rady personelu - odpowiedniki rad zakładowych, które współdecydują w niektórych sprawach socjalnych (np. plan urlopów). W skali ogólnokrajowej istnieje Federalny Komitet Personelu (zrzesza przedstawicieli wszystkich kategorii pracowników zatrudnionych w służbie publicznej). Do sporów prawnych wynikających ze stosunku służbowego urzędników właściwe są sądy administracyjne.

W skład brytyjskiej służby państwowej (Civil Service) wchodzi pracownicy zatrudnieni w ministerstwach i urzędach centralnych oraz urzędach terenowych nie podlegający władzom lokalnym (np. urzędy zatrudnienia, podatkowe). Ponieważ w systemie brytyjskim pracodawcą jest Korona (państwo jako osoba prawna nie istnieje), brytyjska służba państwowa jest korpusem osób zatrudnionych przez Koronę, opłacanych bezpośrednio ze środków uchwalonych przez parlament. Civil Service oparta jest na założeniu politycznej neutralności; zmiany na stanowiskach ministrów czy przejęcie władzy przez konkurencyjną partię polityczną nie pociągają za sobą zmian personelu urzędniczego. Civil Service pozostaje pod bezpośrednią kontrolą premiera, który jest równocześnie ministrem Korpusu Służby Państwowej. Istnieje też (od 1968 r.) Ministerstwo Służby Państwowej, do którego zadań należy m.in. prowadzenie polityki kadrowej w obrębie całej Civil Service.

Status prawny urzędników państwowych pozostaje w znacznej mierze statusem pozaustawowym, niemniej urzędnicy są w coraz szerszym zakresie poddawani ogólnie obowiązującym aktom z zakresu prawa pracy. Ustalenie warunków służby następuje w drodze dwustronnych zbiorowych negocjacji (a więc warunki nie są narzucane jednostronnie jak we Francji) między rządem a tzw. Radami Whitleya (w których reprezentowane są związki zawodowe i pracodawca) bądź w drodze bezpośrednich kontaktów pomiędzy ministrami a zrzeszeniami pracowni-

ków. Jeżeli negocjacje zbiorowe nie kończą się porozumieniem, rząd jest uprawniony do jednostronnego uregulowania kwestii spornych.

Rekrutacją urzędników zajmuje się przede wszystkim Civil Service Commission, która wydaje np. certyfikaty kwalifikujące przy mianowaniu urzędników na stałe. Dość rygorystyczne selekcje kandydatów są zróżnicowane w zależności od poszczególnych kategorii urzędniczych. Właściwą selekcję zapewnia m.in. odpowiednie dobranie źródeł naboru kandydatów (większość stanowią absolwenci uniwersytetów i wyższych szkół administracji) oraz sprawdzanie przydatności poprzez różne formy konkursów, testów, egzaminów itp. Urzędników zatrudnia się na stałe i na czas określony. Mianowanie stałe poprzedza okres próbny trwający od roku do 2 lat.

W Wielkiej Brytanii dużo uwagi poświęca się doksztalcaniu i doskonaleniu zawodowemu urzędników. Awans płacowy następuje w zasadzie corocznie (warunek - uzyskanie pozytywnej opinii resortowej komisji awansowej), natomiast awans zawodowy na wyższy stopień służbowy następuje drogą mianowania (warunek - pozytywne opinie przełożonych, resortowej komisji awansowej oraz międzyresortowej komisji do spraw kadrowych, a często też pomyślny wynik egzaminu czy konkursu). W brytyjskim systemie awansowania, inaczej niż w niemieckim, znaczenie mają zasługi, umiejętności i reputacja zawodowa (podstawą jest system ocen okresowych). Stosunek pracy urzędników cechuje wyjątkowa trwałość (zwolnienia ze służby prawie się nie zdarzają), np. ministrowie nie dysponują prawem do zwalniania urzędników - jest to kompetencja Civil Service Commission.

Urzędnicy mogą korzystać z sądowych środków odwoławczych na równi z innymi pracownikami. Tak samo jak inni pracownicy mają prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych oraz do strajkowania. W zasadzie urzędnicy Civil Service nie korzystają ze specjalnych przywilejów, jednak tradycyjnie ich praca uważana jest za atrakcyjną (płace urzędników są przeciętnie niższe od wynagrodzenia pracowników przemysłu państwowego).

Ciekawostką systemu brytyjskiego jest fakt, że w zasadzie urzędnicy kształtują i realizują politykę kadrową wobec samych siebie.

Na przykładzie omówionych państw stwierdzić można, że mimo pewnych odrębności coraz wyraźniej postępuje proces zrównania urzędników z resztą pracowników. Wyraża się to we wzajemnym przenikaniu przepisów prawa administracyjnego i prawa pracy w odniesieniu do urzędników, choć prawie zawsze kładzie się nacisk na

odmienność funkcji urzędników (realizacja zadań państwa) i m.in. dlatego nadal zachowuje się pewne elementy odrębnego statusu urzędniczego.

28 czerwca 1991

OPINIE

Na posiedzeniu Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów w dniu 16 lipca 1991 zgłoszono wątpliwość, czy postanowienia uchwały nr 96/90 Rady Ministrów z 29 czerwca 1990 - w sprawie zmian w dochodach i wydatkach budżetu centralnego na rok 1990 - mieszczą się w granicach upoważnienia zawartego w art. 2 ust. 4 ustawy budżetowej na rok 1990.

Ustawa budżetowa na rok 1990, a ściślej art. 4 ust. 2 ustawy (DzU nr 13, poz. 82), upoważniała Radę Ministrów do dokonywania w ciągu roku zmian w dochodach i wydatkach budżetu centralnego. Jednakże upoważnienie to mogło być wykorzystane tylko wtedy, gdy uległy zmianie „wskaźniki wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych oraz szacunki wzrostu płac (...) w stosunku do wskaźników wzrostu cen detalicznych towarów i usług konsumpcyjnych oraz płac, przyjętych do kalkulacji dochodów i wydatków budżetu centralnego”. Ponadto upoważnienie było obwarowane dwoma warunkami:

- a) ewentualne zmiany nie mogły spowodować deficytu budżetowego,
- b) należało zachować poziom „wydatków w sferze budżetowej w wysokości gwarantującej realizację zadań rzeczowych”.

Upoważnienie zawarte w art. 4 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 1990 należy więc do kategorii upoważnień warunkowych. Prawna możliwość wykorzystania omawianego upoważnienia zależała od tego, czy w danym okresie wystąpiły okoliczności, których zaistnienie oznacza, że spełnione zostały warunki uzasadniające dokonanie zmian w budżecie centralnym. Wspomniane warunki (okoliczności, przesłanki) mają charakter merytoryczny (materialny), a nie formalny. Z tego względu należy uznać, że rozstrzygnięcie kwestii legalności uchwały nr 96/90 Rady Ministrów z 29 czerwca 1990 wymaga uprzedniego ustalenia, czy i w jakim stopniu zostały spełnione warunki stanowiące prawną przesłankę wykorzystania upoważnienia zawartego w ustawie.

Rada Ministrów, uznając, że zaistniały okoliczności, o których mowa w art. 4 ust. 2 ustawy budżetowej na rok 1990, podjęła uchwałę nr 96/90 z 29 czerwca 1990 w sprawie zmian w dochodach i wydatkach budżetu centralnego na rok 1990. Jak wynika z załącznika do uchwały, zmiany dokonane w dochodach budżetowych dotyczą: wpłat przedsiębiorstw (6 pozycji, głównie podatki), wpłat instytucji finansowych i ubezpieczeniowych oraz wpływów z obligacji skarbu państwa. Zmiany zaś w wydatkach budżetowych obejmują kilkadziesiąt pozycji i subpozycji.

Mając na względzie wyjaśnienie kwestii, czy omawiana uchwała Rady Ministrów nie narusza granic upoważnienia ustawowego, należałoby najpierw udzielić merytorycznej odpowiedzi na pytanie, czy poszczególne zmiany w dochodach i wydatkach budżetu centralnego, dokonane uchwałą nr 96/90 Rady Ministrów z 29 czerwca 1990, pozostają w związku przyczynowym z okolicznościami uzasadniającymi ich wprowadzenie, tzn. z odpowiednimi zmianami wskaźników wzrostu cen i płac.

Komisja Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów na posiedzeniu w dniu 25 lipca 1990 oceniała zmiany w budżecie centralnym, wprowadzone uchwałą nr 96/90 Rady Ministrów. Z protokołu posiedzenia wynika, że w odniesieniu do kilku co najmniej pozycji zgłoszono wówczas wątpliwość, czy nie stanowiły one naruszenia (przekroczenia) delegacji przewidzianej w art. 2 ust. 4 ustawy. Chodziło w szczególności o to, czy kierunek i wielkość zmian (zwiększenie bądź zmniejszenie planowanych dochodów i wydatków oraz kwoty bezwzględne) znajdują uzasadnienie w zmianach odpowiednich wskaźników, o których mowa w cytowanym przepisie ustawowym. Lektura protokołu z posiedzenia Komisji (Biuletyn Biura Prasowego nr 620/X) upoważnia do stwierdzenia, że dyskusja na powyższy temat nie została uwieńczona ostateczną konkluzją.

Legalność uchwały nr 96/90 Rady Ministrów została zakwestionowana ostatnio w "Analizie wykonania budżetu państwa z 1990 r." opracowanej przez Najwyższą Izbę Kontroli (druk nr 964, s. 12). Zdaniem NIK nie wszystkie zmiany wprowadzone tą uchwałą miały związek z okolicznościami wymienionymi w upoważnieniu rządu, przewidzianym w art. 2 ust. 4 ustawy budżetowej. NIK wyraża pogląd, że Rada Ministrów przyjęła „bardzo szeroką interpretację tego przepisu”. W „Analizie wykonania budżetu państwa w 1990 r.” znajduje się twierdzenie, że wyniki kontroli NIK „nasunęły np. wątpliwości dotyczące zmian w

wpływach podatkowych do budżetu, zwłaszcza podatków obrotowego i dochodowego, uznając je za zawyżone”.

Przytoczone wyżej stwierdzenia i oceny nie dają podstawy do definitywnego ustalenia legalności bądź braku legalności zmian w budżecie centralnym, dokonanych uchwałą nr 96/90 Rady Ministrów z 29 czerwca 1990. Przyczyną tego jest ogólnikowość cytowanych twierdzeń i ocen, nie popartych konkretnymi danymi. I tak np., jeżeli według NIK niektóre zmiany nie pozostawały w związku z okolicznościami, które mogą stanowić prawne ich uzasadnienie, to należałoby wskazać te zmiany oraz przytoczyć stosowne argumenty przemawiające za taką oceną. Analogiczna uwaga dotyczy wątpliwości NIK odnoszących się do zmian wielkości podatków obrotowego i dochodowego. Wydaje się, że w tym wypadku NIK powinna była wskazać, o jakie wielkości wymienione pozycje zostały zawyżone.

18 lipca 1991

Regulamin Sejmu przewiduje w art. 33 ust. 3 obowiązek dołączenia do uzasadnienia projektu ustawy informacji o opiniach w sprawach projektu, lecz jedynie wówczas, gdy obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów prawa. Żaden przepis nie wprowadza obowiązku konsultowania projektów ustaw z Trybunałem Konstytucyjnym. Z formalnego punktu widzenia brak jego opinii - nawet w przypadku zmiany ustawy o Trybunale Konstytucyjnym - nie jest więc naruszeniem wymogów dotyczących trybu legislacyjnego.

Wydaje się jednak, że w przypadku Trybunału Konstytucyjnego celowe jest, aby grono to, złożone z wybitnych znawców prawa, miało możliwość wypowiedzenia się w sprawach zmian w przepisach dotyczących tego organu.

Powstaje problem realizacyjny. Przepisy *Regulaminu Sejmu* (art. 39 ust. 1 i art. 89 ust. 3) dopuszczają obecność w posiedzeniach komisji sejmowych zaproszonych doradców i ekspertów; zgodnie z drugim z powołanych przepisów - Prezydium Sejmu określa zasady i tryb korzystania przez komisje z opinii i ekspertyz. Można uznać, że nic nie stoi na przeszkodzie, aby przewodniczący komisji każdorazowo przekazy-

wał projekt zmiany przepisu dotyczącego Trybunału Konstytucyjnego do tego organu i zapraszał jego przedstawicieli na posiedzenie komisji.

27 maja 1991

Ustawa z 31 lipca 1985 (DzU z 1991, nr 18, poz. 79 art. 10) umożliwia tworzenie wojewódzkich biur klubów parlamentarnych. Warunki techniczno-organizacyjne i finansowe pracy biur zapewnia Kancelaria Sejmu. W świetle art. 22 ustawy organy administracji rządowej i samorządu terytorialnego zobowiązane są do udzielania posłom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich obowiązków; wynika z tego jednoznacznie, że zapewnienie odpowiednich warunków pracy biur poselsko-senatorskich zlokalizowanych w urzędach administracji państwowej należy również do tych organów.

Oznakowanie siedziby biura nazwą właściwego klubu parlamentarnego jest oczywistą konsekwencją tych przepisów i dyrektor urzędu wojewódzkiego nie może zakazać biuru poselsko-senatorskiemu takie go oznaczenia. Również Urząd Rady Ministrów nie wydawał żadnych wewnętrznych przepisów ograniczających prawa parlamentarnych biur wojewódzkich.

2 lipca 1991

Zgodnie z przepisami art. 25 ust. 1 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (DzU z 1991, nr 18, poz. 79) poseł lub senator za czas nieobecności spowodowanej wykonywaniem obowiązków parlamentarnych otrzymuje od macierzystego zakładu pracy wynagrodzenie jak za czas urlopu. W myśl art. 25 ust. 2 wydatki z tytułu wypłaconych posłom i senatorom wynagrodzeń zwracane są zakładom pracy z budżetu państwa w części dotyczącej odpowiednio Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu w drodze kwartalnej refundacji na wniosek zakładu pracy zatrudniającego posła lub senatora.

Należy podkreślić, że obie kancelarie mogą refundować tylko kwoty, jakie zostały realnie wypłacone posłom lub senatorom. Taki wniosek nasuwa wykładnia semantyczna, według której refundacji podlegają wydatki tylko z tytułu wynagrodzeń. Powołany przepis nie wspomina o wydatkach pochodnych od wypłaconych wynagrodzeń.

26 kwietnia 1991

Zasady wypłacania ryczałtu poselskiego zostały określone w art. 24 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (DzU z 1991, nr 18 poz. 79). Artykuł ten stanowi, iż „zakład pracy zatrudniający posła lub senatora, na jego wniosek udzieli mu urlopu bezpłatnego dla umożliwienia wykonywania mandatu” (ust. 1), natomiast „poseł lub senator korzystający z urlopu bezpłatnego otrzymuje miesięczny ryczałt poselski lub senatorski (ust. 3).

Tak więc ryczałt poselski przysługuje „z urzędu” wyłącznie tym posłom, którzy korzystają z urlopu bezpłatnego udzielonego w macierzystym zakładzie pracy dla wykonywania mandatu. Natomiast, zgodnie z art. 24 ust. 4 cytowanej ustawy, w innych przypadkach (np. jeśli poseł nie pozostaje w stosunku zatrudnienia, wykonuje tzw. wolny zawód, jest właścicielem spółki, przedsiębiorstwa) o przyznaniu całości lub części ryczałtu poselskiego i związanych z nim świadczeń decyduje Prezydium Sejmu.

29 kwietnia 1991

W okresie korzystania z urlopu bezpłatnego poseł otrzymuje miesięczny ryczałt poselski, wypłacany przez Kancelarię Sejmu. Okres pobierania ryczałtu traktowany jest jak okres zatrudnienia. Zalicza się go do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Urlop bezpłatny udzielony posłowi w celu wykonywania mandatu kończy się wraz z upływem kadencji Sejmu (lub też z chwilą złożenia przez posła mandatu). W tym też momencie poseł traci prawo

do ryczałtu.

Zgodnie z art. 24 ust. 7 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (DzU z 1991, nr 18, poz. 79) zakład pracy obowiązany jest zatrudnić posła po zakończeniu urlopu bezpłatnego na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy. Poseł powinien podjąć pracę w okresie 3 miesięcy po zakończeniu urlopu.

Ustawa nie precyzuje uprawnień byłego posła w okresie po zakończeniu kadencji, a przed podjęciem zatrudnienia. Dlatego też znajdują tu w drodze analogii zastosowanie art. 74 i 175 kp, traktujące o stosunku pracy na podstawie wyboru oraz o urloпах bezpłatnych udzielanych przez zakład pracy na czas trwania mandatu. Z powołanych wyżej unormowań kodeksu pracy wynika, iż okres między zakończeniem urlopu bezpłatnego a podjęciem pracy przez byłego posła, trwający do 3 miesięcy, traktować należy na równi z urlopem bezpłatnym. W okresie tym uprawnienia byłego posła są więc identyczne jak wymienione w art. 24 ust. 2 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. W okresie tego urlopu poseł zachowuje dla siebie i swojej rodziny prawo do: świadczeń zakładów społecznych służby zdrowia, ulg taryfowych przy przejazdach kolejami i autobusami, mieszkania zakładowego oraz korzystania w macierzystym zakładzie pracy ze świadczeń z zakładowego funduszu mieszkaniowego i socjalnego.

W okresie urlopu bezpłatnego udzielonego dla umożliwienia wykonywania mandatu poseł korzysta więc ze wszystkich uprawnień przysługujących pracownikowi - oprócz prawa do wynagrodzenia.

W wypadku podjęcia przez byłego posła zatrudnienia, we wskazanym w art. 24 ust. 7 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów trzymiesięcznym terminie, okres ten wlicza się do stażu pracy, niezależnie od tego, czy poseł podjął pracę w dawnym, czy też nowym zakładzie pracy.

Gdyby podjęcie zatrudnienia we wskazanym wyżej terminie nie nastąpiło z przyczyn od posła niezależnych, wówczas zarówno urlop bezpłatny udzielony dla wykonywania mandatu, jak i bezpośrednio po nim następujący okres trzymiesięczny zostaną wliczone do stażu pracy posła na zasadach ogólnych.

Jeżeli natomiast poseł nie podjął zatrudnienia w okresie wymienionych 3 miesięcy, mimo iż miał taką możliwość, wówczas do stażu pracy zostanie wliczony jedynie okres urlopu bezpłatnego udzielonego dla wykonywania mandatu.

16 lipca 1991

Ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów w swoich zasadach stanowi, iż posłowie (senatorowie) są obowiązani traktować swoje mandaty jako „najważniejszą powinność obywatelską” (art. 4), dlatego też należy im „zapewnić warunki niezbędne dla skutecznej realizacji obowiązków oraz ochronę praw wynikających z tytułu sprawowania mandatu” (art. 5). Ustanawiając poselskie uprawnienia określone w art. 24 i 26 ustawy poselskiej, ustawodawca odnosi je do wszelkich kategorii stosunków pracy, nie ustanawiając wyjątków. Intencją ustawodawcy (ustawa poselska podlegała w 1991 r. obszernej nowelizacji) jest więc zawężenie kategorii osób, które piastując mandat poselski, nie podlegałyby ze względu na swój szczególny status prawny postanowieniom art. 26 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

Status prawny osób powoływanych na kierownicze stanowiska państwowe nie jest jurydycznie określony. Ustawa z 31 lipca 1981 o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (DzU nr 20, poz. 101 z późn. zm.) jest aktem regulującym jedynie kwestię wynagradzania grupy osób zajmujących „kierownicze stanowiska państwowe”. Ustawa uchwalona została w 1981 r. w innej rzeczywistości społeczno-politycznej, w szczytowym okresie rozbudowy scentralizowanego aparatu państwowego, dlatego niezwykle szeroko określiła krąg osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe.

Wśród osób pobierających wynagrodzenie z tytułu piastowania kierowniczego stanowiska znajdują się obok prezesa Rady Ministrów czy marszałka Sejmu także zastępcy kierowników urzędów centralnych oraz dyrektorzy generalni w ministerstwach i urzędach centralnych. Ustawa przewidywała też, że podobne zasady wynagradzania przysługiwać będą osobom zajmującym kierownicze stanowiska w partiach politycznych.

Zmiany polityczno-ustrojowe, rekonstrukcja aparatu państwowego, ustanowienie samorządu terytorialnego poważnie zdezawowały postanowienia ustawy z 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe. Wiele postanowień Rady Ministrów, po 4 czerwca 1989, odnoszących się do różnych dziedzin życia państwowe-

go zawęzło krąg osób, które mogły być zaliczane do kierowniczego gremium aparatu państwowego.

Wydaje się więc, że w kontekście tych zmian należy próbować udzielić odpowiedzi, czy stanowisko wicewojewody, zaliczane ustawą z 1981 r. do kategorii stanowisk kierowniczych w aparacie państwowym, nadal nim pozostaje.

Wprowadzenie do ustroju Rzeczypospolitej Polskiej instytucji samorządu terytorialnego zasadniczo zmieniło system zarządzania lokalnego. Terenowe organy ogólnej administracji rządowej nie odgrywają tej roli ustrojowej, jaką spełniała terenowa administracja państwowa przed ustanowieniem samorządu terytorialnego. Zasadne są więc wątpliwości, czy urząd wicewojewody pozostaje obecnie w kręgu kierowniczych stanowisk państwowych.

Stanowisko wojewody jest obsadzone w trybie powołania. Akt ten ma podwójny charakter: z jednej strony jest to indywidualny akt prawny mający na celu obsadzenie stanowiska organu administracji państwowej, z drugiej - akt powołania jest także aktem prawnym konstytuującym stosunek pracy osoby zatrudnionej na stanowisku wicewojewody (A. Jaroszyński: Terenowa administracja rządowa, Sovbog, Warszawa 1990, s. 16). To prawda, że „stosunek pracy” wicewojewody jest ułomny, a w konsekwencji jego sytuacja prawna jako pracownika jest dosyć słaba, ale z tego stosunku pracy „wypływają pewne ważne” uprawnienia pracownicze, jak: prawo do urlopu, emerytury itp. Zawierają się w nim więc i te elementy, których ochronę stara się zapewnić ustawodawca w przepisach ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, zwłaszcza w rozdz. 6 tego aktu.

11 lipca 1991

Zakończenie X kadencji Sejmu, które czyni zbędnym zatrudnienie pracowników klubów poselskich i terenowych biur poselskich jest wystarczającym powodem uzasadniającym rozwiązanie umów o pracę za wypowiedzeniem. W tym wypadku należy stosować ogólne normy kodeksu pracy dotyczące rozwiązywania umów o pracę za wypowiedzeniem.

W sprawie rozwiązywania umów o pracę z ww. grupą osób zbędne są

wnioski (decyzje) posłów, ponieważ w danym wypadku pracodawcą, w rozumieniu kodeksu pracy, jest Kancelaria Sejmu. Decyzje w tych sprawach powinny być podejmowane przez Kancelarię Sejmu, z zachowaniem trybu konsultacji ze związkami zawodowymi, o którym mowa w art. 38 kp.

Rozwiązanie umów o pracę z pracownikami, z którymi umowy te zostały zawarte na czas określony (do czasu zakończenia X kadencji Sejmu) nie powinno spowodować roszczeń pracowniczych.

Kodeks pracy (art. 30) nie wskazuje, w jaki sposób umowa o pracę zawarta na czas określony powinna określać termin jej rozwiązania. Oznacza to, że termin ten może być w umowie o pracę wskazany w sposób dowolny, pod warunkiem, że będzie on zrozumiały dla stron umowy. Określenie „do czasu zakończenia X kadencji Sejmu” jest dostatecznie precyzyjne i nie pozostawia żadnych wątpliwości, co do terminu rozwiązania umowy o pracę.

Należy stwierdzić, że przepisy ustawy z 28 grudnia 1989 o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 1990 nr 4, poz. 19 z późn. zm.) mają zastosowanie w przypadkach szczególnych. Mianowicie, rozwiązanie umów o pracę z pracownikami można uznać za zwolnienie grupowe w rozumieniu ustawy, jeżeli zostaną spełnione między innymi następujące warunki:

- 1) w zakładach pracy następuje zmniejszenie zatrudnienia,
- 2) zmniejszenie to musi być podyktowane względami ekonomicznymi lub związane ze zmianami organizacyjnymi, produkcyjnymi lub technologicznymi.

Przepisy cytowanej ustawy nie mogą być stosowane do grupy pracowników klubów poselskich i terenowych biur poselskich, gdyż nie zostały spełnione podstawowe warunki, o których wyżej mowa.

22 lipca 1991

Z formalnego punktu widzenia można przeprowadzić referendum w gminie na podstawie dotychczas obowiązujących przepisów, należy jednak podkreślić, że przepisy te, a zwłaszcza uchwała Rady Państwa z 17 września 1987 w sprawie szczególnych zasad i trybu

przeprowadzania referendum (DzU nr 28, poz. 158) są zdezaktualizowane, posługują się pojęciami nie przystającymi do dzisiejszej rzeczywistości i dlatego referendum w gminie należałoby oprzeć na nowej ustawie o referendum gminnym, której projekt znajduje się obecnie w Sejmie.

Nie przesądzając ostatecznych rozwiązań ustawowych, należy wspomnieć, że projekt ustawy nie przewiduje odstępstw od zasady podziału na obwody wg ostatnio przeprowadzonych wyborów do rad gmin.

Zdaniem Kancelarii Sejmu przeprowadzenie głosowania w różnych terminach oraz obsługiwanie po kilka obwodów przez jedną komisję nie jest możliwe. Nie wynika to z wyraźnego zakazu ustawowego, lecz z istoty referendum, w którym ludność wypowiada się w danej sprawie w konkretnym momencie, jak też z roli komisji wyborczych - są one powołane do obsługi danej jednostki w głosowaniu, a więc komisja obwodowa obsługująca kilka obwodów nie będzie komisją obwodową, lecz międzyobwodową, i w ślad za tym należałoby powołać również komisje w obwodach.

Przedstawione wyżej stanowisko nie ma wiążącej mocy prawnej, gdyż na podstawie *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* jedynym organem upoważnionym do stanowienia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw jest Trybunał Konstytucyjny.

15 maja 1991

Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym nie stawia wymogów co do powodów odwołania burmistrza. Wynika z tego, że burmistrz może być odwołany zawsze, gdy zdaniem określonej w ustawie większości radnych nie spełnia on swej roli należycie lub nie realizuje zadań.

Uchwała o odwołaniu nie musi podawać przyczyn odwołania, o ile nie ma takiego zapisu w statucie gminy. Również organ nadzoru nie bada, czy odwołanie burmistrza było uzasadnione, gdyż musiałby wkra- czać w problem merytoryczny (kwestia, czy działalność burmistrza naraża na szwank interesy gminy, ma charakter oceny, a nie - zgodności z prawem).

9 maja 1991

Ustawa z 5 stycznia 1991 - Prawo budżetowe (DzU nr 4, poz. 18) przewiduje w art. 3 ust. 1 pkt 11, iż do dochodów budżetu zaliczamy m.in. również dochody państwowych jednostek budżetowych, w tym dochody z kar. W świetle art. 15 ust. 1 prawa budżetowego policja zaliczana jest do jednostek budżetowych, tak więc istnieje podstawa prawna do przekazania tych środków do skarbu państwa.

Z kolei kwestię budżetów gmin reguluje art. 7 ust. 1 prawa budżetowego. Przepis ten nie pozwala jednak w sposób jasny wyprowadzić analogicznego wniosku jak w przypadku budżetu państwa; nie daje takich możliwości pkt 4, mówiący o dochodach z podatków, opłat i innych należności gmin określonych ustawami (ponieważ w tym przypadku inna ustawa tego nie określa), można natomiast z większym prawdopodobieństwem wyprowadzić taki wniosek z brzmienia pkt. 3: „wpłaty jednostek organizacyjnych (...) rozliczających się z budżetami gmin”. Niewątpliwie do jednostek takich zaliczamy strażę miejską i niewątpliwie rozliczają się one z budżetami gmin. Wydaje się więc, że istnieje podstawa ustawowa do czerpania przez gminy posiadające strażę z kwot mandatów nałożonych przez strażę.

Zarząd Gminy Potęgowo wnosi o wszczęcie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym o stwierdzenie niezgodności rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z 5 marca 1991 w sprawie nakładania, uiszczania i ściągania grzywien w postępowaniu mandatowym (DzU nr 20, poz. 87) z ustawą z 20 maja 1971 - Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, jak również z ustawami o samorządzie terytorialnym oraz o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania.

Sprzeczność rozporządzenia z kodeksem postępowania w sprawach o wykroczenia polega według Zarządu Gminy na przekroczeniu zakresu upoważnienia ustawowego z art. 68 kodeksu, który zobowiązuje ministra do określenia jedynie zasad nakładania, uiszczania i ściągania grzywien, nie upoważnia go natomiast do unormowania rozdziału środków uzyskanych z grzywien. Zdaniem Zarządu Gminy faktyczne unormowanie rozdziału środków nastąpiło poprzez wprowadzenie w rozporządzeniu zasady, iż kwoty uzyskane z mandatów nakładanych przez funkcjonariuszy straży miejskich trafiają do gmin. Dyskryminuje to

gminy wiejskie nie posiadające straży miejskich.

Zdaniem Zarządu Gminy z ustaw o dochodach gmin oraz o samorządzie terytorialnym wyprowadzić można wniossek, iż wszystkie gminy, w tym także nie posiadające straży (a więc w szczególności gminy wiejskie) mogą uzyskiwać wpływy z mandatów.

Artykuł 5 pkt 8 ustawy o dochodach gmin przewiduje jako dochody „inne wpływy przyznane gminom na podstawie odrębnych ustaw”. W tym przypadku jednak żadna inna ustawa nie czyni tego w sposób jednoznaczny w odniesieniu do mandatów, pomijając przypadek określony wyżej, dotyczący gmin ze strażami miejskimi.

Wreszcie ustawa o samorządzie terytorialnym w art. 54 ust. 12 pkt. 6 jako dochody gminy wymienia „inne wpływy”. Argumentacja wnioskodawcy, by przez to rozumieć i wpływy z mandatów, wydaje się wątpliwa na skutek braku wyraźnej podstawy ustawowej.

Analizując problem przedstawiony przez Zarząd Gminy Potęgowo, należy na wstępie rozważyć, czy materia uregulowana rozporządzeniem wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego. Według stanowiska zajętego przez Biuro Prawne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych ustawa, upoważniając ministra do ustalenia zasad uiszczania mandatów, zezwoliła na określenie w rozporządzeniu, na czyje konto ukarany wpłaca kwotę z mandatu. Zdaniem ministerstwa chodzi tu o zabieg techniczny, nie przesądzający tego, czyje środki zasila ostatecznie kwoty z mandatów.

Niewątpliwie w omawianych kwestiach istnieje luka w przepisach. Luki tej nie zapełniają w sposób jednoznaczny przytoczone w niniejszej opinii przepisy prawa budżetowego. Ponadto sugestia Zarządu Gminy, by w sprawie wpływów z mandatów równo traktować gminy miejskie i wiejskie, wydaje się nie pozbawiona słuszności z przyczyn merytorycznych.

16 lipca 1991

Artykuł 25 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym (DzU nr 16, poz. 95) stanowi, iż „rozwiązanie z radnym stosunku pracy wymaga uprzedniej zgody rady gminy, której jest członkiem”. Rada gminy może odmówić wyrażenia zgody na roz-

wiązanie stosunku pracy z radnym wówczas, gdy podstawą rozwiązania tego stosunku są zdarzenia związane z wykonywaniem przez radnego mandatu. W innych wypadkach, a zwłaszcza wówczas, gdy zachodzą podstawy do rozwiązania stosunku pracy bez wypowiedzenia z winy pracownika, rada gminy wyraża zgodę na rozwiązanie stosunku pracy.

Artykuł 25 cytowanej ustawy nie mówi nic na temat formy, w jakiej rada gminy wyraża zgodę na rozwiązanie stosunku pracy z radnym bądź zgody takiej odmawia. Przyjąć zatem należy, iż w przypadku takim rada gminy podejmuje uchwałę. Regułą bowiem jest, że organy kolegialne (a do takich należy rada gminy) podejmują rozstrzygnięcia w formie uchwał. Wyjątki od tej zasady są możliwe wówczas, gdy ustawa wyraźnie przewiduje, iż rozstrzygnięcie organu kolegialnego winno w danej sprawie przybrać inną formę (np. formę decyzji).

Każda uchwała rady miasta lub gminy przedkładana jest wojewodzie przez wójta lub burmistrza w ciągu 7 dni od daty jej podjęcia.

Wojewoda, będący w stosunku do gminy organem nadzoru, orzeka o nieważności uchwały, o ile jest ona niezgodna z prawem (art. 90 i 91 ustawy z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym).

18 lipca 1991

Stosownie do przepisu art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 czerwca 1990 o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego jednym z zadań prezesa Agencji Rynku Rolnego jest „przedstawienie Radzie Ministrów do zatwierdzenia propozycji Rady Agencji o wysokości cen, według których będzie zrealizowany obrót interwencyjny”. Z treści tego przepisu wynika prawne domniemanie, że Rada Ministrów może zatwierdzić przedłożone propozycje bądź ich nie zatwierdzić. Istnieje również trzecia, prawnie dopuszczalna możliwość, polegająca na tym, że Rada Ministrów zatwierdza ceny interwencyjne w innej wysokości aniżeli proponowała Rada Agencji Rynku Rolnego.

Powyższa interpretacja znajduje uzasadnienie w ogólnej regule kompetencyjnej, według której każdy organ uprawniony do zatwierdzania wniosków lub propozycji może je zmienić bez uzgodnienia bądź porozumienia się z wnioskodawcą, chyba że stosowny przepis do takiego

uzgodnienia (porozumienia) wyraźnie go zobowiązuje. W danym wypadku ustawa z 7 czerwca 1990 o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego takiego przepisu nie zawiera.

Mając na względzie osłabienie arbitralności decyzji Rady Ministrów, podejmowanych na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 czerwca 1990 o utworzeniu Agencji Rynku Rolnego, można by uzupełnić art. 6 przez dodanie ust. 4 i 5 w brzmieniu następującym:

4. Jeżeli proponowane przez Radę Agencji ceny interwencyjne ze względów społeczno-ekonomicznych nie będą mogły być zatwierdzone, Rada Ministrów zobowiąże prezesa Agencji do przedstawienia propozycji odpowiednio zmienionych, wskazując jednocześnie kierunki zmian.
5. Przedstawione po raz trzeci w trybie określonym w ust. 4 propozycje cen interwencyjnych Rada Ministrów zatwierdza po dokonaniu ewentualnych zmian według własnego uznania.

Dotychczasowy ust. 4 zostałby oznaczony jako ust. 6.

Jak się wydaje, proponowane uzupełnienie art. 6 ustawy stworzyłoby płaszczyznę negocjacyjną między Radą Ministrów a Radą Agencji Rynku Rolnego. Uzasadniona jest prognoza, że odpowiednie wykorzystanie tej płaszczyzny przez obie strony w wielu wypadkach doprowadziłoby do ustalenia zgodnego stanowiska w kwestii cen interwencyjnych.

28 maja 1991

Pojęcie „własności” w Konstytucji Rzeczypospolitej Polski jest pojęciem szerszym aniżeli używane w ustawach. Konstytucja używa pojęcia własności w znaczeniu całokształtu praw majątkowych, gdy np. prawo cywilne odnosi pojęcie własności do rzeczy materialnych (środków produkcji, pieniędzy), natomiast prawo wierzycelności czy inne prawa majątkowe traktowane są przez prawo cywilne jako odrębny rodzaj praw, nie mieszczący się w pojęciu własności.

Zgodnie z konstytucyjnym rozumieniem własności obejmuje ona również wierzycelności, prawa na dobrach niematerialnych.

31 marca 1991

Konstytucja proklamuje (art. 6) swobodę działalności gospodarczej, która może być ograniczona tylko w drodze ustawy. Swoboda ta obejmuje wszystkie podmioty gospodarcze, bez względu na formę własności - w tym zawiera się konstytucyjna zasada równoprawnienia form własności.

Z *Konstytucji* wypływa intencja zrównania ochrony różnych form własności (art. 7). Ustawodawca chciał, jak można domniemywać, uniknąć bliższego określenia podlegającej ochronie własności prywatnej jako indywidualnej i w efekcie zróżnicował ochronę własności (jako takiej) i prawa dziedziczenia oraz całkowitą ochronę własności osobistej. Z łącznego ujęcia własności i prawa dziedziczenia w pierwszej części zdania i powtórzenia wyrazu własność, ale z dodatkiem „osobista”, w drugiej części - można wnioskować, że pierwsza część odnosi się do własności prywatnej (indywidualnej), której substratem są środki produkcji.

Konstytucja wyodrębniając własność osobistą nie określa jej istoty i zakresu. Własność osobista to własność, która należy do „osoby”, wiąże się bezpośrednio z „osobą”. Przedmiotem własności osobistej są środki służące osobistemu użyciu i spożyciu. Uchylenie w 1990 r. przepisów kodeksu cywilnego określających przedmiot własności osobistej (m.in. art. 132, 133) w rozumieniu prawa cywilnego nastęrcza dziś trudności w określeniu przedmiotu własności osobistej. Zakres przedmiotowy własności osobistej będzie kształtowany zatem przez orzecznictwo sądowe.

Redakcja art. 7 *Konstytucji* jest niezręczna. Ustawodawca konstytucyjny przepisem tym chroni każdy rodzaj własności i prawo jej dziedziczenia. Stwarza natomiast silniejszą ochronę własności osobistej, poręczając jej „całkowitą ochronę”. Zasadnicze ograniczenie tej własności, w szczególności jej pozbawienie, w drodze ustawodawstwa zwykłego jest niedopuszczalne. Ingerencja ustawodawcy zwykłego we własność osobistą musi być bardzo wstrzemięźliwa. Ustawodawca zwykły nie może ograniczać w sposób bezpośredni (np. wydając zakaz sprzedaży mieszkania własnościowego przez kilka lat po jego wykupieniu) lub pośredni (np. nakładając wysoki podatek od sprzedaży samochodu) prawa dysponowania własnością osobistą (w tym prawa dziedziczenia).

Jakiegokolwiek ograniczenia ustawowe musiałyby zostać uzasadnione szczególnymi przyczynami i okolicznościami społecznymi. Taka restryktywność odnosiłaby się również do wywłaszczania własności osobistej. Wywłaszczenie własności osobistej na „cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem” byłoby dopuszczalne wówczas, gdy wykazano by niezbędność ochrony innej równie ważnej lub ważniejszej zasady (wartości) konstytucyjnej. „Całkowita” ochrona własności osobistej winna być uwzględniana i znajdować zabezpieczenie w procedurze sądowej.

Orzecznictwo sądowe w Polsce zdefiniuje w przyszłości wywłaszczenie na „cele publiczne” i „za słusznym odszkodowaniem”, gdyż ustawodawca nie uczynił tego, nowelizując ustawę kodeks cywilny.

31 marca 1991

Likwidacja przedsiębiorstwa państwowego, przewidziana w art. 37-43 ustawy z 13 lipca 1990 o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (DzU nr 51, poz. 298), jest jedną z form prywatyzacji przedsiębiorstwa i ma na celu oddanie mienia przedsiębiorstwa do odpłatnego korzystania.

Aktualnie przepisy ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, normujące kwestie likwidacji przedsiębiorstwa w celu oddania mienia przedsiębiorstwa, nie odsyłają do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych.

Z powyższego wynika, że procedura likwidacyjna przedsiębiorstwa państwowego, przewidziana w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych, nie może mieć zastosowania do likwidacji przedsiębiorstwa państwowego dokonywanej w celu sprywatyzowania.

Stosownie do art. 37 ustawy z 13 lipca 1990 o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (DzU nr 51, poz. 298) organ założycielski za zgodą ministra przekształceń własnościowych może dokonać likwidacji przedsiębiorstwa państwowego w celu sprywatyzowania.

W trakcie przeprowadzania likwidacji przedsiębiorstwa powstaje ważny problem - roszczeń pracowniczych oraz zasad ich zaspokajania. Artykuł 25 ust. 2 obowiązującej ustawy o przedsiębiorstwach państwowych zawiera delegacje dla Rady Ministrów, która w drodze rozporząd-

dzenia miała określić rodzaje gwarantowanych przez skarb państwa roszczeń pracowniczych, utrzymujących się lub powstających po likwidacji przedsiębiorstwa na podstawie ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, oraz zasad ich zaspokajania.

Do dnia dzisiejszego powyższe rozporządzenie się nie ukazało. Z informacji uzyskanych z Biura Prawnego Urzędu Rady Ministrów wynika, że projekt rozporządzenia został już zaopiniowany przez Biuro Prawne URM i że aktualnie opiniowany jest przez Ministerstwo Pracy i Polityki Socjalnej.

1 lipca 1991

Rada pracownicza nie może uzupełnić składu rady w drodze powziętej przez siebie uchwały, powołując na wakujące miejsce pracownika, który uzyskał w danym okręgu wyborczym największą liczbę głosów, gdyż taka uchwała byłaby z punktu widzenia prawnego nieważna, albowiem przepisy ustawy z 25 września 1984 o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (DzU z 1981 nr 24, poz. 123 z późn. zm.) takich rozwiązań nie przewidują.

W każdym przypadku uzupełnienia składu rady należy kierować się przepisami art. 16, 17 i 19 omawianej ustawy i przeprowadzić wybory uzupełniające.

4 lipca 1991

Rada pracownicza nie jest legitymowana do samodzielnego podejmowania uchwał w przedmiocie podziału prowizji od zysku.

Rada pracownicza nie jest władna stanowić o nie podzielonej prowizji, albowiem przepisy § 4 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 5 lutego 1991 w sprawie zasad przyznawania prowizji od zysku przedsiębiorstwa państwowego za rok 1990 (DzU nr 12, poz. 48) wyraźnie stanowią, że podziału kwoty prowizji pomiędzy członków rady pracowniczej dokonuje zebranie załogi (delegatów) na wniosek dyrektora.

9 maja 1991

Trudno byłoby znaleźć prawno-systemowe uzasadnienie dla ewentualnego zwolnienia samorządu adwokackiego z podatku od nieruchomości. Ewentualne odstępstwo od zasady wyłączeń selektywno-przedmiotowych, respektowanej w ustawie z 12 stycznia 1991, naruszałoby w stopniu istotnym tę zasadę. Ponadto „uprzywilejowanie” podatkowe samorządu adwokackiego byłoby społecznie niezrozumiałe i trudne do zaakceptowania, chociażby ze względu na brak ustawowych zwolnień z podatku od nieruchomości innych samorządów zawodowych.

Ustawa z 4 maja 1938 - Prawo o ustroju adwokatury (DzU nr 33, poz. 289) stanowiła, że samorząd adwokacki Jest zwolniony od danin publicznych w tej samej mierze, co i samorząd terytorialny” (art. 2 ust. 3). Przez daninę publiczną należy w tym przypadku rozumieć podatki i opłaty publiczno-prawne, zwłaszcza o charakterze lokalnym. Potwierdza to treść dekretu prezydenta Rzeczypospolitej z 3 grudnia 1935 o obniżeniu obciążenia daninami komunalnymi (...) - DzU nr 88, poz. 544.

Analiza stanu prawnego, obowiązującego przed datą 4 maja 1938, pozwala ustalić, że samorząd terytorialny był zwolniony z obowiązku podatkowego w dwóch przypadkach (dotyczy to podatku od lokali oraz podatku od nieruchomości), a mianowicie:

- 1) zgodnie z art. 2 pkt 2 dekretu prezydenta Rzeczypospolitej z 15 listopada 1935 o podatku od lokali (DzU nr 82, poz. 505) podatkowi od lokali nie podlegały lokale „zajmowane przez urzędy państwowe lub samorządowe (...) z wyjątkiem części tych lokali odnajmowanych lub oddawanych bezpłatnie do użytkowania osobom trzecim (...)”;
- 2) stosownie do art. 2 pkt 2 dekretu prezydenta Rzeczypospolitej z 14 stycznia 1936 o podatku od nieruchomości (DzU nr 3, poz. 14) wolne były od podatku nieruchomości „stanowiące własność związków samorządowych i międzykomunalnych (...), jeżeli te nieruchomości lub ich części nie przynoszą dochodu przez wynajęcie lub wdzierżawienie oraz gdy nie są zajęte przez przedsiębiorstwa wymienionych związków (...)”.

Sformułowanie użyte w art. 2 ust. 3 ustawy z 4 maja 1938 uzasadnia twierdzenie, że na podstawie powołanego wyżej przepisu samorząd adwokacki był zwolniony z podatków od nieruchomości i od lokali. Zwolnienie z tego rodzaju obciążeń podatkowych przysługiwało zatem samorządowi adwokackiemu z mocy prawa.

Jak wiadomo ustawa z 12 stycznia 1991 o podatkach i opłatach lokalnych (DzU nr 9, poz. 31) nie recypuje podatku od lokali zniesionego ustawą z 14 marca 1985 (DzU nr 12, poz. 50 z późn. zm.). Podatek ten został niejako „skonsumowany” przez obowiązujący powszechnie podatek od nieruchomości. Z mocy przepisu art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 12 stycznia 1991 zwolnione są od podatku (od nieruchomości) nieruchomości „lub ich części zajęte na potrzeby organów i administracji samorządu terytorialnego”. Cytowane zwolnienie z obowiązku podatkowego ma charakter selektywno-przedmiotowy. Dotyczy bowiem ono nie wszelkich nieruchomości stanowiących własność samorządu terytorialnego, lecz tylko zajmowanych na potrzeby organów i administracji samorządu. Analogiczny charakter mają przewidziane w ustawie (art. 7 ust. 1 pkt. 2-11) pozostałe wypadki zwolnienia z podatku od nieruchomości. Ustawodawca przyjął zasadę niewprowadzania zwolnień podmiotowych, których istotą jest zniesienie obowiązku podatkowego tylko i wyłącznie ze względu na „osobę” właściciela, posiadacza lub użytkownika.

Samorząd adwokacki może być również podatnikiem w rozumieniu ustawy z 31 stycznia 1989 o podatku dochodowym od osób prawnych (DzU nr 3, poz. 12 z późn. zm.), jeżeli ma źródła przychodów określone w art. 6 ustawy. Zwolnienia od podatku dochodowego przewidziane w art. 4 ust. 1 powołanej ustawy dotyczą, odmiennie niż w podatku od nieruchomości, konkretnych podmiotów bądź grup podmiotów jednostek i zakładów budżetowych (np. skarbu państwa, NBP, szkół wyższych). Jednakże i w tym wypadku żaden z samorządów zawodowych nie korzysta ze zwolnienia z obowiązku podatkowego z mocy ustawy. Jest to argument zdecydowanie przemawiający za nieczynieniem wyjątku dla samorządu adwokackiego. Jeśli jednak bardzo ważne względy społeczne w stopniu przekonywającym uzasadniałyby zwolnienie tego właśnie samorządu z obowiązku podatkowego wynikającego z ustawy z 31 stycznia 1989 o podatku dochodowym, wówczas należałoby dokonać stosownej zmiany art. 4 tej ustawy.

10 maja 1991

W myśl art. 25 ust. 4 ustawy z 6 marca 1981 o Państwowej Inspekcji Pracy (DzU z 1985 nr 54, poz. 276 z późn. zm.) w odniesieniu do pracowników PIP stosuje się przepisy ustawy z 16 września 1982 o pracownikach urzędów państwowych (DzU nr 31, poz. 214 z późn. zm.). Kwestię zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników urzędów państwowych reguluje art. 40 ustawy o pracownikach urzędów państwowych zawierający generalną zasadę, w myśl której ta grupa pracowników ma prawo zrzeszania się jedynie w związkach zawodowych pracowników urzędów państwowych.

Artykuł 17 ustawy z 8 października 1982 o związkach zawodowych (DzU z 1985 nr 54, poz. 277 z późn. zm.) mówi, że zasady reprezentowania pracowników (m.in) urzędów państwowych regulują odrębne przepisy, czyli wskazuje, że intencją ustawodawcy było wyłączenie tej kategorii pracowników spod regulacji przewidzianych dla ogółu zatrudnionych. Dodatkowym argumentem przemawiającym za odmiennym traktowaniem prawa zrzeszania się w związkach zawodowych pracowników PIP jest enumeratywne wymienienie, w zarządzeniu nr 15 marszałka Sejmu z 25 stycznia 1990, w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych, w odniesieniu do pracowników PIP, stanowisk, na których pracownicy PIP są urzędnikami państwowymi (§ 1 tego zarządzenia mówi niemal o wszystkich pracownikach PIP - od stanowisk kierowniczych i merytorycznych do referenta czy maszynistki).

Niektórzy pracownicy PIP nie mogą jednak należeć do związków zawodowych (również związków zawodowych pracowników urzędów państwowych), co wynika z art. 40 ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Artykuł ten upoważnia bowiem określone podmioty do określenia stanowisk, na których pracownicy nie mogą zrzeszać się w związkach zawodowych. Należą do nich stanowiska, których:

- 1) czynności uważa się za związane z tworzeniem polityki lub za funkcje kierownicze (żarz. nr 42 prezesa RM z 30 lipca 1990 w sprawie określenia w urzędach państwowych stanowisk, których zajmowanie wyłącza prawo zrzeszania się w związkach zawodowych; MP nr 30, poz. 238) - w odniesieniu do pracowników PIP są to stanowiska określone w art. 25 ust. 1-3 ustawy o PIP;

- 2) obowiązki mają w wysokim stopniu poufny charakter (żarz. nr 3 głównego inspektora pracy z 31 grudnia 1982 - w sprawie określenia w PIP stanowisk, których zajmowanie wyłącza prawo zrzeszania się w związkach zawodowych).

Wobec powyższego pracownicy PIP, będący w większości urzędnikami państwowymi (poza stanowiskami wyłączonymi cytowanymi zarządzeniami), mogą zrzeszać się tylko w związkach zawodowych pracowników urzędów państwowych. Wynika to *expressis verbis* z ustawy o pracownikach urzędów państwowych, jak również pośrednio z przytoczonych przepisów.

16 lipca 1991

Inspektor pracy, orzekając nałożenie na kierownika zakładu pracy kary za naruszenie przepisów, musi stwierdzić winę ukaranego. Jeżeli sprawa jest przedmiotem równoczesnego rozpoznawania przez dwa uprawnione organy (np. Sąd Pracy i Państwową Inspekcję Pracy), może dojść do sytuacji, w której każdy z tych organów zajmie inne stanowisko. Zwłaszcza gdy odpowiedzialność zasadza się na uznaniu winy, organ rozstrzygający, który później podjął postępowanie, winien wstrzymać postępowanie do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez organ, który postępowanie wszczął wcześniej.

20 maja 1991

Zgodnie z art. 1 ust. 1 oraz art. 2 ust. 1 ustawy o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń w 1990 r., za wynagrodzenia obciążające koszty całokształtu działalności uważa się wypłaty pieniężne oraz wartość świadczeń w naturze lub ich ekwiwalenty obciążające koszty tej działalności zaliczane do wynagrodzeń zgodnie z przepisami uchwały nr 33 Rady Ministrów z 25 marca 1983 w sprawie klasyfikacji wynagrodzeń w jednostkach gospodarki uspołecznionej (MP z 1983 nr 15, poz. 85; z 1985 nr 16, poz. 126; z 1986 nr 27, poz. 184, z

1987 nr 9, poz. 78).

Klasyfikacja wprowadzona uchwałą nr 33 dzieli wynagrodzenia na:

- 1) wynagrodzenia osobowe,
- 2) wynagrodzenia bezosobowe,
- 3) honoraria,
- 4) wynagrodzenia agencyjno-prowizyjne,
- 5) nagrody z zakładowego funduszu nagród,
- 6) wypłaty z zysku do podziału i z nadwyżki bilansowej w spółdzielniach,
- 7) rekompensaty pieniężne z tytułu wzrostu cen detalicznych (w 1990 r. tytuł ten nie występuje).

Z powyższego wynika, że nie tylko będą to wynagrodzenia powstałe na podstawie umowy o pracę, lecz także umowy zlecenia o dzieło itp., obciążające koszty prowadzonej działalności.

15 maja 1991

Ustawa z 20 grudnia 1990 o ubezpieczeniu społecznym rolników (DzU z 1991 nr 7, poz. 24) wprowadza w art. 27 ust. 2 dodatek do rolniczej emerytury lub renty inwalidzkiej z tytułu pracy przymusowej po 1 września 1939. Wysokość tego dodatku cytowany wyżej przepis określa na 2% emerytury podstawowej za każdy rok takiej pracy.

Artykuł 27 ust. 3 cytowanej ustawy określa natomiast sposób doliczania tego i innych dodatków (np. dodatku kombatanckiego) do emerytury lub renty rolniczej. Dodatek dla rolników z tytułu pracy przymusowej po 1 września 1939 jest dodatkiem nowym, którego nie przewidywała dawna ustawa z 14 grudnia 1982 o ubezpieczeniu rolników indywidualnych i członków ich rodzin. Rolnicy, którzy stali się emerytami lub rencistami przed dniem wejścia w życie nowej ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników, byli więc tego dodatku pozbawieni. Obecnie, na podstawie art. 44 ust. 2 ustawy z 20 grudnia 1990 o ubezpieczeniu społecznym rolników, wszyscy ci rolnicy, których prawo do emerytury lub renty ustalono przed 1 stycznia 1991, mogą domagać się ponownego ustalenia wysokości świadczeń emerytalnych w taki sposób, aby uwzględniały one dodatek z tytułu pracy przymusowej.

Artykuł 44 cytowanej ustawy zawiera w ust. 1 ogólną zasadę, iż prawo do świadczeń z ubezpieczenia ustala się na wniosek osoby zainteresowanej albo innej osoby mającej interes prawny w ustaleniu tego prawa.

Zgodnie z art. 44 ust. 2 prawo do świadczeń z ubezpieczenia lub ich wysokość ustala się ponownie na wniosek osoby zainteresowanej albo z urzędu, jeżeli po uprawomocnieniu się decyzji przyznającej emeryturę lub rentę zostaną przedstawione nowe dowody lub ujawnione nowe okoliczności mające wpływ na prawo do świadczeń lub ich wysokość. Taką nową okolicznością jest właśnie fakt świadczenia pracy przymusowej po 1 września 1939, będący obecnie podstawą przyznania dodatku do emerytury lub renty.

17 czerwca 1991

Zgodnie z przepisami § 2 ust. 1 pkt 2 zarządzenia ministra pracy i polityki socjalnej z 23 grudnia 1989 w sprawie ustalania okresów pracy i innych okresów uprawniających do nagrody jubileuszowej oraz zasad ich obliczania i wypłacania (MP z 1989 nr 44, poz. 358) okresy zatrudnienia w prywatnych zakładach, a takimi są indywidualne gospodarstwa rolne, zalicza się wówczas, gdy zostały one upaństwowione lub uspołecznione.

Nadmienić należy, że intencją przepisów ustawy z 20 lipca 1990 o wliczaniu okresów pracy w indywidualnym gospodarstwie rolnym było przede wszystkim zaliczanie tych okresów do nabycia uprawnień emerytalnych lub rentowych.

12 czerwca 1991

Przepisy ustawy z 23 grudnia 1988 o prowadzeniu działalności gospodarczej (DzU z 1988 nr 41, poz. 324) zakładają daleko idącą swobodę prowadzenia działalności gospodarczej. Regułą jest, iż podjęcie działalności gospodarczej wymaga jedynie zgłoszenia do

„ewidencji”, a nie uzyskania zezwolenia.

Organ ewidencyjny jest zobowiązany wydać zgłaszającemu podmiotowi zaświadczenie o wpisie do ewidencji. Wydając takie zaświadczenie organ ewidencyjny nie przesądza o jakichkolwiek prawach podmiotu gospodarczego do lokalu, w którym prowadzona byłaby działalność, ani nie jest zobowiązany praw tych badać.

To prowadzący działalność gospodarczą winien zapewnić sobie prawo do dysponowania lokalem odpowiednim do jego potrzeb. Może lokal taki wynająć, kupić, wybudować lub pozyskać w jeszcze inny sposób.

17 czerwca 1991

Od 6 czerwca 1990, tj. od wejścia w życie ustawy z 23 marca 1990 o zmianie ustawy - Prawo lokalowe (DzU nr 32, poz. 190), lokale użytkowe wyłączone zostały spod działania ustawy Prawo lokalowe, a więc tym samym spod szczególnego trybu najmu. Od dnia tego wynajem lokali użytkowych odbywa się wyłącznie w drodze cywilnoprawnej ze wszelkimi tego konsekwencjami, jak: możliwość wypowiedzenia najmu przez właściciela lokalu (jakim jest gmina, będąca obecnie podmiotem własności komunalnej) oraz prawo właściciela do wyboru oferenta.

Kształtowanie tych kwestii należy wyłącznie do stron stosunku cywilnoprawnego i organy zewnętrzne nie mogą w tym przypadku ingerować.

Wydaje się, iż do powstania nieporozumień przyczynia się używanie nieprawidłowej terminologii przez organy gminy. Często jest używanie pojęć typu „decyzja”, co sugerowałoby, że w odniesieniu do wynajmu lokali użytkowych nadal obowiązuje tryb decyzji administracyjnej, podczas gdy należałoby posługiwać się sformułowaniami: „wybór oferenta”, „wybór najemcy” itp. Od takiego wyboru nie przysługuje oczywiście odwołanie w trybie kodeksu postępowania administracyjnego, natomiast osoba, z której oferty nie skorzystano, może zwrócić się do organów gminy o ponowne rozpatrzenie oferty, wskazując na nieprawidłowości w wyborze lub na dokonanie wyboru niezgodnego z interesem gminy, tj. wyboru gorszej oferty.

Na ogół rady gmin same ustalają wewnętrzny tryb wynajmu lokali użytkowych, wskazując, gdzie ewentualnie można zwracać się o ponowne rozpatrzenie oferty. O ile nie zostało to ustalone, najlepiej byłoby zwrócić się do rady gminy, oczywiście rada ma prawo odmówić zajmowania się takimi sprawami, gdyż nie są to kompetencje obligatoryjne rady, przewidziane w art. 18 ust. 2 ustawy z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym (DzU nr 16, poz. 95).

Oczywiście, jeśli istnieje podejrzenie popełnienia przestępstwa przy okazji rozpatrywania ofert, organem właściwym do zgłoszenia sprawy jest prokuratura.

8 maja 1991

Artykuł 69 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (numeracja artykułów wg tekstu jednolitego DzU z 1991 nr 30, poz. 127) przewiduje: „nieruchomość wywłaszczona lub jej część podlega zwrotowi na rzecz poprzedniego właściciela lub jego następcy prawnego na jego wniosek, jeśli stała się zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu”.

Wywłaszczenie, o którym mowa w art. 69 cytowanej ustawy, jest możliwe tylko wówczas (o czym wyraźnie stanowi art. 46 ustawy), gdy nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy, gdyż np. właściciel nie wyraża zgody na sprzedaż. Wszędzie tam, gdzie doszło do umowy kupna-sprzedaży, nie może już być mowy o wywłaszczeniu, stąd też do takich przypadków nie ma zastosowania art. 69 ustawy o gospodarce gruntami, lecz kodeks cywilny. Tak więc zwrot nieruchomości, która przeszła na własność skarbu państwa na mocy umowy kupna-sprzedaży, jest możliwy tylko w postępowaniu sądowym i pod warunkiem uznania umowy cywilnoprawnej za nieważną, z powodu wad oświadczenia woli, jakimi została dotknięta.

Wady oświadczenia woli powodujące bezwzględnie nieważność umowy, to według kodeksu cywilnego:

- 1) złożenie oświadczenia woli przez osobę, która z jakichkolwiek przyczyn znajdowała się w stanie wyłączającym świadome albo swobodne podjęcie decyzji i wyrażenie woli (art. 82 kc),
- 2) złożenie oświadczenia woli drugiej stronie, za jej zgodą, dla po-

zoru (art. 83 kc).

Ponadto osoba zainteresowana może uchylić się od skutków oświadczenia woli, jeśli złożyła je pod wpływem błędu lub groźby (art. 84-88 kc). Uchylenie się od skutków prawnych tak zawartej umowy następuje wówczas przez złożenie pisemnego oświadczenia drugiej stronie umowy.

Uprawnienie do uchylenia się od skutków oświadczenia woli jest ograniczone w czasie i wygasa, w razie błędu - z upływem roku od jego wykrycia, - w razie groźby - z upływem roku od chwili, kiedy stan obawy ustał. W postępowaniu sądowym o wydanie nieruchomości, która przeszła na własność skarbu państwa na skutek umowy kupna-sprzedaży dotkniętej wadą oświadczenia woli, powyższe okoliczności musi udowodnić osoba dochodząca swych praw, a więc były właściciel. Przedmiotem postępowania sądowego w powyższym przypadku nie będzie zatem ustalenie zbędności nieruchomości na cele wywłaszczeniowe ani rozliczenie między stronami.

6 maja 1991

Artykuł 69 ust. 4 ustawy o gospodarce gruntami obejmuje swym zakresem tylko nieruchomości przejęte na rzecz skarbu państwa na podstawie powołanych w nim aktów prawnych - tj. na podstawie przepisów ustawy z 31 stycznia 1961 o terenach budowlanych na obszarze wsi, ustawy z 6 lipca 1972 o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach. Obejmuje on również nieruchomości wywłaszczone na rzecz państwowych i spółdzielczych przedsiębiorstw gospodarki rolnej oraz na potrzeby Tatrzańskiego Parku Narodowego.

Ustęp 4 art. 69 nie wymienia ustawy z 22 maja 1958 o terenach dla budownictwa domów jednorodzinnych w miastach i osiedlach, dlatego też nie stosuje się go do nieruchomości przejętych na rzecz skarbu państwa na podstawie przepisów ww. ustawy.

6 maja 1991

Postępowanie likwidacyjne spółdzielni regulują przepisy zawarte w art. 119-129 ustawy z 16 września 1982 - Prawo spółdzielcze (DzU nr 30, poz. 210 z późn. zm.). Przepisy te dawały centralnym związkom spółdzielczym pewne uprawnienia w postępowaniu likwidacyjnym. Z chwilą wejścia w życie ustawy z 20 stycznia 1990 o zmianach w organizacji i działalności spółdzielczości (DzU nr 6, poz. 36) centralne związki spółdzielcze zostały postawione w stan likwidacji, a tym samym przestały pełnić w stosunku do zrzeszonych spółdzielni funkcje wynikające z ustawy Prawo spółdzielcze, a za tym również w sprawach związanych z postępowaniem likwidacyjnym.

Należy zwrócić uwagę na art. 116 § 1 i 125 § 5 prawa spółdzielczego. Pierwszy z tych przepisów uprawnia spółdzielnię postawioną w stan likwidacji do reaktywowania jej działalności, jeżeli od daty drugiego walnego zgromadzenia stanowiącego o jej likwidacji nie upłynął jeden rok, a uchwała walnego zgromadzenia przywracająca działalność spółdzielni została podjęta większością 3/4 głosów. Podjęcie tych czynności uwarunkowane jest uprzednim postawieniem w stan likwidacji na zasadach określonych w art. 113 § 1 pkt 3 prawa spółdzielczego. Drugi z przepisów upoważnia spółdzielnię do przeznaczenia pozostałego po likwidacji (pokrycie zobowiązań) majątku na cele spółdzielni lub społeczne (decyzję podejmuje walne zgromadzenie). Z kontekstu tegoż art. 125, który reguluje zaspokojenie przypadających od spółdzielni należności, wynika, iż „pozostały majątek” może być przekazany nieodpłatnie.

22 maja 1991

Sprawy własności mieszkań spółdzielczych uregulowane są ustawą z 16 września 1982 - Prawo spółdzielcze (DzU nr 30, poz. 210 z późn. zm.). Prawo to przewiduje dwa rodzaje „własności” mieszkań spółdzielczych: własnościowe prawo do lokalu (art. 223-231) i własność lokalu (art. 232-237).

Pierwsze z tych praw jest ograniczonym prawem rzeczowym, drugie zaś stanowi, że z chwilą rozliczenia budowy i ostatecznego

ustalenia nakładów oraz przyjęcia przez członków zobowiązań spółdzielni spółdzielnia przenosi na członków własność lokalu wraz z prawami do działań.

Należy wyjaśnić, że spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu charakteryzuje się tym, iż członek spółdzielni nie jest jego właścicielem, albowiem jego właścicielem jest spółdzielnia, natomiast członek spółdzielni ma prawo do dysponowania tym prawem. Własnościowe prawo do lokalu spółdzielczego jest prawem zbywalnym, może być przedmiotem spadku, jak również podlega egzekucji. Ta sama zasada zbywalności dotyczy również i drugiego rodzaju własności.

Przeniesienie prawa do lokalu wiąże się z nawiązaniem przez nabywcę stosunku członkowskiego ze spółdzielnią. Bliżej te zagadnienia regulują statuty spółdzielni, oparte na powołanej ustawie.

Ustawa *Prawo spółdzielcze*, jak również ustawa z 1963 r. o cudzoziemcach nie zawierają żadnych przepisów regulujących członkostwo obcokrajowców w spółdzielniach mieszkaniowych, przyjąć zatem należy, iż członkami spółdzielni mogą być również obcokrajowcy.

Ograniczenia wynikają z ustawy z 24 marca 1920 o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (DzU z 1933 nr 24 poz. 202 z późn. zm.), albowiem cudzoziemiec, ażeby nabyć nieruchomość położoną na terenie Polski, musi uprzednio uzyskać zgodę ministra spraw wewnętrznych. Tę samą zasadę należy odnieść i do nabycia własnościowego prawa do lokalu, albowiem lokal jest nieruchomością. Od tej zasady ustawa ta wprowadza jeden wyjątek. Artykuł 8 ustawy zwalnia od obowiązku uzyskania zezwolenia w przypadku przeniesienia prawa własności na spadkobierców.

10 lipca 1991

Użyte w art. 19 ust. 1 pkt 1 ustawy z 9 maja 1991 o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych (DzU nr 46, poz. 201) określenie „wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych” należy rozumieć w ten sposób, że 10% inwalidów I lub II grupy liczy się od 100% ogółu zatrudnionych w spółdzielni. Intencją bowiem ustawodawcy było stworzenie możliwości zatrudnienia większej liczby osób niepełnosprawnych, a w szczególności inwalidów I

lub II grupy.

17 lipca 1991

Żaden przepis kodeksu cywilnego regulujący odpowiedzialność za szkody, jak i przepisy dotyczące szkód górniczych w odniesieniu do sytuacji wynikających z art. 64 prawa górniczego (DzU z 1978 nr 4, poz. 12) nie przewidują ponoszenia kosztów eksploatacji urządzeń stanowiących naprawienie szkody. Nowa sytuacja powstała dopiero po nowelizacji z 9 marca 1991 (DzU nr 31, poz. 128), kiedy to dodano do ust. 2 art. 64 postanowienie zobowiązujące przedsiębiorstwo górnicze do ponoszenia kosztów eksploatacji i remontów tych urządzeń, których budowa jest konieczna ze względu na wymogi racjonalnej gospodarki - na koszt nie tylko przedsiębiorstwa górniczego, ale i innych uczestników budowy tych urządzeń, a z których korzystać mają nie tylko osoby, którym wyrządzono szkodę, ale również i inne osoby, które szkody nie poniosły, a względy racjonalnej gospodarki umożliwiły im korzystanie z tych urządzeń.

Tak sformułowany zapis wskazuje wyraźnie, iż przedsiębiorstwo górnicze nie jest zobowiązane do samodzielnego wykonania tych urządzeń, a jest jedynie jednym z uczestników takiego zadania, który ponosi stosowną część kosztów. Urządzenia te eksploatowane winny być na koszt użytkowników.

Pojęcia „koszt”, „eksploatacja” i „remont” należą do kategorii pojęć ekonomiczno-technicznych, a nie - prawnych, aczkolwiek poszczególne dziedziny prawa, a zwłaszcza prawo cywilne, administracyjne i finansowe w szerokim zakresie posługują się tymi pojęciami. I tak przez eksploatację należy rozumieć zgodne z przeznaczeniem użytkowanie maszyn, urządzeń, obiektów, zakładów produkcyjnych itp. Pojęcie zaś remontu oznacza przywrócenie - co najmniej częściowe - wartości użytkowej urządzenia, pojazdu mechanicznego, obiektu (np. budynku) przez naprawę lub odnowienie.

Szczególnym rodzajem remontu jest remont kapitalny, polegający na wymianie lub naprawie zużytych, ważnych dla funkcjonowania urządzenia lub obiektu części lub zespołów i przywróceniu do stanu pierwotnego jego wartości użytkowej. Wreszcie przez koszt należy rozu-

mieć sumę nakładów poniesionych na realizację określonego efektu gospodarczego. Takim efektem może być np. zakup środków produkcji, środków konsumpcji lub usług, wytworzenie produktu, budowa obiektu, dostawa energii lub wody itp.

Mając na względzie przytoczone wyżej określenia, należy stwierdzić, iż kosztami eksploatacji i remontów są nakłady ponoszone przez właściciela lub użytkownika obiektu lub urządzenia, związane z jego prawidłowym funkcjonowaniem i utrzymaniem w stałej sprawności do funkcjonowania zgodnie z jego przeznaczeniem. Jeżeli zatem na przedsiębiorstwo górnicze nałożono obowiązek ponoszenia kosztów eksploatacji i remontów urządzeń zaopatrujących w wodę, to tym samym właściciel lub użytkownik tych urządzeń ma prawo domagać się realizacji tego obowiązku.

22 lipca 1991