

KANCELARIA SEJMU
Biuro Studiów i Ekspertyz
Dział Konsultantów Poselskich

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

3/91



Wydawnictwo Sejmowe

KANCELARIA SEJMU

Biuro Studiów i Ekspertyz

Dział Konsultantów Poselskich

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

3/91

Wydawnictwo Sejmowe

Redaktor prowadzący: *Mieczysław Broniarek*

Opracowanie graficzne, redakcyjne, skład i łamanie: Wydawnictwo Sejmowe
Druk i oprawa: Zespół Poligrafii i Mikrofilmowania Kancelarii Sejmu
Nakład: 680 egzemplarzy
Warszawa, styczeń 1992

SPIS TREŚCI

EKSPERTYZY

Status posła (senatora), przeciwko wyborowi którego wniesiono protest wyborczy, Janusz Mordwiłko	5
Status posła wywodzącego mandat z listy ogólnopolskiej, Janusz Mordwiłko	8
Sposób głosowania przez Sejm nad projektem ustawy o zmianie konstytucji, Wojciech Sokolewicz	14
Tryb dalszego postępowania z ustawą zakwestionowaną przez prezydenta w okresie między wyborami a początkiem nowej kadencji Sejmu, względnie już po zapoczątkowaniu tej kadencji, Wojciech Sokolewicz	19
Połączalność urzędów prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i prezesa Rady Ministrów w świetle <i>Konstytucji RP</i> , Zespół.....	23
Ochrona prawna danych osobowych, Zdzisław Galicki ²⁷	
Główne cechy systemów emerytalno-rentowych w krajach Europy Zachodniej, Witold Pawełko	34
Zasady finansowania oraz najistotniejsze elementy polityki mieszkaniowej w Europie Zachodniej, Piotr Krawczyk	42

OPINIE

Data zostania posłem X kadencji (49); Biura poselskie (50); Obsługa terenowej działalności posłów (34); Zrzeczenie się immunitetu poselskiego (55); Odprawa emerytalna dla posła (56); Nagroda dla posła z zakładowego funduszu nagród (57); Czynne prawo wyborcze osób mających podwójne obywatelstwo (58); Prawno-ustrojowa pozycja Państwowej Inspekcji Pracy (59); Główny Inspektorat Pracy oraz okręgowe inspektoraty pracy jako odrębne zakłady pracy (61); Odbywanie służby wojskowej przez obywatela polskiego posiadającego prawo stałego pobytu poza krajem (64); Odprawa emerytalno-rentowa pracowników przedsiębiorstw państwowych (65); Włączenie wydatków z funduszy socjalnego i mieszkaniowego do opodatkowania wzrostu wynagrodzeń (66); Normy wynagrodzeń w przypadku zatrudnienia absolwentów (68); Podział spółdzielni (69); Wyłączenie gruntów rolnych z produkcji (70); Sprzedaż nieruchomości cudzoziemcom (71); Zatrudnienie obywateli polskich za granicą (71); Spółki z udziałem zagranicznym (72); Małżeńska wspólność majątkowa a przydział mieszkania spółdzielczego (74)

EKSPERTYZY

STATUS POSŁA (SENATORA), PRZECIWKO WYBOROWI KTÓREGO WNIESIONO PROTEST WYBORCZY

JANUSZ MORDWIŁKO

Sprawdzenie ważności wyborów ma na celu ustalenie, czy członkowie parlamentu zostali obrani prawidłowo, tzn. z zachowaniem przepisów prawnych dotyczących wyborów, zawartych w konstytucji i ordynacji wyborczej.

W ramach obowiązujących przepisów prawnych można wskazać kilka postaci kontroli legalności wyborów:

- a) kontrola wewnętrzna - wykonywana przez organy publiczno-prawne, powołane do przeprowadzenia wyborów (prawo nadzoru Państwowej Komisji Wyborczej i terytorialnych komisji wyborczych);
- b) kontrola wykonywana na żądanie wyborcy (kontrola spisów wyborców, protest wyborczy);
- c) kontrola prawno-karna.

W kontrolę prawidłowości wyborów wykonywaną przez stronę wkomponowana jest kontrola wyników wyborów, uregulowana w *Ordynacji wyborczej do Sejmu RP* w rozdziale zatytułowanym *Ważność wyborów* - art. 105-110 ordynacji.

Stosownie do art. 21 ust. 3 konstytucji postanowiono w ordynacji wyborczej do Sejmu (art. 105), iż Sejm na podstawie sprawozdania z wyborów, przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą, stwierdza ważność wyboru posła.

Ordynacja wyborcza, nieco odmiennie niż czyniło to prawo wyborcze w przeszłości, stanowi, iż Sejm stwierdza ważność wyboru posła, „jeżeli przeciwko jego wyborowi nie został wniesiony protest wyborczy (art. 105 ust. 1). W razie wniesienia protestu przeciwko

wyborowi posła, do czasu rozstrzygnięcia sprawy przysługuje mu prawo udziału w pracach Sejmu” (art. 105, ust. 2).

Wprowadzenie zastrzeżenia w art. 105 ust. 1 oraz treść ust. 2 tegoż artykułu dowodzi, iż ustawodawca zróżnicował sytuację prawną tych posłów, przeciwko którym nie wniesiono protestu i tych, przeciwko którym protest taki został skutecznie wniesiony.

Zarówno jednak treść art. 105 ordynacji, jak i postanowienia ustawy z 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów oraz *Regulaminu Sejmu* nie pozwalają na uchwycenie różnicy w statusie posłów „oprotestowanych” i posłów „nie oprotestowanych”.

W świetle obowiązujących przepisów prawa, regulujących status prawny posła, należy uznać, że: nabycie mandatu poselskiego następuje w akcie wyboru przedstawiciela. Wybór, będący wynikiem woli wyborców wyrażonej w akcie głosowania, jest aktem konstytucyjnym, zatem rozstrzygającym prawnie o nabyciu przez jednego z kandydatów na posła mandatu poselskiego. Posłowie po zakończeniu wyborów otrzymują zaświadczenia o wyborze. Wyborcy wybierają posła, a nie „pretendenta” czy „posła elekta”.

Ślubowanie, które poseł składa „przed przystąpieniem do wykonywania mandatu” (art. 3 ust. 2 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów), ma charakter promissoryjny i jest uroczystą formą wzmocnienia zobowiązań zaciągniętych lub równocześnie ze złożeniem ślubowania zaciągniętych. Ślubowanie jest uroczystym zapewnieniem, że pewne zobowiązania składającego ślubowanie będą przez niego dotrzymywane. Konsekwencją prawną „niezłożenia przez posła ślubowania byłaby prawna nieskuteczność dokonywanych przez niego działań czy aktów (swoistych poselskich aktów urzędowych)”. Niezłożenie ślubowania oznaczałoby nieobjęcie przez posła mandatu poselskiego. Dlatego prawo postanawia, iż odmowa złożenia ślubowania powodowałaby wygaśnięcie mandatu posła (art. 113 ust. 1 ordynacji).

Należy zatem uznać, że poseł, wobec którego wniesiony został i jest rozpatrywany protest wyborczy, ma prawo i obowiązek złożenia ślubowania na „pierwszym posiedzeniu Sejmu” (art. 2 ust. 1 *Regulaminu Sejmu*). Niezłożenie ślubowania oznaczałoby nieobjęcie przez posła mandatu poselskiego, a to stwarzałoby przeszkodę w jego „udziale w pracach Sejmu”. Przy czym terminem, od którego rozpoczyna się bieg mandatu poselskiego, jest konstytucyjny termin początkujący kadencję parlamentu.

„Oprotestowany” poseł, składając ślubowanie, obejmuje mandat ze wszystkimi związanymi z tym mandatem prawami i obowiązkami.

W świetle ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów zasadniczym sposobem urzeczywistnienia praw i obowiązków wynikających z wykonywania mandatu przez posła jest jego „udział w pracach Sejmu” (art. 4 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów). Ustawa poselsko-senatorska nie zna postaci mandatu niepełnego czy ograniczonego, posła, który mógłby podejmować działania tylko w pewnej ograniczonej czy zawężonej sferze poselskich praw i obowiązków.

Analiza aktualnego stanu prawnego prowadzi zatem do wniosku, iż poseł „oprotestowany” składa wraz z posłami „nie oprotestowanymi” ślubowanie poselskie i przystępuje, z chwilą rozpoczęcia kadencji Sejmu, do wykonywania wszystkich praw i obowiązków wynikających z pełnienia mandatu. Posłowi takiemu przysługuje zatem: immunitet, prawo nietykalności, prawo do diety, prawo posługiwania się poselskimi środkami prawnymi, prawo wyboru do organów Sejmu, prawo głosowania na posiedzeniach plenarnych itp.

Jakie zatem jest znaczenie art. 105 *Ordynacji wyborczej do Sejmu RF1*

Tylko takie, że Sejm w przypadku posła, przeciwko wyborowi którego wyniesiono protest wyborczy, nie stwierdza ważności jego wyboru na posiedzeniu, podczas którego stwierdza ważność wyboru posłów „nie oprotestowanych”. Następuje więc czasowe (do czasu rozstrzygnięcia sprawy protestu) zawieszenie (odroczenie) decyzji Sejmu co do ważności wyboru posła, przeciwko któremu wniesiono protest.

Odmierna wizja skutków, jakie zradzałyby protest wyborczy wobec posła (istnieje wszak domniemanie, iż wybranego zgodnie z prawem), nie tylko nie znajduje uzasadnienia w obecnym stanie prawnym, ale także mogłaby prowadzić do paraliżowania aktywności parlamentu w początkowym stadium jego działalności.

13 listopada 1991

STATUS POSŁA WYWODZĄCEGO MANDAT Z LISTY OGÓLNOPOLSKIEJ

JANUSZ MORDWIŁKO

W doktrynie prawa konstytucyjnego problematyka istoty i charakteru mandatu przedstawicielskiego znajduje szerokie odzwierciedlenie, poświęcono jej wiele opracowań, w tym monograficznych. W zwięzłej opinii prawnej możliwe jest jedynie zasygnalizowanie niektórych aspektów wiążących się z mandatem posła wybranego z listy ogólnopolskiej.

Przez pojęcie mandatu przedstawicielskiego należy rozumieć pełnomocnictwo do reprezentowania w organie przedstawicielskim interesów i woli tych, którzy przedstawiciela w taki czy inny sposób powołują. Pojęcie dotyczy stosunków polityczno-prawnych łączących przedstawiciela z wyborcami, ale jednocześnie stosunków łączących przedstawiciela z organem przedstawicielskim, w którym zasiada.

Teoretycznie mówić można o dwóch przeciwstawnych rodzajach mandatu przedstawicielskiego: mandacie wolnym i mandacie związanym (imperatywnym). Przewodnią myślą konstrukcji mandatu wolnego jest teza, że deputowany jest reprezentantem całego narodu (ludu), a nie swoich wyborców, tj. wyborców okręgu, w którym został wybrany. Przewodnią zaś myślą konstrukcji mandatu związanego (imperatywnego) jest teza, że przedstawiciel jest reprezentantem swoich wyborców, a nie całego narodu (ludu). Z podstawowych idei mandatu dają się wyprowadzić dalsze zasady: a) co do związania wolą wyborców, b) zdawania sprawy wyborcom z działalności w charakterze przedstawiciela, c) odpowiedzialności politycznej przed wyborcami i możliwości odwołania przedstawiciela.

W rzeczywistości jednak nigdzie dwa przedstawione powyżej modele mandatu przedstawicielskiego nie występują w czystej

postaci, zwłaszcza że istota mandatu przedstawicielskiego jest o wiele bardziej złożona, chociażby z racji istnienia i działalności partii politycznych, które są główną siłą organizującą proces wyłaniania przedstawicieli i ich prace w parlamencie. W stosunkowo prostą zatem relację: poseł - wyborcy włącza się skomplikowana relacja pomiędzy przedstawicielem a partią polityczną, której jest on członkiem (uczestnikiem).

Konstytucja z 1952 r. przyjmowała, że mandat posła na Sejm jest mandatem związanym, jako że poseł miał być podporządkowany swoim wyborcom. Do konstytucyjnego modelu mandatu przedstawicielskiego dostosowane zostały rozwiązania ustawy o obowiązkach i prawach posłów, uchwalonej w 1985 r. W ustawie (pomijam w tym miejscu juretyczno-doktrynalne subtelności) odrzucono tezę o całkowitej niezależności posła od lokalnego kręgu wyborców, jak i o jego całkowitym podporządkowaniu się temu kręgowi. W ustawie starano się dać wyraz dążeniu do harmonijnego zespolenia interesów lokalnych z interesami ogólnonarodowymi. Ustawowa konstrukcja mandatu poselskiego, niezależnie od późniejszych modyfikacji, pozostawała jednak wierna konstytucyjnej koncepcji mandatu związanego.

Zmiana konstytucji w latach 1989-90 objęła również materię mandatu przedstawicielskiego. Część przepisów konstytucji, traktujących o odpowiedzialności przedstawicieli przed swoimi wyborcami i możliwości ich odwoływania (dawny art. 2), została wyeliminowana, podobnie zresztą jak i przepis określający charakter prawa stanowionego przez parlament (dawny art. 4 ust. 1). Inne przepisy konstytucji, precyzujące pozycję ustrojową i rolę parlamentu, zostały zmodyfikowane.

Całokształt zmian konstytucyjnych z lat 1989-90 doprowadził do odrzucenia, a w każdym bądź razie załamania idei mandatu związanego (imperatywnego). Trafniej chyba byłoby mówić o załamaniu, ustawodawca konstytucyjny pozostawił bowiem w treści konstytucji dawny przepis zobowiązujący posła do zdawania sprawy wyborcom ze swojej pracy i z działalności organu, do którego został wybrany (obecnie art. 101 *Konstytucji RP*).

Również przepisy ustawy poselskiej z 1985 r., zmienione na początku 1991 r., nie zostały, w części traktującej o więzi posła z wyborcami, wyraźnie przewartościowane. Stan obecny, mający zapewne przejściowy charakter, znamionuje więc załamanie

obowiązującej przez 37 lat koncepcji mandatu związanego, ale i nieprzyjęcie *expressis verbis* koncepcji mandatu wolnego. Warto nadmienić, że podczas dokonywania zmian konstytucji (w latach 89-90) dawano wyraz przekonaniom, w wypowiedziach polityków z kręgów decydentów, że mandat przedstawicielski w nowej polskiej rzeczywistości ustrojowej winien być mandatem wolnym. Również obydwaj projekty konstytucji - Senatu i Komisji Konstytucyjnej Sejmu X kadencji - przyjmują koncepcję mandatu wolnego. W projekcie Senatu stanowi się, że: „posłowie i senatorowie są przedstawicielami całego narodu, a nie tylko okręgów wyborczych, w których zostali wybrani, i nie są związani żadnymi instrukcjami wyborczymi”.

Jakie zatem elementy kształtują istotę mandatu przedstawicielskiego w świetle obowiązującego prawa?

Zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 *Konstytucji RP* Sejm jest najwyższym organem władzy państwowej i jako najwyższy wyraziciel woli Narodu urzeczywistnia suwerenne prawo Narodu. Artykuł 101 *Konstytucji RP* formułuje powinność zdawania sprawy wyborcom przez posła ze swojej pracy i z działalności organu, do którego został wybrany. W ustawie poselsko-senatorskiej stwierdza się, że posłowie są przedstawicielami wyborców i wykonują swój mandat zgodnie z ich wolą, kierując się dobrem Narodu (art. 1).

Wykonywanie obowiązku poselskiego, ustanowionego w art. 101 *Konstytucji RP* ma na celu przede wszystkim utrzymywanie więzi z wyborcami w celu realizacji ich woli. Wiąż posłów z wyborcami służyć ma nie tylko przekazywaniu przez wyborców swych dążeń, postulatów czy inicjatyw, lecz również przekazywaniu wyborcom tych wyjaśnień i informacji, które są im niezbędne do właściwego rozumienia działalności państwa i prawidłowej jej oceny. Rola posła w utrzymywaniu więzi z wyborcami polega więc na konfrontowaniu opinii wyborców z innymi racjami, które powinny być uwzględnione, aby w parlamencie podjęte zostały decyzje społecznie uzasadnione. Ten obowiązek poselski powinien być interpretowany szeroko, a w każdym bądź razie nie sprowadzony do typowej sprawdzalności. W obowiązku wynikającym z art. 101 chodzi bowiem także o stworzenie podstaw, w tym i instytucjonalnych, do ciągłego wpływu wyborców na działalność posłów.

Celem obowiązku poselskiego jest zatem taka działalność poselska, która powinna zapewnić stałą więź pomiędzy

reprezentantem a reprezentowanymi, konieczną do prawidłowego przebiegu procesu reprezentacji. Kształt instytucjonalny oraz formy tej więzi mogą być rozmaite, zasadnicze jej przejawy przybliża i określa ustawa poselsko-senatorska.

Posel jest przedstawicielem przede wszystkim swoich wyborców i wykonuje mandat zgodnie z ich wolą (art. 1, a nadto art. 8 ustawy poselsko-senatorskiej), ale ma kierować się dobrem Narodu, zatem ma on umiejętnie synchronizować interesy regionalne z ogólnonarodowymi. Relacja pomiędzy przedstawicielem a wyborcami nie jest prosta, włącza się w nią bowiem często - jak wspomniano - działalność partii politycznej.

Kwestia informowania wyborców i realizacji więzi z wyborcami, posłów wywodzących swój mandat z okręgów wyborczych, nie powinna nastęcać większych wątpliwości. Pewne problemy powstają, gdy rozpatrujemy sytuację posłów, którzy nie zostali wybrani w okręgach wyborczych, chociaż tam kandydowali, lecz mandat otrzymali z listy ogólnopolskiej. Funkcja list ogólnopolskich nie sprowadza się jedynie do korygowania w skali kraju podziału mandatów dokonywanego w okręgach. Służyć ma ona także zapewnieniu miejsc w Sejmie czołowym przedstawicielom poszczególnych ugrupowań, którzy nie uzyskali mandatów z list okręgowych. Jeśli bowiem partie mają wywierać wpływ na politykę w parlamencie i przez parlament, to ich główni, najbardziej wpływowi przedstawiciele nie mogą pozostawać poza składem parlamentu (por. Z. Jarosz: *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP z 1991 r.*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 10, s. 11). Posłowie ci uzyskują mandat poselski nie tyle z woli wyborców okręgu wyborczego, ile z woli partii politycznej, której są członkami. Trudno powstrzymać się przed refleksją, że taka konstrukcja list ogólnopolskich, powiązanych z okręgowymi listami wyborczymi, nie jest wolna od ułomności i że rozwiązaniem bardziej przejrzystym politycznie i jurystycznie byłaby tradycyjna lista państwowa.

Czy zatem poseł nie wybrany w okręgu wyborczym, ale uzyskujący mandat z listy ogólnokrajowej, ma obowiązek utrzymywania więzi z wyborcami okręgu, w którym kandydował?

Na tak postawione pytanie należałoby chyba odpowiedzieć, że więź taką może utrzymywać, ale nie musi.

Otóż całej kwestii dotyczącej mandatu przedstawicielskiego, którego istotą jest urzeczywistnienie woli wyborców i utrzymywanie

z nimi więzi, nie można wtłoczyć w sztywny gorset przepisów prawnych. Realizacja podmiotowości poselskiej to skomplikowane zagadnienie i złożony proces, który w dużym stopniu zależy od samego posła. Ten splot własnych kompetencji i zadań może on rozwiązywać lepiej lub gorzej, w zależności od stopnia zaangażowania ideowego, pryncypialności, doświadczenia obywatelskiego i talentu, umiejętności pozyskiwania wyborców, osobistej aktywności, politycznej inwencji i pomysłowości. Wykonywanie mandatu poselskiego to szeroka sfera politycznej i państwowej aktywności posła na niwie życia państwowego, na różnych jego szczeblach i w bardzo różnorodnych postaciach.

Rozwiązanie problemu realizacji woli wyborców przez posła i utrzymanie z nimi więzi pozostawać musi w zgodzie z zasadami prawnymi, ale także z logiką i rozsądkiem życiowym. Wszak każdy z przedstawicieli ma pełną świadomość, że kadencja parlamentu trwa tylko 4 lata i po upływie tego okresu powtórnie stanie przed obliczem wyborców, jeżeli będzie zabiegał o reelekcję. Czy pozyska wyborcę, lekceważąc uprzednio jego wolę i nie utrzymując z nim więzi? W demokratycznym państwie to pytanie wydaje się retoryczne.

Nic nie stoi na przeszkodzie, aby poseł, który nie uzyskał mandatu w okręgu wyborczym, ale zdobył go z listy ogólnopolskiej, utrzymywał więź (w rozumieniu art. 101 *Konstytucji RP*) z wyborcami tegoż okręgu, przynależał do wojewódzkiego (czy regionalnego) biura parlamentarnego, biorąc w jego pracach aktywny udział. Ale też trudno wywodzić i formułować, bez posądzenia o dogmatyzm, prawny obowiązek utrzymywania więzi posła z wyborcami okręgu, w którym przegrał on wybory, a więc nie pozyskał akceptacji wyborców tego okręgu. Obligowanie posła do przynależności do określonego biura parlamentarnego, ułatwiającego posłom realizację ich obowiązków wobec wyborców, podważyłoby istotę posłowania.

Jeśli przyjęto taką konstrukcję list ogólnopolskich, to trzeba pozostawić w zakresie realizacji powinności pewną swobodę i miejsce na inwencję samym posłom, wyborcom i partiom politycznym, które wysunęły listy ogólnopolskie. Również, wynikająca ze zmiany konstytucji w latach 1989-90, ewolucja koncepcji mandatu przedstawicielskiego, załamanie idei mandatu związanego, odrzucenie mandatu imperatywnego w opracowanych

dotychczas projektach nowej konstytucji, w których przyjmuje się mandat wolny, przemawia na rzecz wyrażonego powyżej stanowiska.

22 listopada 1991

SPOSÓB GŁOSOWANIA PRZEZ SEJM NAD PROJEKTEM USTAWY O ZMIANIE KONSTYTUCJI

WOJCIECH SOKOLEWICZ

Zmiana konstytucji - jak stanowi art. 106 *Konstytucji RP* - może nastąpić tylko w drodze ustawy uchwalonej przez Sejm RP większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

W *Regulaminie Sejmu* znajdujemy powtórzenie powyższego wymogu konstytucyjnego (art. 79) z mało istotnym uzupełnieniem, że jeżeli w wypadku zmiany konstytucji głosowanie odbywa się przez podniesienie ręki, marszałek Sejmu zawsze zarządza obliczenie głosów przez sekretarzy Sejmu (art. 78 ust. 3). Ponadto projekt ustawy o zmianie konstytucji zaliczono w regulaminie do tych projektów legislacyjnych, których pierwsze czytanie nie może odbywać się na posiedzeniu komisji, lecz obowiązkowo na posiedzeniu Sejmu (art. 35 ust. 2). Innych odmienności postępowania z projektem ustawy o zmianie konstytucji regulamin nie przewiduje. Oznacza to, że mają do nich zastosowanie te same przepisy, które regulują tryb uchwalania pozostałych ustaw. Określając odmienności proceduralne uchwalania ustaw o zmianie konstytucji, jest więc *Regulamin Sejmu* nader lakoniczny, pozostawiając szerokie pole wykładni i praktyce stosowania relewantnych przepisów.

W praktyce Sejmu X kadencji pojawiło się pytanie, czy przewidziany w art. 106 szczególny tryb zmiany konstytucji implikuje określony, a wynikający z tego przepisu, sposób głosowania tylko nad projektem ustawy o zmianie konstytucji w całości (art. 44 ust. 1 pkt. 2 *Regulaminu Sejmu*), czy także głosowania nad wszystkimi lub niektórymi poprawkami do poszczególnych artykułów (art. 44 ust. 1 *Regulaminu Sejmu*). Ponieważ ani *Konstytucja RP* w cytowanym przepisie - z natury rzeczy związłym, i ogólnym - nie udziela na to pytanie wyraźnej i bezpośredniej odpowiedzi, ani odpowiedź taka nie wynika z

brzmienia bardzo w tym względzie fragmentarycznych przepisów regulaminu, uznać należy, że kwestia ta - jako proceduralna - może i powinna być rozstrzygnięta w drodze wykładni regulaminu, którą na podstawie art. 17 ust. 2 pkt. 10 *Regulaminu Sejmu* ustala Prezydium Sejmu po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, ale nie jest tą opinią związany.

Nie wiem, czy taka wykładnia została formalnie ustalona, ale - zapewne za wiedzą i przyzwoleniem Prezydium Sejmu - przyjęła się praktyka stosowania przez Sejm procedury zróżnicowanej.

Praktyka ta polega - najogólniej mówiąc - na tym, że poprawki do poszczególnych artykułów przyjętego (uchwalonego) przez komisję projektu ustawy o zmianie konstytucji głosuje się w różny sposób, w zależności od ich treści. Nad tymi poprawkami, które zmierzają do zmiany konstytucji szerszej lub odmiennej od proponowanej w projekcie ustawy (a więc będącymi w stosunku do projektu przyjętego przez komisję poprawkami pozytywnymi), głosuje się kwalifikowaną większością głosów, a nad tymi, które zmierzają do ograniczenia proponowanych zmian (nazwijmy je negatywnymi) - głosuje się tzw. zwykłą większością. Trzeba stwierdzić, że za taką praktyką przemawiają poważne argumenty.

Tryb ten uwzględnia powszechnie przyjmowany w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego pogląd, że celem przepisu art. 106 *Konstytucji RP* jest szczególne utrudnienie zmiany konstytucji. Przepisów regulujących procedurę zmiany konstytucji nie powinno się zatem w żadnym wypadku interpretować zacieśniająco.

Tryb ten wychodzi przy tym z dającego się uzasadnić założenia, że głosowanie nad poprawkami i głosowanie nad całością ustawy stanowi - merytorycznie biorąc - jeden ciąg czynności składających się na uchwalenie ustaw, wyniki zaś głosowania nad poprawkami pozytywnymi, współkształtując treść projektu, wpływają bezpośrednio na projekt w całości, nad którym głosuje się następnie, a tym samym - na zmianę konstytucji.

Przyjęty tryb spełnia więc warunki ustalone dla zmiany konstytucji w cytowanych na wstępie przepisach *Konstytucji RP* i *Regulaminie Sejmu*.

Niemniej w praktycznym parokrotnym zastosowaniu ujawnił on także pewne słabości. Wprowadza mianowicie dwa sposoby głosowania (większością kwalifikowaną oraz zwykłą) nad poprawkami do poszczególnych artykułów projektu ustawy o

zmianie konstytucji, stosowane w zależności od zakwalifikowania tych poprawek jako albo pozytywnych (w wyżej podanym znaczeniu), albo negatywnych. W konkretnych przypadkach taka kwalifikacja nie zawsze jest łatwa i oczywista, co prowadzić może - i prowadzi - do pomyłek i kontuzji, a jednocześnie pogłębia wątpliwości posłów co do sensu zróżnicowanego sposobu głosowania nad formalnie jednorodnymi poprawkami.

Zapytać przeto należy, czy przyjęty tryb jest jedynym dopuszczalnym na gruncie obowiązującego prawa. A w związku z tym - czy Prezydium Sejmu może rozważyć celowość dokonania takiej wykładni *Regulaminu Sejmu*, która prowadziłaby do przyjęcia odmiennego, jednolitego trybu głosowania nad poprawkami do projektu ustawy o zmianie konstytucji. Moim zdaniem taka możliwość istnieje. Jednolity tryb polegałby na głosowaniu nad wszystkimi poprawkami albo kwalifikowaną większością głosów, albo większością zwykłą.

Głosowanie nad wszystkimi poprawkami kwalifikowaną większością co najmniej 2/3 głosów mieściłoby się, jak sądzę, w granicach obecnie obowiązującego prawa. Wprawdzie zrównanie co do sposobu głosowania poprawek negatywnych z pozytywnymi oznaczałoby - wbrew pozorom - pewne złagodzenie utrudnienia zmiany konstytucji, lecz na tyle niewielkie, że z pewnością nie odpadające w sprzeczność z literą (a i duchem) ustawy zasadniczej.

Oznaczałoby to także wyprowadzenie dalszych konsekwencji z przyjętego już *implicite* założenia, że głosowania nad poprawkami stanowią jedną co do istoty całość z głosowaniem nad projektem ustawy w całości. Inna rzecz, czy pożądanym jest skutek takiej procedury w postaci wzmocnienia „siły” projektu w brzmieniu przyjętym przez komisję. Albowiem wnioski mniejszości, również negatywne (a także poprawki zgłoszone przez posłów w trybie art. 43 ust. 1 pkt. 2 *Regulaminu Sejmu*), a więc - ograniczające ujęte w projekcie propozycje zmian konstytucji, musiałyby dla ich przyjęcia uzyskać w głosowaniu większość kwalifikowaną, a nie zaledwie zwykłą.

Jednak celowość tak daleko idącego utrudnienia podczas kształtowania tekstu dopiero projektu ustawy o zmianie konstytucji może budzić wielorakie wątpliwości z punktu widzenia racjonalności postępowania legislacyjnego i uprawnień działających w Sejmie ugrupowań politycznych, nie tylko przecież mniejszościowych, ale

dysponujących nawet większością - choć nie aż 2/3 - głosów.

Dlatego osobiście byłbym skłonny rekomendować opcję przeciwną, polegającą na przyjęciu jednolitego trybu głosowania nad poprawkami większością zwykłą.

Poprawki te - tak pozytywne, jak negatywne - można przecież traktować jako odnoszące się nie do konstytucji, a tylko do projektu ustawy o zmianie konstytucji. Tym samym ich uchwalanie dałoby się zaklasyfikować do czynności (działań) wykonywanych przez Sejm jeszcze w obrębie tej fazy procedury ustawodawczej, która prowadzić ma do nadania odpowiedniego kształtu projektowi. Dopiero w ich efekcie projekt zyskuje brzmienie, w jakim jest poddany („w całości wraz z przyjętymi poprawkami”) pod głosowanie, by stać się ustawą, która zmienia konstytucję.

Zwróćmy w tym miejscu uwagę na jeszcze jedną subtelność. Czy jest doprawdy konieczne dwukrotne głosowanie kwalifikowaną większością głosów nad tymi samymi poprawkami - raz jako „poprawkami do poszczególnych artykułów”, a drugi raz - po przyjęciu w tym charakterze - łącznie z „projektem w całości”?

Jeśli tak spojrzeć na rozważany w niniejszej opinii problem, to ustaną przeszkody, aby przyjąć, że podobnie jak o skierowaniu projektu ustawy o zmianie konstytucji do komisji Sejm może decydować zwykłą większością głosów po jej pierwszym czytaniu (tak rozumie przepis art. 36 ust. 2 *Regulaminu Sejmu*), tak zwykłą większością mógłby głosować nad wszystkimi wnioskami mniejszości i poprawkami posłów.

Faza głosowania nad projektem ustawy w całości, wraz z przyjętymi poprawkami (ergo - poprawkami do projektu), w której głosowanie kwalifikowaną większością głosów wynika w sposób oczywisty z art. 106 *Konstytucji* i cytowanych na wstępie przepisów *Regulaminu Sejmu*, jest w redakcyjnym ujęciu *Regulaminu Sejmu* wyraźnie oddzielona od fazy zgłaszania (art. 43 ust. 1 pkt 2) i głosowania nad poprawkami (art. 44 ust. 1 pkt. 1). Przy okazji warto zauważyć, że o dalszym postępowaniu z przewidzianymi w art. 41 ust. 3 wnioskami mniejszości regulamin milczy, w praktyce zaś postępowanie to jest zbliżone do postępowania ze zgłoszonymi poprawkami.

Wybór jednolitego w powyższym znaczeniu trybu stwarza „większości zwykłej” posłów szansę poddania pod rozstrzygnięcie przez „większość kwalifikowaną” własnych propozycji zmian

konstytucyjnych, co - oczywiście - nie przesądza ostatecznej skuteczności tych propozycji.

Poza zakresem niniejszej opinii pozostaje ocena celowości zmiany pod koniec kadencji Sejmu dotąd stosowanego i nie pozostającego w sprzeczności ani z *Konstytucją RP* ani z *Regulaminem Sejmu RP* sposobu głosowania nad poprawkami do projektu ustawy o zmianie konstytucji. Zmiana taka mogłaby nastąpić w wyniku odpowiedniej wykładni regulaminu przez Prezydium Sejmu, o czym była mowa wyżej.

Byłoby lepiej, gdyby w przyszłości *Regulamin Sejmu RP* wypowiadał się w tej materii pełniej i wyraźniej. Jest to jedna z tych kwestii, które w każdym razie powinny być rozważone i rozstrzygnięte w toku prac nad nowym regulaminem lub prac przygotowujących zmiany w tekście regulaminu obowiązującego.

23 września 1991

**TRYB DALSZEGO POSTĘPOWANIA Z USTAWĄ
ZAKWESTIONOWANĄ PRZEZ PREZYDENTA
W OKRESIE MIĘDZY WYBORAMI
A POCZĄTKIEM NOWEJ KADENCJI SEJMU,
WZGLĘDNIEM JUŻ PO ZAPOCZĄTKOWANIU TEJ
KADENCJI**

WOJCIECH SOKOLEWICZ

Kluczowym dla ustalenia tego trybu jest konstytucyjne pojęcie kadencji Sejmu. Odnosi się ono w istocie do całego parlamentu, w myśl bowiem art. 28 ust. 1 *Konstytucji RP* również Senat jest wybierany na okres kadencji Sejmu. Otóż przyjąć należy, że *Konstytucja RP* posługuje się pojęciem kadencji w tym znaczeniu, jakie jest stosowane we współczesnym konstytucjonalizmie światowym, tzn. dla nazwania okresu ważności mandatów deputowanych, w którym parlament może działać w sposób prawny skutecznie oraz - co nader istotne dla dalszych naszych uwag - w którym zamyka się całą działalność danego parlamentu.

Nie ma logicznej sprzeczności między powyższą konstatacją a zasadą ciągłości pracy parlamentu. Przyjęcie ciągłego trybu prac Sejmu wyraziło się w konstytucji wpraw przez odstąpienie od trybu sesyjnego (w ustawie o zmianie konstytucji, z 7 kwietnia 1989), a następnie przyjęcia, że kadencja rozpoczyna się w dniu pierwszego posiedzenia i trwa do zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji (art. 21 ust. 2 *Konstytucji RP* w brzmieniu nadanym ustawą z 19 kwietnia 1991), co oznaczało w konsekwencji zniesienie okresu międzykadencyjnego. Natomiast pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu powinno się odbyć w ciągu miesiąca od dnia wyborów. Tak bowiem należy, moim zdaniem, rozumieć niezbyt precyzyjne sformułowanie przepisu art. 22 ust. 2 *Konstytucji RP*, że pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu zwołuje prezydent w ciągu miesiąca od dnia zakończenia wyborów. Wykluczam więc, by termin jednego miesiąca dotyczył daty zwołania posiedzenia, a nie terminu, w jakim to posiedzenie miało się odbyć, oraz by dzień zakończenia wyborów był różny od dnia wyborów i mógł oznaczać na przykład datę wydania (lub ogłoszenia) przez Państwową Komisję Wyborczą obwieszczenia o wynikach

wyborów.

Niewątpliwą intencją twórców tej konstrukcji było, aby nowo wybrany Sejm mógł bez zbędnej zwłoki podjąć swoje obowiązki, okres między wyborami a początkiem kadencji nie trwał zbyt długo, dowolność zaś w ustaleniu daty pierwszego posiedzenia, a tym samym - początku kadencji, była ograniczona.

Ustanowiona w powyższy sposób ciągłość pracy Sejmu nie znosi rozgraniczenia między kadencjami. Dzień pierwszego posiedzenia nowo wybranego Sejmu rozpoczyna jego kadencję, kończy zaś - kadencję poprzedniego Sejmu.

Cóż się dzieje w przypadku ustawy uchwalonej krótko przed wyborami, którą prezydent zakwestionuje w dopuszczalnym terminie jednego miesiąca, termin zaś ten upływa już po wyborach nowego Sejmu albo nawet - co mniej prawdopodobne, ale teoretycznie możliwe - po zebraniu się następnego Sejmu na pierwszym posiedzeniu?.

Zakwestionowanie może przybrać - jak wiadomo - dwie różne formy: a) wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją, b) przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (art. 27 *Konstytucji RP*, odpowiednio ust. 4 i 5). Powiedzmy od razu, że w obu wypadkach postępowanie legislacyjne - nawet wydłużone zakwestionowaniem ustawy przez prezydenta - musi być zakończone w ramach kadencji Sejmu, który daną ustawę uchwalił. Zakończenie postępowania może polegać albo na podpisaniu ustawy przez prezydenta (warunkującego jej ogłoszenie i wejście w życie), albo przerwaniu postępowania w którejś z wcześniejszych faz, z tym skutkiem, że ustawa nie uzyskuje mocy prawnej.

Jeżeli prezydent przekaże ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia przed pierwszym posiedzeniem nowo wybranego Sejmu, wówczas właściwym dla jej rozpatrzenia będzie ten Sejm, który ustawę uchwalił i powinien on w tym celu się zebrać. Przekazanie ustawy Sejmowi nowej kadencji oznacza praktycznie przerwanie postępowania, ponieważ ten Sejm ustawy rozpatrzyć nie może.

Wystąpienie prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego wywołać może albo stwierdzenie przez ten trybunał zgodności ustawy z *Konstytucją RP* albo braku takiej zgodności. W razie wydania orzeczenia o zgodności ustawy z konstytucją prezydent może albo

podpisać ustawę, albo zastosować drugą z konstytucyjnie przewidzianych form zakwestionowania ustawy przed jej podpisaniem, tj. przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, ze skutkami wyżej przedstawionymi. Praktycznie będzie to zapewne oznaczało nullifikację ustawy, przynajmniej w znakomitej większości takich sytuacji. Natomiast orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z konstytucją podlega obowiązkowemu - z mocy art. 33a ust. 2 - rozpatrzeniu przez Sejm. I w tym wypadku jedynym właściwym będzie Sejm, który ustawę uchwalił. Po zakończeniu jego kadencji sprawa staje się bezprzedmiotowa, postępowanie ulega przerwaniu. Następuje i w tym wypadku nullifikacja ustawy.

Kontynuowanie postępowania legislacyjnego przez Sejm następnej kadencji jest niedopuszczalne. Chociaż brak takiego wyraźnego zakazu w *Konstytucji RP* (a także w *Regulaminie Sejmu*), ale stała, utrwalona i powszechnie - nie tylko w Polsce - uznawana praktyka parlamentarna wyklucza stanowczo kontynuację przez nowo wybrany parlament postępowania legislacyjnego nie zakończonego w poprzedniej kadencji. Kadencja stwarza wszędzie nienaruszalną cezurę prac parlamentarnych, co znajduje swoje racjonalne uzasadnienie w kształtowaniu składu parlamentu poprzez wybór jego członków na daną kadencję. Wybory zatem mogą zmieniać - i zmieniają - skład parlamentu, a tym samym stosunek do rozpatrywanych i decydowanych w nim spraw.

Okoliczność ta nabiera szczególnego znaczenia w dzisiejszej Polsce. Sejm wybierany w odmiennym trybie i na podstawie innej ordynacji wyborczej nie powinien przyjmować na siebie - choćby częściowo - odpowiedzialności politycznej za swojego poprzednika. Tym bardziej Wówczas, kiedy w niektórych wystąpieniach podkreśla się jakościowo odmienny charakter nowo wybranego Sejmu, co w płaszczyźnie formalnej znajduje wyrażenie w sugestiach, by przerwać dotychczasową kolejną numerację kadencji i zacząć ją od początku. Nie może więc ten Sejm kontynuować - takie ze względów politycznych - drogi ustawodawczej wszczętej w poprzedniej kadencji i prowadzonej dotąd w myśl założeń, które niekoniecznie skłonny byłby aprobować.

Nie należy też stawiać nowo wybranych posłów wobec konieczności wypowiedzenia się za lub przeciw sprawie, na której pierwotne rozstrzygnięcie nie mieli wpływu. Biorąc pod uwagę, że

ponowne uchwalenie zakwestionowanej ustawy wymaga większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 27 ust. 5 *Konstytucji RP*), podobnej większości wymaga oddalenie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego stwierdzającego niezgodność ustawy z konstytucją (zob. art. 6 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym - DzU nr 22, poz. 98 z późn. zm.), „przełamanie” sprzeciwu prezydenta byłoby i tak mało prawdopodobne.

Przyznać należy, że przyjęta wyżej interpretacja konstytucji może nasuwać wątpliwości i wywoływać krytykę. Wzmacnia ona bowiem ponad wyznaczony przepisami konstytucji poziom ingerencji prezydenta w postępowanie ustawodawcze. Zakwestionowanie ustawy - w ujęciu tych przepisów dające się przyrównać do veta zawieszającego - stawałoby się w określonych warunkach vetem absolutnym, czego nie tylko konstytucja nie przewiduje, ale co może być uznane za pozostające w sprzeczności z pozycją Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej i najwyższego wyraziciela woli Narodu (art. 20 ust. 1 i 2).

Nie jest to jednakże dylemat właściwy tylko polskiemu systemowi konstytucyjnemu. W innych bowiem systemach współczesnych państw demokratycznych, w których głowie państwa (prezydentowi) przysługuje uprawnienie do wstrzymującego kwestionowania ustaw, środek ten - w wyniku różnych okoliczności, mniej lub bardziej znajdujących uzasadnienie prawnokonstytucyjne - albo sporadycznie odkształca się w veto absolutne - jak we Francji (zob. E. Gdulewicz: *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej*, Lublin 1990, s. 246), albo nawet takie odkształcenie przechodzi w stale powtarzającą się praktykę - jak w USA instytucja tzw. veta kieszonkowego: *pocket veto*, co prawda mająca pewne zakotwiczenie w literze tamtejszej konstytucji (zob. W. Zakrzewski: *Pocket veto prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki*, „Państwo i Prawo” 1986, z. 1, s. 72-82). I tam wywołuje to spory w doktrynie, z czego jednak praktyka nie wprowadza na ogół kategoriycznych wniosków.

Proponowana więc wyżej interpretacja konstytucji może prowokować sprzeciw, ale wydaje się bardziej spójna z całokształtem konstytucyjnej regulacji mechanizmu państwowego aniżeli każda inna.

4 listopada 1991

**POŁĄCZALNOŚĆ URZĘDÓW
PREZYDENTA RP I PREZESA RADY MINISTRÓW
W ŚWIETLE KONSTYTUCJI RP**

ZESPÓŁ

W *Konstytucji RP* nie ma przepisu, który zakazywałby *expressis verbis* sprawowania przez jedną i tę samą osobę urzędów prezydenta państwa i prezesa Rady Ministrów. Jednakże, rozpatrując przepisy konstytucji w ich całokształcie, dojść trzeba do wniosku, że przepisy te sytuację taką wykluczają.

konstytucja bowiem:

- a) odmiennie sytuuje każdy z tych urzędów w systemie organów państwowych, w szczególności odmiennie określając ich stosunek do sejmu;
- b) zmierza wyraźnie w kierunku rozdziału władz, nie tylko przy tym na poziomie triady obejmującej władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, lecz ponadto między poszczególnymi segmentami każdej z nich (Sejmem i Senatem w obrębie władzy ustawodawczej, prezydentem i rządem w ramach władzy wykonawczej);
- c) w szeregu przepisów szczegółowych ujmuje stanowiska prezydenta oraz prezesa Rady Ministrów nie tylko odrębnie, ale określa występujące między nimi stosunki i zależności, traktując te stanowiska jako osobne podmioty uprawnień i obowiązków, wzajemnie się uzupełniające w procesie sprawowania władzy państwowej.

Istotną różnicą w pozycji ustrojowej prezydenta i premiera polega na tym, że gdy prezydent nie odpowiada politycznie przed Sejmem i w razie zakwestionowania przez Sejm nie może być ze swego stanowiska odwołany przed upływem kadencji, to premier taką odpowiedzialność ponosi i może być - także z inicjatywy własnej Sejmu - przez Sejm odwołany (art. 37 ust. 2 *Konstytucji RP*). Nie jest zresztą premier - w przeciwieństwie do prezydenta - powoływany na określoną kadencję. Piastowanie przez jedną osobę obu urzędów

czyniłoby praktycznie bardzo trudnym stwierdzenie, za jakie akty i działania urzędowe może ona ponosić odpowiedzialność polityczną, a za jakie takiej odpowiedzialności nie ponosi. W konsekwencji mogłoby to osłabić odpowiedzialność polityczną (parlamentarną) rządu, wbrew demokratycznym przesłankom naszego ustroju państwowego.

Także odpowiedzialność konstytucyjna - za naruszenie konstytucji lub ustaw - może być nieco inaczej, bardziej restryktywnie egzekwowana od prezydenta (art. 32d ust. 2 i 3 *Konstytucji RP*) niż od premiera. Między innymi w stan oskarżenia Zgromadzenie Narodowe stawia prezydenta większością 2/3 głosów ogólnej liczby członków Zgromadzenia (tj. posłów i senatorów), gdy o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej premiera decyduje sam tylko Sejm i to zwykłą większością (art. 33b *Konstytucji RP* w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy z 26 marca 1982 o Trybunale Stanu - DzU nr 11, poz. 84 oraz art. 71 *Regulaminu Sejmu*). Kumulacja urzędów i w tym wypadku utrudniałaby rozdzielenie przedmiotu odpowiedzialności, a w konsekwencji - osłabiałaby odpowiedzialność konstytucyjną wiążącą się ze sprawowaniem funkcji premiera. Powstawałoby też wiele kwestii prawnych. Na przykład: Czy może dalej urzędować jako prezydent osoba, o której pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej - jako premiera - postanowił w drodze uchwały Sejm, co, jak wiadomo, nie wyczerpuje dyspozycji art. 32d ust. 3 konstytucji?

Biorąc pod uwagę wspomnianą wyżej zasadę nieodpowiedzialności politycznej prezydenta przed Sejmem, konstytucja w art. 32f ust. 2 ustanawia zasadę kontrasygnowania aktów prawnych o istotnym znaczeniu, wydawanych przez prezydenta. Kontrasygnującym jest odpowiedzialny parlamentarnie premier. Procedura ta wymaga współdziałania prezydenta i premiera jako dwóch odrębnych podmiotów uprawnień i kompetencji. Kontrasygnata dokonana przez osobę sygnującą (podpisującą) akt pozbawia tę procedurę przypisywanego jej znaczenia, czyni zbędną i absurdalną.

Wszystkie kompetencje prezydenta, w jakich ujawnia się jego wpływ na kształtowanie składu rządu, jak:

- a) wystąpienie z wnioskiem do Sejmu o powołanie lub odwołanie prezesa Rady Ministrów (art. 32f ust. 1 pkt 6);
- b) zajmowanie stanowiska („porozumienie”) wobec wniosków

premiera w sprawie powołania lub odwołania przez Sejm Rady Ministrów lub poszczególnych jej członków (art. 37 ust. 1);

- c) powoływanie i odwoływanie na wniosek prezesa Rady Ministrów - w okresie między kadencjami Sejmu - członków rządu (art. 37 ust. 2);

zakładają, że prezydent jest osobnym podmiotem, „zewnątrznym” wobec Rady Ministrów, współdziałającym - w konstytucyjnie określonym zakresie - z premierem, lecz nigdy się z nim nie utożsamiającym i nie utożsamianym. We wszystkich tych sprawach - z wyjątkiem wymienionych w pierwszej kolejności, które dotyczą obsady stanowiska samego premiera - zakłada się współdziałanie prezydenta z premierem jako dwóch odrębnych organów państwa.

Wychodząc z założenia niewystępowania odpowiedzialności parlamentarnej prezydenta, a także jego ustrojowej „samoistności” wobec rządu, jako przesłankę szeregu rozwiązań konstytucyjnych przyjęto dystans między osobą prezydenta a bieżącą działalnością rządu. Ingerencja prezydenta w tę działalność ograniczałaby bowiem samodzielność rządu, a tym samym osłabiała jego odpowiedzialność przed Sejmem. Dystans ten byłby nie tylko zmniejszony, lecz wręcz zniesiony przez powierzenie prezydentowi funkcji premiera. Tymczasem konstytucja określa dopuszczalny stopień bezpośredniego zaangażowania prezydenta w prace rządu, stanowiąc, że „może zwoływać w sprawach szczególnej wagi posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć” (art. 32f ust. 1 pkt 7). Stylizacja tego przepisu wskazuje, że został on pomyślany jako nadający prezydentowi uprawnienie wyjątkowe. Wykładany więc powinien być ograniczająco, tym bardziej że stanowi odstępstwo od ogólnej zasady powstrzymywania się prezydenta od działań wkraczających w objętą odpowiedzialnością polityczną (parlamentarną) aktywność rządu. Tym samym przepis powyższy określa maksimum konstytucyjnie dopuszczalnej ingerencji prezydenta w tę aktywność.

Przeciwno powierzeniu prezydentowi funkcji prezesa Rady Ministrów przemawia także konstytucyjny tryb ratyfikacji umów międzynarodowych (art. 32g ust. 1). Jak wiadomo, prezydent ratyfikuje umowy wcześniej podpisane najczęściej przez premiera. Ratyfikowanie umowy przez tę samą osobistość, która ją podpisała, prowadziłyby do wysoce niezręcznej sytuacji w stosunkach

międzynarodowych, pozbawiając powszechnie uznawaną instytucję ratyfikacji - jako formę ostatecznego potwierdzenia zobowiązań umownych - jakiegokolwiek znaczenia. W odniesieniu bowiem do umowy podpisanej przez prezesa Rady Ministrów będącego równocześnie prezydentem możliwość odmowy ratyfikacji byłaby *a priori* praktycznie wykluczona (odrębną sprawą jest zgoda Sejmu na ratyfikację, wymagana jednak tylko w odniesieniu do niektórych umów), instytucje podpisania i ratyfikacji uległyby znacznemu upodobnieniu.

W tym stanie rzeczy nie może być innej konkluzji, jak tylko ta, że powierzenie stanowiska prezesa Rady Ministrów urzędującemu prezydentowi RP łamałoby w dotychczasowym stanie prawnym konstytucyjną zasadę sprawowania władzy wykonawczej przez odpowiedzialny politycznie przed Sejmem rząd, a tym samym pozostawałoby w sprzeczności z przepisem art. 20 ust. 1 *Konstytucji RP*, określającym właśnie Sejm najwyższym organem władzy państwowej.

Połączenie stanowisk prezydenta i premiera byłoby w niezgodzie także z szeregiem szczegółowych przepisów *Konstytucji RP* - jak wykazywano wyżej - w których oba te urzędy traktuje się jako odrębne i określa się zasady ich wzajemnych stosunków.

Powierzenie stanowiska prezesa Rady Ministrów urzędującemu prezydentowi byłoby więc możliwe tylko po uprzednim dokonaniu zmian w obowiązującej konstytucji. W państwie prawa (art. 1 *Konstytucji RP*) zasada, że co nie jest prawnie zakazane, jest dozwolone, odnosi się do obywateli. Organy państwa obowiązują zasadą przeciwną - zakazane jest to, na co prawo wyraźnie nie zezwala. *Konstytucja RP* nie zezwala w sposób wyraźny łączyć stanowisk prezydenta i premiera.

30 października 1991

OCRONA PRAWNA DANYCH OSOBOWYCH

ZDZISŁA W GALICKI

UWAGI OGÓLNE

Celowość i pilna potrzeba opracowania i przyjęcia odpowiednich przepisów prawnych dotyczących ochrony danych osobowych nie budzą wątpliwości. Za uchwaleniem przez Sejm w najbliższej przyszłości ustawy określającej zasady prawne i formy instytucjonalne ochrony tych danych przemawiają, ujmując ogólnie, dwie kategorie przyczyn: wewnętrzne i zewnętrzne.

Do pierwszej z nich należy zaliczyć szybki rozwój oraz wykorzystywanie w coraz szerszym zakresie nowoczesnych technik i systemów automatycznego gromadzenia i przechowywania danych, w tym również danych osobowych. Dane te, gromadzone w komputerowych bankach informacji i przeznaczone do wykorzystywania przez instytucje tak publiczne, jak i prywatne, mogą stać się podstawą do różnego rodzaju nadużyć - używania nacisku bądź też ograniczania praw obywateli.

Równocześnie jednak istniejące dotychczas tradycyjne mechanizmy prawne, odnoszące się przede wszystkim do ochrony tzw. dóbr osobistych człowieka, nie zapewniają wystarczającej ochrony prawnej danych osobowych gromadzonych za pośrednictwem technik informatycznych. Odczuwa się brak takiej ochrony zarówno w sensie ogólnym, jak i w odniesieniu do tzw. danych sektorowych - zarówno publicznych, jak i prywatnych - zbieranych, gromadzonych i przetwarzanych dla potrzeb medycyny, bankowości, ubezpieczeń, policji, wymiaru sprawiedliwości, instytucji podatkowych, zatrudnienia, badań naukowych i statystycznych, itp. Perspektywa wprowadzenia czytelnych maszynowo dokumentów tożsamości oraz dokumentów międzynarodowego ruchu osobowego (paszporty) także skłania do przyjęcia zasad prawnych mających zapewnić ochronę życia prywatnego ich właścicieli.

Do zapewnienia takiej ochrony nie wystarczają postanowienia art. 30 ostatniego projektu konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

(Komisja Konstytucyjna Sejmu - wersja z 24 sierpnia 1991), stwierdzające, że:

1) „każdy ma prawo do (...) ochrony życia osobistego (...)

3) Obywatel ma prawo dostępu do informacji zebranych o jego osobie przez urzędy i instytucje i do żądania sprostowania danych nieprawdziwych lub nieścisłych. Prawo to może ulec ograniczeniu w drodze ustawy, ze względu na toczące się postępowanie karne”.

Postanowienia konstytucyjne należy zatem rozwinąć w ramach norm ustawowych, dotyczących ochrony danych osobowych w ogólności, a te z kolei - w tych przypadkach, w których okaże się to konieczne - należy uzupełnić normami szczegółowymi, odnoszącymi się do ochrony wspomnianych danych sektorowych.

Druga grupa przyczyn, powodujących konieczność stworzenia w naszym kraju ustawowego systemu ochrony danych osobowych, wynika z rozwijającej się współpracy Polski z państwami należącymi do Rady Europy. W dążeniu do opracowania minimalnych standardów ochrony danych osobowych przyjęto w ramach tej organizacji już 28 stycznia 1981 *Konwencję o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych o charakterze osobowym*. Przystąpienie Polski do Rady Europy otwiera przed naszym krajem także możliwość przystąpienia do konwencji z 1981 r. W związku z tym istotne jest, aby już teraz przepisy opracowywanej ustawy o ochronie danych osobowych były w miarę możliwości w jak najwyższym stopniu zgodne postanowieniami konwencji europejskiej, aby uniknąć konieczności dokonywania zmian po staniu się przez Polskę stroną tej konwencji. Podobna zgodność powinna istnieć również między polskimi przepisami prawnymi a europejskimi standardami dotyczącymi czytelnych maszynowo dokumentów tożsamości, zawierających odpowiednio automatycznie zakodowane dane osobowe (np. rezolucja (77) 26 Komitetu Ministrów Rady Europy z 28 września 1977).

Ponadto konwencja z 1981 r., a także najnowsze inicjatywy podejmowane przez Radę Europy zmierzają do istotnego ograniczenia międzynarodowego przepływu informacji, zawierających dane osobowe do państw, które nie dają w ramach swych systemów prawnych gwarancji ochrony danych osobowych na poziomie minimalnych standardów europejskich. Stąd też samo przystąpienie do konwencji z 1981 r. może nie być wystarczające do korzystania z europejskich systemów informacji oraz różnorodnych

banków danych, o ile takiemu przystąpieniu nie będzie towarzyszyło stworzenie odpowiedniego wewnętrznego systemu prawnego ochrony tych danych.

KONWENCJA EUROPEJSKA Z 1981 R.

Podpisana przez 18 państw i ratyfikowana do chwili obecnej przez 12 krajów konwencja nr 108 z 28 stycznia 1981 o ochronie osób w związku z automatycznym przetwarzaniem danych o charakterze osobowym, łącznie z uzupełniającymi ją zaleceniami sektorowymi, stanowi podstawowy dokument prawnomiędzynarodowy w zakresie ochrony danych osobowych. Celem tej umowy jest „zapewnienie każdej osobie fizycznej, niezależnie od jej przynależności państwowej i jej miejsca stałego pobytu, poszanowania na terytorium każdej ze stron jej praw i swobód podstawowych, a zwłaszcza jej prawa do życia prywatnego, z uwagi na automatyczne przetwarzanie danych o charakterze osobowym jej dotyczących”. Ochrona danych osobowych traktowana jest zatem przez konwencję z 1981 r. jako istotny element ochrony podstawowych praw i wolności jednostki ludzkiej.

Do realizacji wspomnianego celu konwencja formułuje podstawowe zasady ochrony danych, zobowiązując zarazem państwa - strony do wprowadzenia w swoim prawie wewnętrznym środków niezbędnych do nadania skuteczności tym podstawowym zasadom. Wprowadzenie tych środków winno nastąpić nie później niż w chwili wejścia w życie konwencji w odniesieniu do danego kraju (art. 4).

Wypowiadając się w szczególności na temat tzw. jakości danych, konwencja z 1981 r. stwierdza, że dane o charakterze osobowym, będące przedmiotem przetwarzania automatycznego, powinny być:

- a) pozyskiwane i przetwarzane w sposób zgodny z prawem i dozwolony;
- b) rejestrowane dla celów określonych i zgodnych z prawem oraz wykorzystywane w sposób zgodny z tymi celami;
- c) adekwatne, przyporządkowane i nienadmierne względem celów, dla których są rejestrowane;
- d) ściśle i w miarę potrzeby aktualizowane;
- e) przechowywane w postaci umożliwiającej identyfikację osoby figurującej - przez okres nie przekraczający czasu

niezbędnego dla celów, dla których zostały zarejestrowane (art. 5).

Jednocześnie konwencja przewiduje, że tzw. „dane sensytywne” - do których zalicza się informacje dotyczące pochodzenia rasowego, poglądów politycznych, przekonań religijnych, zdrowia i życia seksualnego oraz karalności - mogą być przetwarzane automatycznie i wprowadzone do odpowiednich banków danych wyłącznie wówczas, gdy prawo wewnętrzne przewiduje właściwe gwarancje zabezpieczenia tych danych (art. 6).

Konwencja zobowiązuje generalnie państwa-strony do zapewnienia bezpieczeństwa danych, poprzez podjęcie odpowiednich środków dla ochrony danych o charakterze osobowym w zbiorach zautomatyzowanych, przed przypadkowym lub nie upoważnionym zniszczeniem, przypadkową utratą oraz przed nie upoważnionym dostępem, modyfikowaniem i rozpowszechnianiem (art. 7).

Istotnym instrumentem ochrony danych osobowych są gwarancje uzupełniające dla osób figurujących w odpowiednich zbiorach danych, będące logicznym rozwinięciem ogólnej zasady traktowania ochrony tych danych jako elementu prawa do życia prywatnego każdej jednostki. W konsekwencji konwencja przewiduje, iż każda osoba winna mieć zapewnioną możliwość:

- a) dowiedzenia się o istnieniu zautomatyzowanego zbioru danych o charakterze osobowym, o jego zasadniczym przeznaczeniu oraz o tożsamości administratora zbioru;
- b) uzyskania informacji o istnieniu lub nieistnieniu w takim zbiorze dotyczących jej danych osobowych oraz podania jej tych danych;
- c) uzyskania, w razie potrzeby, sprostowania tych danych lub ich skasowania w przypadku naruszenia prawa przy ich przetwarzaniu;
- d) dysponowania prawem sprzeciwu (odwołania) w razie odmowy udzielenia informacji oraz prawem żądania sprostowania lub skasowania danych w wymienionych wyżej sytuacjach (art. 8).

Konwencja dopuszcza wprawdzie pewne wyjątki i ograniczenia co do stosowania omówionych zasad, ale jedynie w sytuacjach wyraźnie przewidzianych prawem i dotyczących ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, fiskalnych

interesów państwa, ścigania naruszeń prawa karnego oraz ochrony osoby figurującej w zbiorze, jej praw i wolności osobistych (art. 9).

Państwa-strony konwencji z 1981 r. zostały zobowiązane do wprowadzenia w swych wewnętrznych systemach prawnych odpowiednich sankcji prawnych za naruszenie norm prawa wewnętrznego, wprowadzających omówione wyżej podstawowe zasady ochrony danych osobowych (art. 10).

Konwencja europejska sformułowała także szczegółowe zasady dotyczące przepływu przez granice danych o charakterze osobowym. Najistotniejszym wydaje się przepis art. 12 pkt. 3, umożliwiający formalnie odstępianie od przekazywania przez granice danych o charakterze osobowym, w przewidzianych przez tę umowę przypadkach, a zwłaszcza przy braku równorzędnej ochrony w innym państwie.

Państwa - strony konwencji zostały zobowiązane do świadczenia sobie nawzajem pomocy we wprowadzeniu w życie postanowień tej umowy. Przewidziano również utworzenie Komitetu Konsultacyjnego, którego głównym zadaniem jest ułatwianie państwom stosowania konwencji, jak również zmierzanie do jej ulepszenia i dalszego rozwoju.

USTAWA O OCHRONIE DANYCH OSOBOWYCH

Przyszła ustawa powinna w praktyce odgrywać najistotniejszą rolę w trójstopniowym systemie ochrony prawnej danych osobowych w naszym kraju, mieszczącym w sobie: przepisy konstytucyjne, przepisy proponowanej ustawy oraz konieczne do przyjęcia w przyszłości szczegółowe przepisy dotyczące rozwiązań „sektorowych”. Działanie tej ustawy winno być ukierunkowane przede wszystkim na zapobieganie wszelkim naruszeniom uprawnień jednostki w zakresie ochrony jej danych osobowych, a nie tylko na usuwanie skutków dokonanych już naruszeń.

Ze względów praktycznych przyszła ustawa powinna w jak najszerszym zakresie uwzględniać tak terminologię, jak zasady i metody ochrony oraz gwarancje przewidziane w konwencji europejskiej. Dla zapewnienia jednolitego nazewnictwa pożyteczne byłoby powtórzenie na początku ustawy definicji pojęć zawartych w art. 2 konwencji.

W nowej ustawie należy wyraźnie stwierdzić, że automatyczne

zbieranie, gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych powinno odbywać się w myśl ustawy lub wydanych na jej podstawie przepisów. Każdego administratora zbiorów o charakterze osobowym należy zobowiązać do wprowadzenia środków niezbędnych do skutecznego wdrożenia podstawowych zasad ochrony danych.

Podstawowe zasady ochrony danych, zawarte w omówionych wyżej art. 5-10 konwencji europejskiej, stanowią, jak się wydaje, odpowiedni wzór do naśladowania dla twórców przyszłej ustawy. Należałoby więc uwzględnić w tej ustawie, i to nawet prawie dosłownie, rozwiązania konwencyjne odnoszące się do jakości danych, szczególnych kategorii danych, bezpieczeństwa danych, gwarancji dla osób figurujących w zbiorach oraz możliwości odstąpienia od ogólnych zasad ochrony (wyjątki i ograniczenia).

Zgodnie z art. 10 konwencji z 1981 r. w przyszłej ustawie należałoby wprowadzić sankcje karne za naruszenie jej przepisów. O ile zbieranie, gromadzenie i przetwarzanie danych osobowych z naruszeniem przedmiotowej ustawy można by uznać za przestępstwo, to utrudnianie możliwości kontrolowania automatycznych zapisów o sobie mieściłoby się, jak się wydaje, w ramach wykroczenia.

Należałoby rozważyć, czy w interesie państwa polskiego nie byłoby wskazane włączenie do przygotowywanej ustawy przepisu, będącego konsekwentnym powtórzeniem art. 12 pkt. 3 konwencji europejskiej, umożliwiającego w określonych przypadkach odstąpienie od obowiązków przekazywania danych o charakterze osobowym przez granicę.

Dla nadzoru i kontroli przestrzegania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych wskazane byłoby utworzenie odpowiedniego organu państwowego, np. państwowej inspekcji ochrony danych. Usytuowanie prawne tego organu w systemie organów państwowych winno zapewnić mu swobodę i skuteczność działania, samodzielność i niezależność od organów administracji, do których nadzorowania i kontrolowania (w zakresie objętym ustawą) zostałyby on powołany.

Taką pozycję zapewniałoby państwowej inspekcji ochrony danych podporządkowanie jej bezpośrednio Sejmowi, a nie jakimkolwiek ministrowi resortowemu. W odniesieniu do państwowej inspekcji ochrony danych należałoby zatem przyjąć rozwiązania nie takie jak w przypadku Państwowej Inspekcji Ochrony Środowiska,

Państwowej Inspekcji Radiowej czy też Państwowej Inspekcji Sanitarnej, lecz takie jak w przypadku Państwowej Inspekcji Pracy. Główny inspektor państwowej inspekcji ochrony danych byłby uprawniony do rozpatrywania odwołań osób figurujących w zbiorach danych, których żądania, dotyczące informacji, sprostowania lub skasowania danych nie zostały spełnione.

Można domniemywać, że państwowa inspekcja ochrony danych będzie również, po przystąpieniu Polski do konwencji z 1981 r., wypełniała funkcje przewidziane w rozdziale IV tej konwencji (*Pomoc wzajemna*) dla specjalnych „władz” wyznaczanych przez państwa - strony tej umowy do realizacji współpracy między nimi. Warto rozważyć, czy takie generalne upoważnienie dla państwowej inspekcji ochrony danych lub jej głównego inspektora do występowania w stosunkach międzynarodowych związanych z ochroną danych osobowych nie powinno być zawarte już w samym tekście proponowanej ustawy.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że ustawa o ochronie danych osobowych spełniłaby, jak się wydaje, trzy ważne zadania.

Po pierwsze - wypełniłaby niewątpliwą lukę, jaka istnieje w naszym systemie prawnym w sferze ochrony podstawowych praw ludzkich, a zwłaszcza prawa jednostki do życia prywatnego.

Po drugie - umożliwiłaby, dzięki wydanym na jej podstawie przepisom wykonawczym, stworzenie spójnego i szczegółowego systemu ochrony prawnej danych osobowych w naszym kraju.

Po trzecie - ustawa ta pozwoliłaby na przystąpienie Polski do konwencji europejskiej, co otworzyłoby zarazem Polsce dostęp do różnego rodzaju zbiorów danych i banków informacji o zasięgu ogólnoeuropejskim.

Spełnienie tego ostatniego zadania byłoby oczywiście możliwe tylko w przypadku uwzględnienia w ustawie rozwiązań przyjętych w konwencji.

5 września 1991

**GLÓWNE CECHY SYSTEMÓW
EMERYTALNO - RENTOWYCH
W KRAJACH EUROPY ZACHODNIEJ
(materiał informacyjny)**

WITOLD PAWEŁKO

UWAGI WSTĘPNE

Cechą wspólną systemów emerytalno - rentowych w krajach Europy Zachodniej jest swoisty pluralizm. Przejawia się on w funkcjonowaniu - obok powszechnego systemu emerytalnego - wielu odrębnych regulacji prawnych, określających uprawnienia emerytalno - rentowe dość licznych grup zawodowych (np. pracowników służb publicznych, kolejarzy, marynarzy, górników, osób pracujących na rachunek własny itp). Wielość odrębnych unormowań jest funkcją rozwoju historycznego systemu ubezpieczeń społecznych w krajach Europy Zachodniej. Wspomniane unormowania, z reguły respektujące ogólne zasady powszechnego systemu emerytalnego, uwzględniają specyfikę określonych zawodów oraz związane z nimi warunki pracy.

Inną cechą systemów emerytalnych, funkcjonujących w krajach Europy Zachodniej, jest ich wielostopniowość.

Stopień pierwszy, o największym zakresie podmiotowym, stanowią tzw. emerytury (renty) państwowe. Mają one charakter uniwersalny, tzn. obejmują wszystkich obywateli, którzy osiągnęli określony wiek lub stali się inwalidami. Emerytura bądź renta państwowa nie jest w ogóle zależna od stażu pracy ani od zarobków. Ten rodzaj emerytur występuje w krajach skandynawskich.

Drugi stopień świadczeń emerytalnych, obowiązujący we wszystkich krajach, pozostaje w ścisłej zależności od stażu pracy i zarobków (dochodów), obciążonych składkami na rzecz funduszu ubezpieczeniowego. Podstawa wymiaru emerytury, której źródłem finansowania są obligatoryjne składki ubezpieczeniowe oraz warunki jej uzyskania w poszczególnych krajach są zróżnicowane.

Trzecim wreszcie stopniem systemów emerytalnych są emerytury uzupełniające. Ta kategoria emerytur może mieć źródło w układach

zbiorowych pracy, zobowiązujących do tworzenia określonych funduszy na ten cel, bądź w ubezpieczeniach dobrowolnych.

Cechą charakterystyczną systemów emerytalnych w krajach Europy Zachodniej jest to, że dana osoba może otrzymywać jednocześnie kilka emerytur. Na przykład w systemie trzystopniowym będą to: emerytura państwowa, emerytura pochodna od stażu pracy i zarobków oraz emerytura uzupełniająca. Łączna wysokość świadczeń z wymienionych trzech tytułów określa poziom zaopatrzenia emerytalnego danej osoby.

W niniejszej informacji zostaną zwięźle przedstawione podstawowe elementy systemów emerytalnych w sześciu krajach europejskich: Austrii, Republice Federalnej Niemiec, Szwajcarii, Włoszech, Szwecji i Danii.

AUSTRIA

System ubezpieczenia emerytalnego (rentowego) obejmuje ubezpieczenie obowiązkowe i dobrowolne. Ubezpieczenie obowiązkowe jest limitowane, tzn. obejmuje ono tylko część zarobków (dochodów) - do wysokości górnej granicy podstawy wymiaru składek ubezpieczeniowych, która to granica jest (z mocy prawa) co roku ustalana na coraz wyższym poziomie.

Ubezpieczenie dobrowolne polega na tym, że osoba, która „zgromadziła” wymagane okresy ubezpieczenia obowiązkowego, może kontynuować na własny rachunek ubezpieczenie emerytalne, np. w celu nabycia uprawnień do emerytury wcześniejszej. Innym celem ubezpieczenia dobrowolnego może być nabycie uprawnień do wyższej emerytury bądź renty. Ta forma ubezpieczenia dobrowolnego może być realizowana równocześnie z ubezpieczeniem obowiązkowym.

Ubezpieczenie emerytalne (rentowe) obowiązkowe, regulowane aktami prawnymi rangi ustawowej, nie obejmuje urzędników państwowych. Zaopatrzenie emerytalne (rentowe) tej grupy pracowniczej jest zagwarantowane przez pracodawcę, tj. państwo.

Ustawodawstwo austriackie wyróżnia trzy rodzaje emerytur (rent starczych):

- emeryturę normalną,
- emeryturę wcześniejszą z tytułu wydłużonego okresu ubezpieczenia,

- emeryturę wcześniejszą z tytułu bezrobocia.

Warunkami uzyskania emerytury normalnej są: ukończenie 65. (mężczyzna) bądź 60. (kobieta) roku życia oraz wykazanie się minimalnym okresem ubezpieczenia, wynoszącym 180 miesięcy w ciągu całego życia. Wcześniejsza natomiast emerytura przy dłuższym okresie ubezpieczenia jest uwarunkowana osiągnięciem wieku 60 (mężczyzna) albo 55 lat (kobieta). Przez dłuższy okres ubezpieczenia należy rozumieć okres co najmniej 420 miesięcy.

Uprawienie do wcześniejszej emerytury z powodu bezrobocia nabywa się po ukończeniu 60.(mężczyzna) bądź 55.(kobieta) roku życia. Ponadto muszą być spełnione jeszcze dwa warunki:

- okres ubezpieczenia obowiązkowego w ciągu ostatnich 30 lat nie może być krótszy niż 180 miesięcy,
- ubiegający się o emeryturę musi wykazać się pobieraniem w ciągu ostatnich 15 miesięcy (przez 52 tygodnie) świadczeń pieniężnych przewidzianych na wypadek bezrobocia.

Podstawę wymiaru emerytury stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie (dochód) brutto, objęte ubezpieczeniem, z ostatnich 10 lat (od 1992 r. - 15 lat). Maksymalna podstawa wymiaru emerytury nie może przekraczać górnego limitu podstawy wymiaru składek ubezpieczeniowych. Wynagrodzenie (dochód) stanowiące podstawę wymiaru emerytury jest co roku z urzędu waloryzowane. Podstawą waloryzacji są zmiany poziomu zarobków (dochodów), który z kolei ma wpływ na poziom podstawy wymiaru składek ubezpieczeniowych. Współczynniki waloryzacyjne są ogłaszane przez federalnego ministra pracy i spraw socjalnych.

Wysokość emerytury miesięcznej ustala się mnożąc 1,9% podstawy wymiaru za każdy rok z pierwszych 30 lat ubezpieczenia +1,5% podstawy wymiaru za każdy rok od 31. do 45. roku ubezpieczenia. W praktyce oznacza to limitowanie emerytury (renty) do wysokości 79,5% podstawy wymiaru.

Należy tu dodać, że w Austrii emerytury i renty (podobnie jak wynagrodzenia) są wypłacane 14 razy w roku: dodatkowo emerytura urlopowa i świąteczna na Boże Narodzenie.

Łączenie emerytury z pracą zarobkową jest dopuszczalne w ograniczonym zakresie, a mianowicie: są ustalone miesięczne limity zarobku, których przekroczenie powoduje zawieszenie części bądź całości emerytury (renty).

Składki ubezpieczeniowe z tytułu ubezpieczenia obowiązkowego

pracowników opłacają pracodawcy (ok. 55% należnej składki) i pracownicy (ok. 45% składki). Jeżeli dochody ze składek nie wystarczają na pokrycie wydatków z tytułu świadczeń emerytalnych (rentowych), różnicę pokrywa budżet państwa.

REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC

Uzyskanie emerytury jest uwarunkowane osiągnięciem wieku 63 lat (mężczyźni i kobiety) oraz wykazaniem się 35-letnim okresem ubezpieczenia. Jeżeli osoba przechodzi na emeryturę w wieku 65 lat, wystarczającym jest okres 15 lat ubezpieczenia.

Wysokość emerytury ustala się w wymiarze rocznym. W tym celu oblicza się stosunek przeciętnych rocznych zarobków brutto danej osoby do przeciętnych rocznych zarobków wszystkich osób objętych ubezpieczeniem. Uzyskany współczynnik mnoży się przez tzw. bazową podstawę wymiaru (ustalaną co roku) i liczbę lat ubezpieczenia. Wynik pomnożony następnie przez 1,5% stanowi roczny wymiar emerytury. Emerytura nie może jednak przekraczać ustalonego na dany rok limitu (np. w 1985 r. wynosił *cv* 16 548 marek).

Przyznane emerytury podlegają co roku waloryzacji w celu dostosowania ich poziomu do poziomu płac i kosztów utrzymania.

Ustawodawstwo RFN dopuszcza przejście na wcześniejszą emeryturę:

- z powodu bezrobocia, jeśli trwało ono co najmniej jeden rok w ostatnich 18 miesiącach;
- kobiet legitymujących się 10-letnim okresem ubezpieczenia w ostatnich 20 latach;
- inwalidów, którzy osiągnęli wiek 60 lat i legitymują się 35-letnim okresem ubezpieczenia.

Łączenie emerytury z pracą podlega ograniczeniom, jeśli emeryt nie osiągnął 65. roku życia. Na przykład w wieku 63-65 lat może on zarabiać nie więcej niż 1000 marek miesięcznie (1985 r.).

Wiek emerytalny wynosi 65 lat dla mężczyzn i 62 lata dla kobiet. Osiągnięcie tego wieku oraz opłacanie składek nieprzerwanie od 21. roku życia uprawnia do przejścia na emeryturę.

Podstawą wymiaru emerytury są przeciętne zarobki, obliczane w stosunku rocznym, nie przekraczające jednakże ustalonego limitu (w 1985 r. - 49 680 franków). Przy ustalaniu miesięcznego wymiaru

emerytury zarobki te podlegają stosownej waloryzacji. Wymiar ten wynosi 80% minimalnej miesięcznej emerytury (690 franków w 1985 r.) +1,67% przeciętnego zarobku rocznego. Maksymalna emerytura nie może przekraczać urzędowo określonej kwoty (w 1985 r. - 1380 franków).

Co 2 lata poziom emerytur jest dostosowywany do wskaźników wzrostu cen i płac. Na uwagę zasługuje rozwiązanie zachęcające do kontynuacji pracy zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego. Mianowicie, emerytura odroczonego ulega zwiększeniu o 8,4% za jeden dodatkowy rok pracy. Wskaźnik wzrostu emerytury jest coraz wyższy w miarę wydłużania dodatkowego okresu pracy. Wykonywanie pracy zarobkowej przez emeryta nie powoduje zawieszenia emerytury.

WŁOCHY

Uprawnienie do emerytury przysługuje osobom, które ukończyły 60. (mężczyźni) bądź 55. (kobiety) rok życia i mogą wykazać się 15-letnim okresem ubezpieczenia. Wcześniejsze przejście na emeryturę (odpowiednio w wieku 55 i 50 lat) jest dopuszczalne w razie bezrobocia wywołanego sytuacją kryzysową w gospodarce lub reorganizacją (restrukturyzacją) zakładów produkcyjnych. Osoby legitymujące się 35-letnim okresem ubezpieczenia mogą przejść na emeryturę bez względu na wiek.

Za podstawę wymiaru emerytury służy przeciętny miesięczny zarobek z ostatnich 5 lat. Zarobek ten podlega stosownej rewaloryzacji. Miesięczny wymiar emerytury ustala się przez pomnożenie 2% podstawy wymiaru i liczby lat ubezpieczenia. Emerytura nie może być jednak niższa od ustawowej emerytury minimalnej, która w 1985 r. wynosiła 347 700 lirów. Ustawa wyznacza także maksymalny wymiar emerytury, w wysokości 80% podstawy wymiaru. Ma on zastosowanie w przypadku wykazania się co najmniej 40-letnim okresem ubezpieczenia. Poziom emerytur jest co 3 miesiące korygowany, stosownie do zmian poziomu wynagrodzeń i kosztów utrzymania.

W przypadku pobierania emerytury minimalnej można podjąć pracę zarobkową (nie powoduje to zawieszenia emerytury).

We Włoszech emerytura jest płatna 13 razy w roku.

SZWECJA

Istnieją dwa rodzaje emerytur „obligatoryjnych”: państwowa i zależna od zarobków. Emerytura państwowa przysługuje wszystkim mieszkańcom, którzy ukończyli 65 lat. W 1987 r. podstawa wymiaru tej emerytury w stosunku rocznym, zwana kwotą podstawową, wynosiła 24 500 koron. Kwota podstawowa jest co roku podwyższana stosownie do wzrostu cen.

W wymiarze miesięcznym emerytura państwowa dla osoby samotnej wynosi 96% kwoty podstawowej, obliczanej w stosunku miesięcznym, a dla małżeństwa 155% tej kwoty (w 1987 odpowiednio: 1960 i 3164 korony). Do emerytury państwowej przysługują m.in. dodatki:

- dla osób nie mających uprawnień do emerytury zależnej od zarobków - w wysokości 38% kwoty podstawowej;
- na każde dziecko poniżej 16 lat (niezależnie od zasiłku rodzinnego) - 25% kwoty podstawowej.

Uprawnienie do emerytury zależnej od zarobków przysługuje pracownikom, którzy ukończyli 65 lat (mężczyźni i kobiety) i co najmniej przez 3 lata opłacali składki od części zarobków przekraczającej kwotę podstawową. Prawo do tzw. emerytury pełnej przysługuje po osiągnięciu 30-letniego okresu ubezpieczenia. Po krótszym okresie ubezpieczenia emerytura jest proporcjonalnie obniżona.

Emerytura zależna od zarobków jest w pewnym sensie uzupełnieniem emerytury państwowej. Wymiar miesięczny emerytury pełnej stanowi różnica między indywidualnym zarobkiem pracownika a kwotą podstawową pomnożoną przez współczynnik 0,6.

Zarówno emerytura państwowa, jak i emerytura zależna od zarobków są automatycznie okresowo dostosowywane do wzrostu cen. Odroczenie przejścia na emeryturę jest premiovane dodatkiem w wysokości 0,6% emerytury za każdy dodatkowy miesiąc pracy do 70. roku życia włącznie. Dodatek ten wypłaca się do obu rodzajów emerytur.

Nie ma *zakaza* łączenia emerytury z pracą zarobkową. Podjęcie takiej pracy nie powoduje zawieszenia emerytury.

Dopuszczalna jest emerytura wcześniejsza, w wieku 60-65 lat. Jednakże za każdy miesiąc wcześniejszego przejścia na emeryturę

zmniejsza się ona o 0,5%. Emerytura nie podlega zmniejszeniu w wypadku gdy osoba w wieku 60-64 lat przechodzi na emeryturę z powodu bezrobocia.

DANIA

Podobnie jak w Szwecji, system emerytalny tworzą dwa rodzaje emerytur: państwowa i zależna od zarobków. Uprawnienie do emerytury państwowej mają wszystkie osoby, które ukończyły 67 lat i mieszkają w Danii co najmniej od 40 lat. Ustalana jest ona w wymiarze kwotowym: dla osoby samotnej i dla małżeństwa (obojga w wieku emerytalnym). Waloryzacja emerytury państwowej następuje co 6 miesięcy, odpowiednio do wzrostu cen. Do tej emerytury przysługują dodatki, których wysokość zależy od dochodów rodziny emeryta. Są to dodatki: dla osób samotnych, na żonę i na dzieci.

Emeryturę zależną od zarobków można otrzymać po ukończeniu 67. roku życia i 3 latach okresu ubezpieczenia. Będzie to jednak emerytura niepełna, obniżona proporcjonalnie do okresu ubezpieczenia. Pełna emerytura przysługuje dopiero po 40 latach ubezpieczenia i ustalana jest w wymiarze kwotowym (w 1985 r. - maksymalnie 10 800 koron rocznie).

Podobnie jak w Szwecji, premiovane jest odroczenie emerytury do wieku 70 lat. Premia wyraża się w dodatku stanowiącym 5% emerytury za każde 6 miesięcy jej odroczenia. Łączenie emerytury z pracą zarobkową nie powoduje zawieszenia emerytury.

Jak wynika ze skrótego przeglądu kilku systemów emerytalnych, występuje znaczne zróżnicowanie: prawnych warunków uzyskania emerytury, podstawy wymiaru, jak i sposobu ustalania tego wymiaru. Warunek osiągnięcia określonego wieku jest z reguły wypadkową przesłanek demograficznych, a także sytuacji na rynku pracy w danym kraju. Wiąże się z tą sytuacją także dopuszczalność przechodzenia na emeryturę wcześniejszą osób bezrobotnych.

Cechą wspólną objętych przeglądem systemów jest ustalony z mocy prawa wymiar emerytury maksymalnej. Oczywiście, wymiar ten nie obejmuje ewentualnej emerytury dodatkowej, przysługującej z ubezpieczenia dobrowolnego.

Kolejną cechą wspólną jest systematyczne, okresowe

dostosowywanie wysokości emerytur do poziomu wynagrodzeń lub kosztów utrzymania. W większości krajów za punkt odniesienia przyjmuje się koszty utrzymania (ceny towarów i usług).

Występuje natomiast duża rozbieżność w unormowaniu kwestii odroczenia emerytury. Kraje skandynawskie i Szwajcaria wprowadziły zachętę w formie dodatków do emerytury za wydłużony okres pracy zawodowej, podczas gdy Austria i Włochy reprezentują powściągliwość w tym zakresie.

Przedstawione wyżej informacje dotyczą regulacji prawnych, obowiązujących w latach 1985-1987. W okresie późniejszym stan prawny w niektórych krajach uległ, być może, niewielkim zmianom. Zapewne jednak nie były to zmiany radykalne. Systemy emerytalno-rentowe w krajach Europy Zachodniej cechuje bowiem znaczna stabilność.

28 maja 1991

**ZASADY FINANSOWANIA ORAZ NAJISTOTNIEJSZE
ELEMENTY
POLITYKI MIESZKANIOWEJ W EUROPIE
ZACHODNIEJ**

PIOTR KRAWCZYK

INWESTORZY BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

Budownictwo mieszkaniowe w krajach Europy Zachodniej dzieli się pod względem inwestorskim na trzy główne grupy:

- a) budownictwo publiczne,
- b) budownictwo organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk,
- c) budownictwo prywatne.

Inwestorami publicznego budownictwa mieszkaniowego są głównie samorządy lokalne - gminy. Niewielką tylko część realizują rządy. Budownictwo publiczne stanowi z reguły tylko kilka procent budownictwa mieszkaniowego. W Szwecji - 2, w Danii i Norwegii - 4, w Holandii - 7%. Mieszkania wynajmowane są najuboższym, w tym osobom ułomnym oraz pracownikom służb miejskich.

Grupę b) tworzą spółdzielnie mieszkaniowe oraz inne stowarzyszenia, fundacje, organizacje związkowe, wyznaniowe i społeczno-charytatywne. Budownictwo realizowane przez wymienione grupy inwestorów stanowi od kilkunastu do kilkudziesięciu procent całości budownictwa mieszkaniowego. W Norwegii - 14, w Szwecji - 29, w Holandii - 43%. Zaspokajają one przede wszystkim potrzeby mieszkaniowe ludności o średnich i niższych dochodach. Organizacje te odnajmują mieszkania, a część odsprzedają po cenach zbliżonych do kosztów budowy; ich zysk wynosi około 5%.

Organizacje te korzystają często z różnych preferencji, jak: udostępniania im terenów budowlanych, udzielanie pożyczek i subwencji rządowych, przyznawanie ulg podatkowych itp. Organizacje te zobowiązane są do budowy tanich mieszkań.

Trzecią, najliczniejszą grupę tworzą inwestycje budownictwa prywatnego (osoby fizyczne i prawne). W Holandii - 50, w Danii -

59, w Szwecji - 69, w Norwegii - 82%.

Przeważająca część tych mieszkań budowana jest z przeznaczeniem na użytek własny inwestora. Nieco inaczej jest w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie, gdzie rozpowszechniona jest budowa dużych osiedli domków jednorodzinnych przez firmy budowlane, z przeznaczeniem na sprzedaż, bądź też sprzedawanie uzbrojonych terenów budowlanych.

Budownictwo z przeznaczeniem mieszkań na wynajem stanowi niewielki, malejący odsetek (kilka procent).

ZASOBY MIESZKANIOWE

Zasoby publiczne stanowią 2-4% w takich krajach, jak: Hiszpania, Portugalia, Dania czy RFN oraz 10-15% w Austrii, Francji, Holandii i Norwegii. Do organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk należy 10-15% liczby mieszkań w Austrii, RFN, Francji, Danii i Norwegii oraz 20-30% w Szwajcarii, Holandii i Szwecji.

Dominują zasoby prywatne należące do osób fizycznych. Udział prywatnych zasobów kształtuje się w granicach 60-80% w Austrii, Holandii, Francji, RFN, Danii i Norwegii oraz ok. 90% w Hiszpanii i Portugalii.

RYNEK KAPITAŁOWY I ŹRÓDŁA FINANSOWANIA

Głównym źródłem finansowania budownictwa mieszkaniowego i modernizacji mieszkań jest rynek kapitałowy. Podmiotami tego rynku są banki, kasy oszczędnościowo-pożyczkowe, wyspecjalizowane towarzystwa bądź banki kredytu hipotecznego oraz towarzystwa budowlane.

W Holandii i Belgii znaczący jest udział środków finansowych fundacji, organizacji religijno-charytatywnych oraz związków zawodowych.

PODSTAWOWE ZASADY KREDYTOWANIA

W Danii i Norwegii kredytowanie budownictwa mieszkaniowego przebiega dwufazowo. Faza pierwsza polega na kredytowaniu przygotowań do budowy, a następnie samej budowy domów. Poniesione wydatki pokrywane są ze środków własnych inwestorów

i z kredytów krótkoterminowych. Faza druga polega na przekształceniu kredytów krótkoterminowych w kredyty długoterminowe, zabezpieczone na hipotece nieruchomości, jaką stanowi dom mieszkalny z parcelą.

Długoterminowych pożyczek budowlanych udzielają z reguły wyspecjalizowane instytucje finansowe (banki, towarzystwa ubezpieczeniowe).

W niektórych krajach, np. Norwegii, zasady kredytowania niekomercyjnego budownictwa mieszkaniowego są ujednolicone - takie same dla osób fizycznych i dla organizacji nie nastawionych na zysk. Środki własne inwestora, warunkujące uzyskanie długoterminowego kredytu hipotecznego, wynoszą z reguły 20% kosztów budowy, ceny kupna mieszkania lub domu.

Przeprowadzone na początku lat osiemdziesiątych badania Międzynarodowego Związku Spółdzielczego wykazały, że początkowy wkład członkowski na budowę mieszkania spółdzielczego stanowił 5-25% kosztów budowy. W przypadku budowy względnie kupna mieszkania przez osoby fizyczne bez udziału spółdzielni początkowe środki własne wynosiły 15-30%.

Od początku lat osiemdziesiątych coraz szerzej stosowany jest system zróżnicowanych spłat pożyczek, oparty na indeksacji płac lub cen. Polega on na kontroli i utrzymaniu odpowiednich relacji między tempem wzrostu cen detalicznych oraz płac realnych a tempem wzrostu wydatków gospodarstw domowych na mieszkania, w tym na spłatę rat i oprocentowanie kredytów budowlanych.

SUBWENCJE MIESZKANIOWE

Subwencje mieszkaniowe stanowią trwały element polityki mieszkaniowej rządów zachodnioeuropejskich. Obok subwencji indywidualnych (podmiotowych) stosuje się subwencje ogólne (przedmiotowe).

W większości krajów stosuje się równolegle kilka form ogólnego i indywidualnego subwencjonowania mieszkalnictwa:

- a) subwencje w postaci pokrycia z budżetu państwa części rynkowego oprocentowania kredytów budowlanych;
- b) ulgi podatkowe, polegające na pomniejszeniu podstawy osobistych dochodów do opodatkowania o wydatki na spłatę odsetek od kredytów zaciągniętych na budowę, kupno lub

- modernizację mieszkań;
- c) dodatki mieszkaniowe, pokrywające część czynszu bądź innej opłaty z tytułu użytkowania mieszkania;
 - d) inne subwencje o mniejszym znaczeniu.

Dwoma głównymi barierami finansowymi budownictwa mieszkaniowego są: niski poziom czynszów, wymagający angażowania znacznych środków budżetowych i zbyt wysoka stopa oprocentowania kredytów budowlanych. Oprocentowanie kredytów jest, obok cen parceli, wykonawstwa budowlanego i materiałów budowlanych, głównym nośnikiem kosztów budowy i cen mieszkań.

Środkiem łagodzenia skutków wysokiego oprocentowania pożyczek budowlanych, zaciąganych na rynku kapitałowym, jest pokrywanie części takiego oprocentowania z budżetu państwa. Pokrywanie różnicy między rynkową stopą procentową a stopą określoną przez parlament lub rząd jako umiarkowana nazywa się subwencją procentową.

W wielu krajach, np. w Szwecji, z subwencji procentowych korzystają wszystkie grupy inwestorów budownictwa mieszkaniowego przeznaczonego na własny użytek.

Stosunkowo wyższe oprocentowanie pożyczek udzielanych właścicielom-użytkownikom domów jednorodzinnych (w porównaniu z mieszkańcami lokali spółdzielczych - jest motywowane korzystaniem przez tę pierwszą grupę osób z ulg podatkowych, stanowiących pośrednią formę subwencjonowania mieszkań.

Subwencje pokrywają 40-60% rynkowej stopy procentowej. Z tej formy subwencji korzysta ponad 90% właścicieli mieszkań powstających w zabudowie wielorodzinnej i 85-95% właścicieli-użytkowników domów jednorodzinnych. Z subwencji procentowych mogą korzystać inwestorzy mieszkań nie przekraczających pewnego standardu.

Powszechnie stosowaną formą subwencji mieszkaniowych są subwencje pośrednie, w postaci ulg podatkowych. W przeważającej liczbie krajów z ulg podatkowych, zwanych często subwencjami podatkowymi, korzystają wszyscy właściciele-użytkownicy domów i lokali - niezależnie od poziomu dochodów.

Najczęściej stosowana forma subwencji pośrednich polega na uprąwnieniach podatków do pomniejszania podstawy opodatkowania o wydatki związane ze spłatą oprocentowania

kredytu hipotecznego, zaciągniętego na budowę lub kupno domu czy mieszkania. W niektórych krajach podstawa dochodu do opodatkowania może być pomniejszona, oprócz wydatków związanych ze spłatą kredytu, również o wydatki poniesione na realizację inwestycji, mających na celu zaoszczędzenie energii cieplnej w budynku lub mieszkaniu.

W Szwecji subwencje w formie ulg podatkowych stanowią relatywnie największą część rządowych subwencji mieszkaniowych. Z ulg takich korzysta około 70% właścicieli - użytkowników domów jednorodzinnych.

W niektórych krajach udzielane są dodatki mieszkaniowe nie tylko najemcom mieszkań, lecz także właścicielom-użytkownikom mieszkań. Obok ulg podatkowych stanowią one najczęściej stosowaną formę subwencji mieszkaniowych. Decyzja o przyznaniu i wysokości dodatku mieszkaniowego oparta jest na trzech podstawowych kryteriach:

- a) liczebności i strukturze gospodarstwa domowego,
- b) poziomie miesięcznego dochodu przypadającego na osobę,
- c) wysokości miesięcznego czynszu.

We wszystkich krajach obowiązuje zasada, iż użytkownik mieszkania nie może otrzymać dodatku stanowiącego pełną równowartość czynszu. Udział gospodarstw domowych korzystających z dodatków mieszkaniowych kształtuje się w poszczególnych krajach od kilku do kilkudziesięciu procent. W RFN korzysta z dodatków 8% gospodarstw domowych.

Inne subwencje, o mniejszym znaczeniu, udzielane są na modernizację mieszkań, zamianę mieszkań, adaptację mieszkań do specyficznych potrzeb użytkowników, zaoszczędzenie energii cieplnej.

UDZIAŁ BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO KORZYSTAJĄCEGO Z POPARCIA FINANSOWEGO RZĄDU

Udział mieszkań budowanych przy wykorzystaniu różnych form subwencji oraz kredytów preferencyjnych i gwarancji kredytowych rządu był w całym okresie powojennym i pozostaje nadal stosunkowo duży. Kształtuje się on od 40% w Austrii i Hiszpanii do 50-60% w Finlandii i Wielkiej Brytanii oraz 70-90% we Francji,

Holandii, Norwegii i Szwecji.

Celem polityki kredytowej i polityki subwencjonowania mieszkań jest między innymi popieranie skłonności do oszczędzania oraz do nabywania mieszkań i domów na własność, również przez średnio i mało zarabiające grupy ludności.

1 czerwca 1991

OPINIE

Ogólna, powszechnie akceptowana w doktrynie prawa konstytucyjnego, zasada stanowi, że poseł uzyskuje mandat wraz ze związanymi z nim obowiązkami i uprawnieniami, tj. „staje się posłem” z dniem wyborów, traci zaś go z upływem kadencji, na jaką został wybrany. Wybory są jedynym aktem konstytucyjnym. Wszystkie dalsze akty mają w stosunku do niego charakter pochodny i deklaracyjny (ogłoszenie wyników wyborów, wydanie zaświadczenia o wyborze itp.).

Za moment decydujący o zostaniu posłem nie można uznać chwili złożenia ślubowania. Zgodnie z art. 93 ust. 1 ustawy z 7 kwietnia 1989 - Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989-1993 (DzU nr 19, poz. 102zpóźn. zm.), a także art. 3 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (DzU z 1991 nr 18, poz. 79) osoba składająca ślubowanie poselskie jest już posłem. Złożenie ślubowania poselskiego oznacza, iż poseł przystąpił do wykonywania mandatu, natomiast odmowa złożenia ślubowania spowodowałaby wygaśnięcie mandatu.

Uzyskanie przez posła mandatu powinno zbiegać się w czasie z początkiem kadencji Sejmu, ale - jak pokazuje praktyka - ten postulat nie zawsze jest przez ustawodawcę respektowany. Tak więc X kadencję Sejmu, zgodnie z art. 7 cytowanej wyżej ordynacji, liczy się od dnia zakończenia ponownego głosowania, tj. od 18 czerwca 1989. Zgodnie z wymienioną na wstępie zasadą przyjąć należy, iż posłowie wybrani w pierwszej turze wyborów uzyskali mandaty już 4 czerwca 1989, a posłowie wybrani w ponownym głosowaniu - w dniu tego głosowania, tożsamym z dniem rozpoczęcia kadencji, tj. 18 czerwca 1989. Nie ma zatem w tym przypadku pełnej synchronizacji między kadencją Sejmu a okresem ważności mandatów poselskich.

Ważność mandatów posłów na Sejm X kadencji - niezależnie od

tego, czy uzyskali oni swe mandaty 4 czy też 18 czerwca – upływa z końcem tej kadencji, tzn. w dniu „zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji” (art. 21 ust. 2 *Konstytucji RP* w brzmieniu nadanym ustawą z 19 czerwca 1991, DzU nr 41, poz. 176). Warto zauważyć, że cytowany wyżej art. 21 ust. 2 *Konstytucji RP* pogłębił niespójność między okresem trwania kadencji a okresem ważności mandatów poselskich. Między dniem wyborów (27 października 1991) a zebraniem się wybranych posłów na pierwszym posiedzeniu ważne będą mandaty posłów dwóch kadencji: starej i nowej.

Posłowie na Sejm IX kadencji mandaty swe uzyskali w dniu wyborów, tj. 13 października 1985 (§ 2 uchwały Rady Państwa z 10 czerwca 1985 o zarządzeniu wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej; DzU nr 27, poz. 113). W tym przypadku dzień objęcia mandatów był tożsamy z dniem rozpoczęcia kadencji Sejmu, co zostało wyraźnie określone w art. 10 ust. 2 ustawy z 29 maja 1985 - Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (DzU nr 26, poz. 112). Posłowie ci utracili mandaty w ostatnim dniu IX kadencji, tj. 3 czerwca 1989 (art. 5 ustawy z 7 kwietnia 1989 o zmianie *Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*; DzU nr 19, poz. 101).

23 lipca 1991

Ustawa z 31 lipca 1985 o prawach i obowiązkach posłów i senatorów (DzU z 1991 nr 18, poz. 79) w ogólnych zarysach przesądza formy obsługi posłów działających w terenie. Mianowicie, art. 10 ustawy przewiduje, że taką formą mogą być „wojewódzkie biura klubów parlamentarnych oraz inne jednostki organizacyjne dla obsługi posłów i senatorów”.

Na podstawie ustawy możliwych jest co najmniej kilka rozwiązań organizacyjnych w zakresie obsługi posłów w terenie.

1. Wojewódzkie biura poselskie. Podstawę prawną powołania takich biur stanowi art. 15 ust. 2 ustawy z 5 stycznia 1991 - Prawo budżetowe (DzU nr 4, poz. 18). Organem upoważnionym do tworzenia wojewódzkich biur poselskich jako jednostek budżetowych jest szef Kancelarii Sejmu. Biura te byłyby samodzielnymi jednostkami organizacyjnymi (jednostkami

budżetowymi w rozumieniu ustawy - Prawo budżetowe), finansowanymi z budżetu centralnego. Zadaniem wojewódzkich biur poselskich byłaby zarówno obsługa posłów z terenu danego województwa, jak i obsługa terenowej działalności klubów poselskich. Liczba etatów i środki budżetowe dla wojewódzkich biur poselskich (plany wydatków budżetowych) byłyby zatwierdzane przez Kancelarię Sejmu, która pełniłaby rolę dysponenta części budżetowej w rozumieniu art. 36 ustawy z 5 stycznia 1991 - Prawo budżetowe.

Projekty planów wydatków budżetowych wojewódzkich biur poselskich byłyby uprzednio konsultowane przez kancelarię z klubami poselskimi.

Kierowników wojewódzkich biur poselskich zatrudniałaby, na podstawie umowy o pracę, Kancelaria Sejmu. Byliby oni kierownikami zakładu pracy w rozumieniu przepisów kodeksu pracy, a więc zawieraliby umowy o pracę z pracownikami biur poselskich. Kandydaci na pracowników biur poselskich powinni być każdorazowo rekomendowani przez posłów. Zatrudnienie w wojewódzkim biurze poselskim osoby nie posiadającej wspomnianej wyżej rekomendacji nie byłoby możliwe.

Zatrudnianie pracowników obsługujących posłów następowałoby na podstawie umowy o pracę, zawartej na czas określony (np. na czas trwania kadencji Sejmu), z możliwością wcześniejszego wypowiedzenia przez każdą ze stron, określoną w umowie.

Wielkość zatrudnienia w poszczególnych wojewódzkich biurach poselskich powinna być zróżnicowana, tzn. ustalona stosownie do liczby posłów i uzasadnionych potrzeb klubów poselskich.

Sprawozdanie finansowe i bilanse okresowe, sporządzane przez ww. biura jako jednostki budżetowe, stanowiłyby podstawę do opracowania przez Kancelarię Sejmu sprawozdania i bilansu zbiorczego.

Wojewódzkie biura poselskie prowadziłyby gospodarkę finansową zgodną z przepisami ww. ustawy oraz odpowiednimi przepisami wykonawczymi do tej ustawy. Dotychczasowe wyposażenie terenowych biur poselskich, stanowiące własność Kancelarii Sejmu, pozostałoby w gestii tych biur jako ich mienie. Natomiast ta część wyposażenia, która została użyczona przez urzędy wojewódzkie, mogłaby być nadal użytkowana przez biuro na podstawie umowy użyczenia lub umowy najmu, zawartej z urzędem wojewódzkim. Ta

ostatnia uwaga dotyczy również lokali zajmowanych przez wojewódzkie biuro poselskie.

Za proponowaną koncepcją wojewódzkich biur poselskich przemawiają względy racjonalnej, oszczędnej gospodarki środkami budżetowymi. Wadą natomiast tego rozwiązania organizacyjnego jest nieuwzględnienie ewentualnych sytuacji konfliktowych, będących następstwem wspólnego korzystania z obsługi wojewódzkich biur poselskich przez posłów o różnych orientacjach politycznych i różnej przynależności klubowej.

2. Okręgowe biura klubów poselskich. Biura te utworzone zostałyby w 37 okręgach wyborczych. Liczba biur funkcjonujących w danym okręgu odpowiadałaby liczbie klubów poselskich działających w okręgu. Zasady powoływania i działania tych biur byłyby analogiczne jak w przypadku wojewódzkich biur poselskich. Koszty utrzymania takiej liczby biur byłyby jednak znacznie wyższe.

3. Indywidualne biura poselskie. Postanowienia art. 10 ww. ustawy z 31 lipca 1985 nie stanowią przeszkody w organizowaniu indywidualnych biur poselskich. Biura takie powołane byłyby do obsługi poszczególnych posłów. W tym celu należałoby ustalić roczny limit wydatków związanych z utrzymaniem tych biur, w jednakowej wysokości dla wszystkich posłów. Wydatki na utrzymanie biura ponad ten limit nie byłyby przez Kancelarię Sejmu zwracane. Na poczet tego limitu Kancelaria Sejmu udzielałaby zaliczek, w okresach miesięcznych lub kwartalnych, które to zaliczki podlegałyby rozliczeniu na podstawie dokumentów (rachunków, faktur, listy płac). Posłowie zatrudnialiby i zwalniali pracowników sami, na podstawie imiennego upoważnienia udzielonego im przez szefa Kancelarii Sejmu. Poseł występowałby w tym wypadku w imieniu Kancelarii Sejmu.

Obowiązki Kancelarii Sejmu polegałyby m.in. na:

- a) prowadzeniu ewidencji rocznych limitów wydatków dla indywidualnych biur poselskich oraz ewidencji udzielonych tym biurom zaliczek;
- b) bieżącym kontrolowaniu wydatków, pokrywanych z tych zaliczek, oraz stopnia wykorzystania rocznego limitu;
- c) zapewnianiu wyposażenia biur poselskich w podstawowy sprzęt.

Przedstawiona wyżej koncepcja zakłada, że pracodawcą dla zatrudnianych w indywidualnych biurach poselskich osób byłaby

Kancelaria Sejmu. Koncepcja dopuszcza wariant w postaci organizowania wspólnych biur poselskich dla dwóch lub więcej posłów, według ich uznania.

4. Ewentualna realizacja innej koncepcji indywidualnych biur poselskich, w myśl której poseł byłby pracodawcą dla zatrudnionych w biurze poselskim osób, a jednocześnie organizatorem i zarządcą tego biura, pozostawałaby w sprzeczności z art. 10 ww. ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Artykuł ten stanowi bowiem, iż warunki techniczno-organizacyjne i finansowe biur poselskich zapewnia Kancelaria Sejmu.

Przeciwko takiemu rozwiązaniu przemawia również treść art. 31 ust. 2 ustawy, wg którego Kancelaria Sejmu zapewnia i organizuje właściwą obsługę posłów w wykonywaniu ich obowiązków oraz organizacyjne i materialno-techniczne warunki realizacji tych obowiązków.

Uzasadniony jest pogląd, że przyjęcie koncepcji indywidualnych biur poselskich, organizowanych i prowadzonych przez posłów „na własny rachunek”, a finansowanych w ramach kwoty zryczałtowanej (przekazywanej przez Kancelarię Sejmu) wymagałoby stosownej zmiany ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

Dodatkowe obowiązki posła polegałyby m.in. na:

- a) występowaniu w roli kierownika zakładu pracy przy zawieraniu i rozwiązywaniu umów o pracę z pracownikami indywidualnego biura poselskiego;
- b) załatwianiu spraw związanych z ubezpieczeniem tych pracowników w ZUS (w tym - opłacaniu składek);
- c) występowaniu w charakterze strony w sprawach roszczeń pracowniczych ze stosunku pracy, rozpoznawanych przez sądy pracy;
- d) wykonywaniu innych czynności, należących do obowiązków pracodawcy, a wynikających z kodeksu pracy.

Należy przy tym wskazać na sytuacje kolizyjne, polegające na niemożności ścigania ewentualnych wykroczeń przeciwko prawom pracownika (których dopuścił się poseł), a to wobec objęcia immunitetem także odpowiedzialności karno-administracyjnej. Ze względu na immunitet (art. 23 ustawy), w każdym wypadku popełnienia przez posła wykroczenia przewidzianego w kodeksie pracy (art. 281 - 283), powstałaby konieczność wszczęcia postępowania o uchylenie immunitetu w trybie art. 23 ust. 3 ustawy

o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

5 sierpnia 1991

Biuro Studiów i Ekspertyz przedstawia następującą koncepcję obsługi terenowej działalności posłów:

1. Posłowie organizują obsługę swojej działalności terenowej we własnym zakresie. W związku z tym, na wniosek posła, szef Kancelarii Sejmu ustala roczny limit środków budżetowych na finansowanie tej obsługi. Powyższe zasady powinny znaleźć wyraz w stosownej uchwale Prezydium Sejmu.
2. Roczny limit przyznawany poszczególnym posłom (pkt 1) nie może przekraczać maksymalnego limitu indywidualnego, ustalanego co roku w drodze uchwały Prezydium Sejmu, podejmowanej w toku prac nad projektem budżetu Kancelarii Sejmu. W ciągu roku budżetowego Prezydium Sejmu może dokonać korekty limitu maksymalnego, jeżeli okaże się to uzasadnione.
3. Uchwała Prezydium Sejmu, o której wspomniano w pkt. 1, powinna także określić:
 - a) rodzaje wydatków związanych z obsługą terenowej działalności posłów, które będą pokrywane bezpośrednio przez Kancelarię Sejmu (tj. rodzaje wydatków nie mieszczące się w limicie maksymalnym),
 - b) sposób i terminy rozliczenia środków budżetowych, przekazywanych posłom w ramach rocznych limitów, ustalonych przez szefa Kancelarii Sejmu; sposób rozliczania tych środków powinien uwzględniać powszechnie obowiązujące wymagania, dotyczące dokumentacji i ewidencji wydatków budżetowych, określone w odpowiednich przepisach prawa.
4. Jak wspomniano, podstawą przyznania przez szefa Kancelarii Sejmu rocznego limitu środków budżetowych na finansowanie obsługi poselskiej jest indywidualny wniosek posła, który w tym wniosku sam określa wielkość przewidywanych wydatków osobowych i rzeczowych. Dlatego wysokość poszczególnych rocznych limitów będzie zapewne znacznie zróżnicowana, ale w żadnym wypadku nie

może przekroczyć maksymalnego limitu indywidualnego, ustalonego przez Prezydium Sejmu na dany rok.

5. Wystąpienie posła z wnioskiem, o którym wyżej mowa, oznacza zarazem jego zgodę na przyjęcie dodatkowych obowiązków, związanych z występowaniem w roli pracodawcy przy zawieraniu i rozwiązywaniu umów o pracę z pracownikami obsługi, a także w innych sytuacjach przewidzianych w kodeksie pracy. W takiej roli poseł oczywiście nie wystąpi, jeżeli zatrudni pracownika na umowie zleceniu.
6. Dodatkowym obowiązkiem posła będzie nadto obowiązek rozliczenia się z otrzymanych środków budżetowych, o czym już była mowa. Podobnie jak w punkcie 5 należy przyjąć, że wniosek posła o przyznanie mu rocznego limitu zawiera implícite zgodę na rzetelne wykonywanie tego obowiązku.
7. Wprowadzenie omawianej koncepcji w życie wymaga zatem:
 - a) podjęcia przez Prezydium Sejmu uchwały regulującej zasady organizacji i finansowania obsługi terenowej działalności posłów,
 - b) podejmowania przez ten organ co roku uchwały określającej wysokość maksymalnego limitu indywidualnego wydatków na ten cel.

12 sierpnia 1991

Między mandatem a immunitetem istnieje ścisły związek, który może być przerwany w szczególnym trybie przez Sejm, lecz nie może go znieść sama tylko wola zainteresowanego. Chyba że zainteresowany zrzeknie się mandatu, rezygnując tym samym ze wszystkich związanych z nim uprawnień, z uprawnieniem do immunitetu włącznie.

Immunitet parlamentarny - gdy ujmijemy rzecz inaczej - jest instytucją prawa publicznego (konstytucyjnego), nie zaś cywilnego.

W artykule 21 ust. 5 konstytucja stanowi: „Poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej ani aresztowany bez zgody Sejmu. Analogiczne w istocie sformułowanie zawiera art. 23 ust. 1 ustawy z 31 sierpnia 1985 o obowiązkach i prawach posłów

i senatorów (tekst jednolity - DzU z 1991 nr 18, poz. 79).

Ponadto z brzmienia odpowiednich przepisów konstytucji, jak i cytowanej ustawy, wynika jasno, że wspomnianej zgody udziela, kwalifikowaną większością głosów, na posiedzeniu plenarnym Sejm. Nie może jej zatem udzielić ani żaden (inny) organ Sejmu, ani zainteresowany poseł. Poseł natomiast może, jeśli uzna to za stosowne, złożyć oświadczenie popierające wniosek uprawnionego organu w sprawie wyrażenia przez Sejm zgody na pociągnięcie go do odpowiedzialności, przedkładając je jako własny wniosek Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, w trybie art. 6 ust. 3 *Regulaminu Sejmu RP* (MP z 1986 nr 21, poz. 151 z późn. zm.). Taki wniosek posła - złożony w formie pisemnej lub ustnej - będzie wzięty pod uwagę jako jedna z okoliczności sprawy przy określaniu przez komisję treści sprawozdania i formułowaniu propozycji przyjęcia lub odrzucenia wniosku organu uprawnionego o pociągnięcie posła do odpowiedzialności karno-sądowej (lub o aresztowanie).

Immunitet poselski nie jest osobistym przywilejem-posła, przysługującym mu z tytułu zasiadania w Sejmie, z którego może on dowolnie korzystać lub nie korzystać. Jeśli rozpatrywać kwestię w kategoriach przywileju, to przysługuje on nie posłowi, lecz Sejmowi, posłowi zaś tylko pośrednio - jako członkowi tegoż Sejmu. Tak immunitety parlamentarne traktuje współczesna światowa literatura przedmiotu (np. Ch. Kopetzki w: *Beitrage zum Verfassungs- und Wirtschaftsrecht*, Wien - New York 1989, s. 91). Celem immunitetu parlamentarnego nie jest bowiem postawienie osoby piastującej mandat poza zasięgiem wymiaru sprawiedliwości, lecz zagwarantowanie, by mandat był wypełniany zgodnie z wolą i sumieniem piastuna, bez jakichkolwiek utrudnień, a w szczególności bez molestowania nie uzasadnionymi podejrzeniami i pomówieniami, mającymi swe źródło w motywacji politycznej, a nie powodowanymi dobrem wymiaru sprawiedliwości.

Innymi słowy, chodzi - w naszych warunkach - o gwarancję dla takiej pracy Sejmu, która odpowiada roli „najwyższego wyraziciela woli Narodu, urzeczywistniającego jego suwerenne prawa” (art. 20 ust. 2 *Konstytucji RP*)

16 września 1991

Stosownie do przepisu art. 24 ust. 5 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (DzU z 1991 nr 18, poz. 79) okres pobierania ryczałtu poselskiego zalicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, sam ryczałt zaś jest traktowany jako wynagrodzenie za pracę. Jeżeli zatem poseł przechodzi na emeryturę w okresie pobierania ryczałtu poselskiego, to przysługuje mu odprawa emerytalna w wysokości 6-miesięcznego ryczałtu. Prawo do odprawy emerytalnej przysługuje posłowi także w wypadku przejścia na emeryturę w okresie trzech miesięcy od dnia wygaśnięcia mandatu, o ile pobierał on w tym okresie ryczałt.

W wypadkach, o których wyżej mowa, odprawę emerytalną powinna wypłacić Kancelaria Sejmu. Obowiązek Kancelarii Sejmu w tym zakresie wynika z treści art. 24 ust. 6 w związku z art. 24 ust. 5 cytowanej ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

Wnioski posłów o wypłatę odprawy emerytalnej powinny być indywidualnie sprawdzane pod kątem spełnienia wymienionych powyżej warunków.

30 października 1991

Zgodnie z art. 24 ust. 5 i 6 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (DzU z 1991 nr 18 poz. 79) okres pobierania ryczałtu poselskiego zalicza się od stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, w tym także uprawnienia szczególne, uzależnione od zatrudnienia w określonym zawodzie, branży lub zakładzie pracy, a wydatki z tym związane pokrywane są z budżetu centralnego w części dotyczącej Kancelarii Sejmu. A zatem wydatki związane z wypłatą nagród rocznych z zakładowego funduszu, nagród również pokrywa Kancelaria Sejmu.

Warunkiem uzyskania prawa do nagrody z zakładowego funduszu nagród jest zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z 10 lipca 1985 o rocznych nagrodach z zakładowego funduszu nagród w państwowych jednostkach organizacyjnych nie będących przedsiębiorstwami państwowymi (DzU nr 32, poz. 141) przeprowadzenie w danym

zakładzie całego roku kalendarzowego.

Ponieważ okres pobierania ryczałtu zalicza się do okresu zatrudnienia, należy okres zatrudnienia w danym zakładzie pracy oraz okres pobierania ryczałtu traktować łącznie. I tak, jeżeli poseł niezwłocznie po upływie kadencji podejmie pracę w macierzystym zakładzie pracy i będzie w nim pracował do końca 1991 r., to uzyska prawo do nagrody rocznej z zakładowego funduszu nagród. Nagrodę tę wypłaca mu proporcjonalnie: Kancelaria Sejmu (za okres pobierania ryczałtu) i zakład pracy (za okres zatrudnienia w tym zakładzie pracy po upływie kadencji).

Gdyby natomiast po kadencji poseł podjął zatrudnienie dopiero po upływie 3 miesięcy od zakończenia kadencji, o których mowa w art. 24 ust. 7 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, to wówczas nagroda roczna z zakładowego funduszu nagród nie będzie mu przysługiwała, gdyż nie przepracował w danym zakładzie pracy i w Sejmie łącznie całego roku. Do przypadków takich nie stosuje się również art. 6 ww. ustawy z 10 lipca 1985, gdyż artykuł ten mówi o skróceniu wymaganego okresu rocznej pracy w danym zakładzie, w przypadku zmiany zakładu zatrudniającego pracownika. Okres pobierania ryczałtu traktować natomiast należy jako zatrudnienie w macierzystym zakładzie pracy, nie mamy więc do czynienia ze zmianą pracodawcy.

Powyższe uwagi dotyczą wyłącznie posłów, dla których macierzystym zakładem pracy jest państwowa jednostka organizacyjna, nie będąca przedsiębiorstwem państwowym. Zasady wypłaty nagród rocznych z zakładowego funduszu nagród w przedsiębiorstwie państwowym regulują przepisy wewnętrzne (regulaminy, zakładowe systemy wynagradzania), obowiązujące w danym przedsiębiorstwie.

24 października 1991

Ustawa z 28 czerwca 1991 - Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (DzU nr 59, poz. 252) stanowi w art. 6 ust. 1, iż czynne prawo wyborcze mają osoby posiadające obywatelstwo polskie, które w dniu wyborów mają ukończone 18 lat. Na podstawie tego artykułu prawo wybierania posłów mają również osoby posiadające obywatelstwo podwójne - tj. polskie i

innego kraju, nawet jeśli nie zamieszkują w Polsce (art. 17 ordynacji).

Natomiast w art. 6 ust. 2 uregulowane zostało prawo uczestniczenia w wyborach bezpieczeństwa, tj. osób nie posiadających żadnego obywatelstwa, a stale zamieszkujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zgodnie z art. 18 ordynacji każdy obywatel może wnieść reklamację na nieprawidłowość sporządzenia spisu wyborców. Reklamację tę wójt lub burmistrz rozpoznaje w terminie 48 godzin od chwili jej wniesienia i wydaje stosowną decyzję.

Osoba wnosząca reklamację, która otrzymała decyzję nie uwzględniającą reklamacji, może wnieść w ciągu 48 godzin skargę do sądu rejonowego. Sądem właściwym jest w tym wypadku sąd, którego właściwość miejscowa (terytorialna) obejmuje obwód głosowania osoby składającej reklamację. Sprawę rozpatruje w trybie nieprocesowym wydział cywilny tego sądu, przy czym stosuje się przepisy kpc, a nie kpa.

A zatem sąd rozpoznaje sprawę tylko w granicach skargi i wydaje stosowne postanowienie, od którego nie przysługuje odwołanie (postanowienie ostateczne).

30 sierpnia 1991

Państwowa Inspekcja Pracy jest państwowym organem kontroli specjalistycznej. Jest to organ o charakterze centralnym, funkcjonujący poza systemem organów administracji państwowej, podległy najwyższemu organowi władzy państwowej.

Rozważania na temat pozycji prawnej PIP powinny być poprzedzone zdefiniowaniem pojęć: „organ państwowy” oraz „organ administracji państwowej”. Według niektórych autorów „(...) w ścisłym, prawnym znaczeniu organem państwowym nazywamy wyodrębnioną część aparatu państwowego (jednostkę organizacyjną), powołaną do wykonywania oznaczonych przez prawo zadań państwowych przy zastosowaniu środków wpływających z przysługującej państwu zwierzchniej władzy” (M. Jaroszyński, M. Zimmerman, W. Brzeziński: *Polskie Prawo Administracyjne*, PWN, Warszawa 1956). Zdaniem M.

Jaroszyńskiego o charakterze czynności administracyjnej wykonywanej przez organ państwowy decyduje nie charakter organu, lecz charakter jego działania, polegający na organizowaniu bezpośredniej, praktycznej realizacji zadań państwa. Organami administracji są zatem tylko te organy, które są powołane wyłącznie lub głównie do wykonywania funkcji o charakterze administracyjnym. O „naczelności” lub „centralności” organu decyduje jego umiejscowienie w hierarchicznej strukturze władzy państwowej lub administracji.

Jak wiadomo, strukturę władzy państwowej określa konstytucja. W artykułe 20 stwierdza się, że „Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Rzeczypospolitej Polskiej”, zaś w art. 38 ust. 1, że „Rada Ministrów jest naczelnym wykonawczym i zarządzającym organem władzy państwowej”. W skład Rady Ministrów wchodzi, oprócz ministrów, przewodniczący określonych w ustawie komisji i komitetów, sprawujących funkcje naczelnych organów administracji państwowej (art. 39 ust. 2).

PIP powołana została ustawą z 6 marca 1981 o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jednolity: DzU z 1985 nr 54, poz. 276). Nowelizacja tej ustawy, dokonana w 1989 r. (DzU nr 34, poz. 178, art. 8), wprowadziła istotne zmiany. PIP podporządkowano Sejmowi, nadzór zaś nad nią powierzono Radzie Ochrony Pracy. W rezultacie PIP, podległa najwyższemu organowi władzy państwowej, stanowi wyodrębnioną jednostkę organizacyjną, powołaną do wykonywania oznaczonych ustawą zadań państwowych. Może ona stosować środki przymusu państwowego. Należy zatem stwierdzić, że PIP jest organem państwowym, nie jest jednakże organem administracji państwowej.

Odpowiadając na pytanie: „Czym jest PIP i jaka jest jej pozycja prawna?”, należy poddać, analizie przepisy ustawy określające istotę PIP, jej kompetencje, strukturę oraz terytorialny zasięg działania. Artykuł 1 ustawy o PIP stanowi, że jest ona powołana do nadzoru i kontroli przestrzegania prawa pracy, a w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy. Jest więc PIP niewątpliwie organem kontroli wyspecjalizowanej, działającej poza systemem organów administracji państwowej.

Określone w art. 8 ustawy kompetencje PIP umożliwiają jej szeroki wgląd w dziedzinę warunków pracy na poszczególnych stanowiskach pracy, w urządzeniach, obiektach itp. Do kompetencji

tego organu należy również opiniowanie projektów aktów prawnych z zakresu prawa pracy.

Oceniając pozycję i funkcje Rady Ochrony Pracy należy wspomnieć, że została ona powołana jako organ kolegialny, sprawujący nadzór nad warunkami pracy i działalnością PIP (art. 6 ustawy). Kompetencje rady nie zostały określone jednoznacznie. Użyte w art. 6 ust. 5 sformułowanie „wyraża stanowisko” prawdopodobnie oznacza uprawnienie do wydawania opinii w określonych ustawowo sprawach. Trudno jednak byłoby odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim stopniu stanowisko rady jest wiążące dla PIP.

Rada powoływana jest przez Prezydium Sejmu spośród posłów, senatorów oraz kandydatów zgłoszonych przez prezesa Rady Ministrów i organizacje szczególnie zainteresowane ochroną pracy. Taka jej konstrukcja wskazuje, iż Rada Ochrony Pracy, znajdując się w systemie ochrony pracy, nie jest organem PIP, lecz quasi-radą nadzorczą, ustanowioną dla zapewnienia prawidłowości działania PIP. Wydaje się mankamentem ustawy brak zobligowania rady do przedkładania Sejmowi lub Prezydium Sejmu stanowiska w sprawach należących do jej kompetencji, wynikających z art. 6 ust. 5 ustawy.

Przechodząc do wniosków *de lege ferenda* należy zauważyć, że organ spełniający tak istotne zadanie jak ochrona pracy nie powinien być usytuowany w sposób pozwalający wywierać naciski ze strony czy to pracodawców, czy pracowników. Ewentualne umiejscowienie PIP w systemie organów administracji państwowej, jako organu rządowego, stwarzałoby duże możliwości nacisku i kierunkowania działalności PIP, nierzadko zgodnie z interesami pracodawców.

Wydaje się zatem słuszne i celowe usytuowanie PIP przy najwyższym organie władzy państwowej, tj. przy Sejmie, czyli utrzymanie stanu obecnego.

1 sierpnia 1991

Główny Inspektorat Pracy oraz okręgowe inspektoraty pracy Państwowej Inspekcji Pracy należy uznać za odrębne zakłady pracy w rozumieniu art. 3 kp.

Artykuł 3 kp stanowi: „Zakładem pracy jest jednostka

organizacyjna zatrudniająca pracowników, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności zakładem pracy jest przedsiębiorstwo państwowe, urząd lub inna państwowa jednostka organizacyjna, spółdzielnia, organizacja społeczna”. Istota zakładu pracy zawarta jest w zdaniu pierwszym tego przepisu. Zawiera ono bowiem cechy charakterystyczne, bez których zakład pracy istnieć jako zakład w rozumieniu art. 3 kp nie może. Cechami tymi są:

- a) wyodrębnienie organizacyjne i wyposażenie w środki niezbędne dla organizacji procesu pracy,
- b) zdolność do zatrudniania pracowników,
- c) dysponowanie środkami finansowymi na wynagrodzenia i zaspokajanie innych przewidzianych prawem pracy świadczeń, przy czym wszystkie te cechy muszą występować łącznie.

Pierwsza z tych cech nie powinna budzić wątpliwości, zwłaszcza w połączeniu z dwoma pozostałymi. Pewne wątpliwości mogą budzić cechy druga i trzecia, szczególnie w aspekcie nawiązania stosunku pracy. Istotę zagadnienia stanowi to, iż podmiotem nawiązującym stosunek pracy jest zakład pracy, nie zaś osoba dokonująca tej czynności. Działa ona bowiem w imieniu i na rzecz zakładu pracy (art. 23 § 1 i 4 kp). Pracodawcą jest więc zakład pracy, a nie osoba składająca podpis na dokumencie nawiązującym stosunek pracy. Rozróżnienie to ma istotne znaczenie wtedy, gdy mamy do czynienia z nawiązaniem stosunku pracy na podstawie mianowania, a więc decyzji administracyjnej organu nadrzędnego. Decyzja powołująca umiejscawia pracownika na określonym stanowisku w określonej jednostce, pracownik jest poddany obowiązującemu w tej jednostce zespołowi praw i obowiązków. Jest również obojętny w świetle tej cechy zakładu pracy fakt zatrudnienia pracowników na podstawie umowy o pracę, w sytuacji gdy organ uprawniony do złożenia oświadczenia woli w tym zakresie działa na podstawie pełnomocnictwa organu nadrzędnego, albowiem zawsze będzie on reprezentantem podmiotu zatrudniającego, a nie osoby, która pełnomocnictwa udzieliła. Powyższe rozróżnienia mają istotne znaczenie dla zakładów pracy finansowanych ze środków skarbu państwa, a więc - w odniesieniu do cechy trzeciej. Skarb państwa jako osoba prawna (art. 33 kc), poprzez ustawę budżetową upoważnia poszczególne działy organizacyjne państwa do dysponowania funduszami przeznaczonymi na ich działalność. W

tym mieści się również upoważnienie do dysponowania środkami finansowymi na wynagrodzenia.

Powyższe wywody znajdują swoje uzasadnienie tak w doktrynie prawa, jak i orzecznictwie Sądu Najwyższego (np. wyroki SN; z 9 września 1977 - sygn. akt I PRN 115/77; z 3 marca 1983 - sygn. I PRZ 11/83; z 10 października 1983 - sygn. I PR 84/83).

Odnosząc powyższy wywód do PIP, należy rozważyć, czy jej organizacja daje podstawy do przyjęcia, że Główny Inspektorat oraz inspektoraty okręgowe można uznać za zakłady pracy w rozumieniu art. 3 kp.

Ustawa z 6 marca 1981, określając strukturę PIP stanowi, że tworzą ją: Główny Inspektorat Pracy, okręgowe inspektoraty pracy oraz - działający w ramach terytorialnej właściwości okręgowych inspektoratów pracy - inspektorzy pracy (art. 3 ustawy). PIP kierowana jest przez głównego inspektora pracy (art. 3 ust. 1 ustawy), zaś okręgowe inspektoraty pracy przez inspektorów okręgowych, którzy w ramach swoich kompetencji dokonują podziału pracy między poszczególnych inspektorów pracy (art. 4 ustawy). Kolejnym zagadnieniem, na które należy zwrócić uwagę, są postanowienia art. 15 i 16 ustawy. Pierwszy z nich określa zakres działania głównego inspektora pracy, drugi - inspektora okręgowego. Występuje więc wyraźne wyodrębnienie organizacyjne, z określonym dla każdej z jednostek zakresem działania, co stanowi jedną z cech zakładu pracy w rozumieniu art. 3 kp.

Stosunek pracy w PIP nawiązywany jest zgodnie z dwiema zasadami - mianowaniem lub umową o pracę (§ 2 i 2a zarządzenia nr 15 marszałka Sejmu, z 25 stycznia 1990, w sprawie wykonania niektórych przepisów o pracownikach urzędów państwowych w odniesieniu do pracowników Państwowej Inspekcji Pracy, w brzmieniu nadanym zarządzeniem nr 9 marszałka Sejmu z 25 lipca 1991, zmieniającym częściowo zarządzenie nr 15). Aktu mianowania dokonuje główny inspektor pracy, a umowę o pracę zawiera na podstawie upoważnienia inspektor okręgowy. Spełniona zostaje zatem druga istotna przesłanka z art. 3 kp, a mianowicie zdolność nawiązania stosunku pracy, albowiem, jak wyjaśniono wyżej, mianowanie przez organ nadrzędny nie narusza zasady zdolności zatrudniania.

Jeśli chodzi o środki na finansowanie wynagrodzeń, to pochodzą one z budżetu państwa i zgodnie ze strukturą organizacyjną PIP

obejmują one fundusze zarówno na zobowiązania ze stosunków pracy (niezależnie od formy jego nawiązania), jak i na działalność statutową.

8 października 1991

Nieuregulowanie w prawie polskim kwestii służby wojskowej osób stale przebywających poza krajem, a także osób posiadających podwójne obywatelstwo, prowadzi do wielu problemów. I tak np. obywatel polski, będący jednocześnie obywatelem innego państwa, może być - teoretycznie - powołany do odbycia zasadniczej służby wojskowej w kraju. Gdyby zaś, będąc powołany do czynnej służby wojskowej, nie zgłosił się do odbywania tej służby w określonym terminie i miejscu, popełniłby przestępstwo określone w art. 235 ustawy z 21 listopada 1967 o powszechnym obowiązku obrony PRL (DzU z 1988 nr 30, poz. 207 z późn. zm.) i zagrożone karą do 8 lat pozbawienia wolności.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ww. ustawy, powszechnemu obowiązkowi obrony podlegają wszyscy obywatele polscy, zdolni ze względu na wiek i stan zdrowia do wykonywania tego obowiązku.

Powszechny obowiązek obrony, dotyczący obywateli polskich, obejmuje: przysposobienie wojskowe, służbę wojskową, służbę w obronie cywilnej, szkolenie obronne, służbę w jednostkach zmilitaryzowanych lub służbę zastępczą.

Prawo polskie nie przewiduje możliwości zwolnienia z obowiązku odbywania służby wojskowej osoby, która została ze względu na wiek i stan zdrowia uznana za zdolną do takiej służby. Osoba taka może się jednak ubiegać o odroczenie zasadniczej służby wojskowej. A zatem nawet obywatel polski, który stale przebywa poza krajem i który uzyskał w innym kraju prawo stałego pobytu, nie może być zwolniony z obowiązku służby wojskowej.

W prawie polskim istnieje tylko jeden przepis mówiący o odbywaniu przez obywatela polskiego służby wojskowej w wojsku innego państwa. Jest nim art. 243 ust. 1 powołanej ustawy, mówiący, iż „obywatel polski, który przyjmuje bez zgody właściwego organu obowiązki w obcym wojsku lub obcej organizacji wojskowej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 10”. Z przepisu tego

wynika zatem, że jeśli właściwy organ udzieli takiej zgody, obywatel polski może odbyć służbę w armii kraju, w którym korzysta z prawa stałego pobytu.

Wątpliwości i problemy powstawać mogą w wypadkach, gdy obywatel polski jest jednocześnie obywatelem innego państwa. Wówczas bowiem może spoczywać na nim obowiązek pełnienia służby wojskowej także w kraju drugiego obywatelstwa. Brak zgody organów polskich na odbycie takiej służby powoduje zatem, że obywatel polski, podejmując służbę wojskową w kraju obcym, którego także jest obywatelem, popełnia przestępstwo opisane w art. 243 ustawy o powszechnym obowiązku obrony. Sytuację komplikuje fakt, że według obowiązującego jeszcze stanu prawnego prawo polskie nie uznaje podwójnego obywatelstwa w odniesieniu do swych obywateli.

Próbą częściowego wyeliminowania wskazanych trudności jest propozycja zmian w ustawie o powszechnym obowiązku obrony, jaka znalazła się w art. 19 poselskiego projektu ustawy o obywatelstwie polskim (druk nr 481 z 21 lipca 1990).

Projekt ten nie był jak dotąd przedmiotem obrad Sejmu.

24 lipca 1991

Ustawa z 26 stycznia 1984 o zasadach tworzenia zakładowych systemów wynagradzania (tekst jednolity - DzU z 1990 nr 69, poz. 407) po nowelizacji ustawą z 19 lipca 1990 (DzU nr 55, poz. 319) zachowała obligatoryjny charakter odpraw emerytalno-rentowych, choć ustawodawca zrezygnował ze szczegółowego określania zasad przyznawania tej odprawy. W zakładach, gdzie obowiązują zakładowe systemy wynagradzania, wysokość oraz zasady przyznawania odpraw określają porozumienia zakładowe (zawierane - w myśl art. 6 ust. 2 ustawy - pomiędzy właściwymi organami organizacji związkowych a kierownikiem zakładu, po zaopiniowaniu przez radę pracowniczą i ogólne zebranie pracowników lub delegatów

Artykuł 18 ust. 3 ustawy z 26 stycznia 1984 wprowadza jedynie wymóg zachowania minimalnej wysokości odprawy („odprawa przysługująca pracownikowi zatrudnionemu w pełnym wymiarze czasu pracy nie może być kwotowo niższa od najniższego

wynagrodzenia obowiązującego w dniu rozwiązania stosunku pracy”).

Praktycznie wysokość odpraw zależy przede wszystkim od sytuacji finansowej zakładu pracy, który może np. ustalić procentowe naliczenie odprawy od najniższego wynagrodzenia, bądź innych kwot, ale zawsze musi zachować gwarantowane ustawowo minimum.

Uzależnienie odprawy od wysokości przyszłej emerytury jest nieporozumieniem, są to bowiem dwa różne świadczenia przysługujące pracownikowi. Odprawa jest niepodważalnym prawem pracownika i winien ją otrzymać w momencie rozwiązywania stosunku pracy, a więc z pewnością przed otrzymaniem pierwszej wypłaty emerytury lub renty.

7 października 1991

Przepisy ustawy z 27 grudnia 1989 o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń (DzU nr 74, poz. 438 z późn. zm.) nie zawierały podstawy prawnej do uznania wydatków z funduszków socjalnego i mieszkaniowego, dokonanych przez przedsiębiorstwa państwowe w 1990 r., za wynagrodzenia obciążające koszty całokształtu działalności roku podatkowego (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy).

Wydatki ze środków funduszu socjalnego i funduszu mieszkaniowego zostały wyłączone z kategorii wynagrodzeń z mocy przepisu §1 ust. 2 pkt 26 uchwały nr 33 Rady Ministrów e 25 marca 1983 w sprawie klasyfikacji wynagrodzeń w jednostkach gospodarki społecznej (MP nr 15, poz. 85 z późn. zm.). W tej sytuacji należy uznać, że wydane przez urzędy i izby skarbowe polecenia zaksięgowania tego rodzaju wydatków jako wynagrodzeń obciążających koszty działalności pozostawały w kolizji z obowiązującym prawem.

W wytycznych ministra finansów, zatwierdzonych decyzją nr 1/ON z 11 marca 1981, wskazano, że za wypłaty z funduszków socjalnego i mieszkaniowego, podlegające zaksięgowaniu jako wynagrodzenia obciążające koszty, „(...) należy uznać wypłaty dokonane na rzecz ogółu pracowników, w tym samym terminie, w kwotach o zbliżonej wysokości, według zasad innych niż wynikające

z przepisów o funduszu socjalnym i mieszkaniowym (...)”. W myśl „wytycznych” wypłacanie „zapomóg” wszystkim pracownikom ma charakter nagród, jest więc sprzeczne z przepisami o funduszach socjalnym i mieszkaniowym. Sytuacja bowiem każdego pracownika (emeryta, rencisty), uprawniająca do udzielenia pomocy socjalnej, powinna być rozpatrywana indywidualnie.

Analiza przepisów ustawy z 24 października 1986 o zakładowych funduszach socjalnym i mieszkaniowym w jednostkach gospodarki uspołecznionej (tekst jednolity: DzU z 1991 nr 58, poz. 343) nie uzasadnia twierdzenia, że dokonane w 1990 r. wypłaty gotówkowe ze środków tych funduszy, charakteryzujące się cechami, o których mowa w „wytycznych”, pozostawały w oczywistej sprzeczności z przepisami powołanej wyżej ustawy. Wspomniana bowiem ustawa zawiera dość ogólnie sformułowane dyspozycje co do przeznaczenia środków (art. 6 ust. 1 i art. 8 ust. 1). Jednym z celów wydatkowania środków z funduszy socjalnego i mieszkaniowego może być „pomoc finansowa”, przy czym nie ma zakazu udzielania tej pomocy „w tym samym terminie” i „w kwotach o zbliżonej wysokości” dla większej liczby bądź ogółu pracowników. Nie ulega natomiast wątpliwości, że masowo dokonywane wypłaty gotówkowe ze środków omawianych funduszy w 1990 r. stanowiły obejście obowiązujących przepisów, a ściślej wykorzystanie dość szerokiej luki prawnej w ustawie z 27 grudnia 1989 o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń. Jak się wydaje, tylko w tym sensie można kwestionować tego rodzaju wypłaty. Fakt ten nie może jednak uzasadniać zastosowania sankcji w postaci zaliczenia zakwestionowanych wypłat do kategorii wynagrodzeń podlegających opodatkowaniu.

Ani cytowana ustawa z 27 grudnia 1989, ani ustawa z 24 października 1986 nie upoważniają organów podatkowych do zmiany kwalifikacji dokonanych wydatków z funduszy socjalnego i mieszkaniowego, powodującej ewentualne obciążenie przedsiębiorstwa podatkiem od ponadnormatywnego wzrostu wynagrodzeń. Przepisy wymienionych ustaw nie przewidują takiego środka represyjnego. W danym wypadku wykorzystanie przez przedsiębiorstwa istniejącej w 1990 r. luki prawnej można uznać za naganne z punktu widzenia prowadzonej w tym okresie polityki gospodarczej. Zarzut ten nie stanowi wszakże podstawy do zastosowania środków represji podatkowej.

Nie można go również uzasadnić naruszeniem przez przedsiębiorstwa przepisów art. 6 ust. 2 i art. 8 ust. 2 ustawy z 24 października 1986 o zakładowych funduszach socjalnymi i mieszkaniowym w jednostkach gospodarki społecznej. Wymienione przepisy ustanawiają wprawdzie zasadę indywidualizacji przyznawania świadczeń, zakładającą różnicowanie ich zakresu (rozmiarów) stosownie do sytuacji osobistej, rodzinnej i materialnej osoby uprawnionej, jednakże nieprzestrzeganie tej zasady - w świetle przepisów powołanej ustawy - nie powoduje dla przedsiębiorstwa ujemnych skutków. W tym stanie prawnym tego rodzaju skutki tym bardziej nie mogą być wywodzone w drodze swobodnej interpretacji przepisów innych ustaw.

3 października 1991

Zgodnie z przepisami art. 2 ust. 4 pkt. 6 ustawy z 22 grudnia 1990 o opodatkowaniu wzrostu wynagrodzeń (DzU z 1991 nr 1, poz. 1.) wynagrodzenia absolwentów szkół wyższych, a także szkół średnich, zawodowych i policealnych - podejmujących zatrudnienie po raz pierwszy - przez okres 12 miesięcy od daty zatrudnienia nie zalicza się w rozumieniu powołanych wyżej przepisów do wynagrodzeń. Oznacza to, że wynagrodzenia absolwentów wyłącza się z podstawy opodatkowania wynagrodzeń i nie ponosi się z tego tytułu obciążeń podatkowych od wzrostu wynagrodzeń.

Ponadto zgodnie z zarządzeniem nr 12 z 12 lutego 1991 w sprawie wzorów deklaracji dotyczących obliczania podatku od wzrostu wynagrodzeń oraz sposobu liczenia przeciętnego zatrudnienia (Dz. Urz. Min. Fin. nr 3, poz. 11) minister finansów ustalił, że przeciętne faktyczne zatrudnienie ustalone przez podatnika, nie uwzględnia absolwentów, tj. osób, których wynagrodzenia nie zostały zaliczone do wynagrodzeń na podstawie art. 4 i 5 ustawy z 22 grudnia 1991 oraz § 2 ust. 3 pkt. 1 zarządzenia ministra finansów.

W świetle wyżej wymienionych przepisów pozostawienie osób, których wynagrodzenia nie są ujmowane po stronie wykonania (tj. absolwentów), w liczbie zatrudnionych oznaczałoby obniżenie przeciętnego wynagrodzenia w stosunku do wynagrodzenia podlegającego opodatkowaniu, przysparzając tym samym

dotychczasowych korzyści przedsiębiorstwu.

5 września 1991

Artykuł 9 ustawy z 20 stycznia 1990 o zmianach organizacji i działalności spółdzielni (DzU nr 6, poz. 36) jest przepisem szczególnym w stosunku do uregulowań prawa spółdzielczego i jako taki ma pierwszeństwo przed uregulowaniem prawa spółdzielczego. Przewiduje on, iż w okresie przejściowym, tj. do 31 grudnia 1990, grupa członków spółdzielni, której prawa i obowiązki są związane z wyodrębnioną organizacyjnie jednostką spółdzielni albo z częścią majątku spółdzielni, która nadaje się do takiego wyodrębnienia, może większością głosów wystąpić do zarządu spółdzielni o zwołanie walnego zgromadzenia w celu podjęcia uchwały o podziale spółdzielni. Z żądaniem zwołania walnego zgromadzenia, celem dokonania podziału spółdzielni, wystąpić może do zarządu także organ spółdzielni, powołany do reprezentowania członków, których prawa i obowiązki majątkowe są związane z wyodrębnioną organizacyjnie jednostką spółdzielni.

Zwołane w ww. trybie walne zgromadzenie podejmuje uchwałę w sprawie podziału zwykłą większością głosów, a nie jak to przewiduje art. 108 prawa spółdzielczego większością 2/3 głosów (DzU z 1982 nr 30, poz. 210 z późn. zm.).

Uchwała o podziale spółdzielni powinna zawierać: oznaczenie dotychczasowej spółdzielni oraz spółdzielni powstającej w wyniku podziału, listę członków lub określenie grup członków przechodzących do powstającej spółdzielni, zatwierdzenie bilansu spółdzielni i plan podziału składników majątkowych oraz praw i zobowiązań, datę podziału spółdzielni.

Zgodnie z art. 110 prawa spółdzielczego zarząd spółdzielni, powstającej w wyniku podziału, jest zobowiązany w terminie 14 dni wystąpić z wnioskiem o wpisanie jej do rejestru, a zarząd spółdzielni dotychczasowej - o wpisanie do rejestru jej podziału. Do wniosków tych należy dołączyć po jednym odpisie uchwały walnego zgromadzenia.

Projekt zmian w prawie spółdzielczym, będący obecnie przedmiotem obrad Sejmu, przewiduje zmianę w art. 110 prawa

spółdzielczego. Aby skutecznie dokonać wpisu w rejestrze, konieczne będzie dołączenie do wniosku i odpisów statutu spółdzielni powstałych w wyniku podziału - odpisów dokumentów stwierdzających wybór zarządu i rady oraz oświadczeń o celowości. Wniosek o wpis do rejestru będzie musiał być podpisany przez wszystkich członków zarządu, a ich podpisy poświadczone notarialnie. Wprowadzenie tych zmian w prawie spółdzielczym umożliwi sądom rejestrowym większą kontrolę prawidłowości dokonywania podziału spółdzielni.

27 sierpnia 1991

Obowiązujący obecnie stan prawny nie dopuszcza możliwości wyłączenia gruntów rolnych z produkcji i zwolnienia ich w ten sposób z opodatkowania.

Sprawę tę regulują dwa podstawowe akty prawne: ustawa z 26 marca 1982 o ochronie gruntów rolnych i leśnych (DzU nr 11, poz. 79 z późn. zm.) oraz ustawa z 15 listopada 1984 o podatku rolnym (DzU nr 52, poz. 268 z późn. zm.).

Artykuł 1 ustawy z 26 marca 1982 stanowi, że jej celem jest ochrona gruntów rolnych i leśnych, rekultywacja nieużytków i gleb zdegradowanych, w celu zachowania jak największego obszaru gruntów rolnych i leśnych, poprawy ich wartości oraz pełnego wykorzystania dla potrzeb produkcji rolniczej i leśnej, a więc tworzenie możliwości pełnego wykorzystania gruntów dla produkcji rolnej. Wspomniana ustawa przewiduje wprawdzie wyłączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej, ale tylko z przeznaczeniem na cele nierolnicze (art. 13). Nie przewiduje natomiast możliwości wyłączenia gruntów z produkcji na tzw. ugorowanie, wręcz przeciwnie - nakłada na rolnika restrykcje w razie stwierdzenia występowania odłogów na gruntach rolnych (art. 42 ust. 2).

Ustawa z 15 grudnia 1984 o podatku rolnym przewiduje zwolnienie od opodatkowania między innymi gruntów uznanych za nieużytki (art.2) oraz użytków rolnych klas VI i VIz. Grunty natomiast leżące odłogiem (ugorowane) nie stanowią podstawy do uzyskania ulgi bądź zwolnienia od podatku.

25 lipca 1991

Osoba fizyczna bądź firma prywatna pragnąca sprzedać nieruchomość stanowiącą jej własność musi spełnić warunki określone w polskim kodeksie cywilnym (art. 155 - 170 kc).

Polskie prawo cywilne stawia tylko jeden warunek, od którego zależy skuteczność umowy sprzedaży nieruchomości: umowa ta musi być pod rygorem nieważności zawarta w formie aktu notarialnego.

Cudzoziemiec pragnący zakupić nieruchomość na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej musi spełnić warunki określone w ustawie z 24 marca 1920 o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (DzU z 1933 nr 24, poz. 202; zm. w DzU z 1988 nr 41 poz. 325 i z 1990 nr 79 poz. 466), tj. uzyskać zgodę na zakup od ministra spraw wewnętrznych. Skuteczne zawarcie umowy kupna-sprzedaży może nastąpić dopiero po uzyskaniu przez cudzoziemca ww. zgody. Umowa zawarta bez takiego zezwolenia byłaby nieważna.

31 października 1991

Polska firma prywatna chcąca zatrudnić obywateli polskich przy realizacji na terenie Niemiec kontraktu zawartego z firmą niemiecką nie musi spełniać żadnych szczególnych warunków.

To samo dotyczy firmy pragnącej kierować do pracy w Niemczech własnych pracowników. Obowiązują w tym zakresie ogólne zasady zatrudniania pracowników zawarte w kodeksie pracy. Zakład pracy musi jedynie respektować zasadę swobody umów - a więc pracownik musi zawsze wyrazić zgodę na skierowanie go do pracy za granicą.

Artykuł 298 kp daje delegację Radzie Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia w sposób szczególny praw i obowiązków pracowników zatrudnionych za granicą przez polskie przedsiębiorstwa. Rada Ministrów, korzystając z tego upoważnienia, wydała rozporządzenie 27 grudnia 1974 w sprawie niektórych praw i obowiązków pracowników skierowanych do pracy za granicą w celu realizacji budownictwa eksportowego i usług związanych z eksportem (DzU z 1990 nr 44 poz. 259). Rozporządzenie to w § 1 stanowi, iż „przepisy rozporządzenia stosuje się do pracowników - obywateli polskich, skierowanych do pracy za granicą w celu

realizacji kontraktów eksportowych obejmujących:

- 1) wykonanie przez stronę polską części lub całości robót budowlano-montażowych, projektowych, transportowych oraz kompletnych obiektów i prac z zakresu nadzoru przy wykonywaniu funkcji eksportera, generalnego wykonawcy lub generalnego dostawcy, a także innych prac związanych z realizacją kontraktów;
- 2) wykonanie usług technicznych, naukowych oraz usług pozostałych”.

Jeżeli zatem kontrakt zawarty z firmą niemiecką dotyczy realizacji budownictwa eksportowego lub usług związanych z eksportem, do zatrudnienia pracowników polskich przy jego realizacji stosować należy przepisy ww. rozporządzenia, niezależnie od tego, czy są to stali pracownicy kontrahenta polskiego, czy też pracownicy zatrudnieni tylko czasowo do realizacji danego kontraktu.

Dodatковым aktem prawnym, który stosuje się w przypadku zatrudniania obywateli polskich za granicą, jest rozporządzenie Rady Ministrów z 3 września 1984 w sprawie wymagań w zakresie kwalifikacji osobistych i zawodowych osób kierowanych do pracy za granicą (DzU nr 45 poz. 243)

31 października 1991

Zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy z 23 grudnia 1988 o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych (DzU nr 41, poz. 325; z 1989 nr 74, poz. 442; z 1990 nr 51, poz. 299; z 1991 nr 31, poz. 128) zwolniono od cła przywozowego:

- a) przedmioty stanowiące wkład niepieniężny wspólników do kapitału zakładowego spółki, w postaci maszyn, urządzeń i wyposażenia oraz innych środków przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu;
- b) maszyny, urządzenia i wyposażenie oraz inne środki przeznaczone do prowadzenia określonej w zezwoleniu działalności gospodarczej, nabyte przez spółkę lub podmioty działające na jej zlecenie.

Treść powołanego przepisu budziła poważne trudności interpretacyjne, była przedmiotem interpretacji Głównego Urzędu

Cel i Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Naczelnny Sąd Administracyjny stanął na stanowisku, że chodzi o zwolnienie od cła przedmiotów mających z ekonomicznego punktu widzenia charakter środków pracy, a więc przedmiotów służących do przekształcania przedmiotów pracy w procesie działalności gospodarczej, zużywających się stopniowo, a nie w jednym cyklu produkcyjnym lub usługowym.

W ocenie sądu funkcja gospodarcza tego przepisu ma na celu nie tyle stworzenie nadzwyczajnej, uprzywilejowanej pozycji celnej dla określonej kategorii podmiotów gospodarczych, powiązanych z kapitałem zagranicznym, ale stworzenie takiej sytuacji, żeby opłacalnym było inwestowanie w kapitał zakładowy, stanowiący podstawę działalności gospodarczej, gwarantującej rozwój produkcji lub innej działalności gospodarczej na terenie kraju. Tego rodzaju korzyści przynieść mogą jedynie sprowadzone do kraju przedmioty pracy, gwarantujące zysk dopiero po uruchomieniu określonej działalności, a nie poprzez ich sprzedaż.

Art. 37 ust. 5 ustawy z 14 czerwca 1991 o spółkach z udziałem zagranicznym (DzU nr 60, poz. 253), w brzmieniu: „Spółki, na których utworzenie zezwolenia zostały wydane na podstawie ustawy, o której mowa w art. 35 (tj. ustawy z 23 grudnia 1988 o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych), korzystają ze zwolnień od cła przywozowego w okresie 3 lat od utworzenia spółki w zakresie przedmiotu działalności gospodarczej określonej w zezwoleniu”, jest przepisem, który powinien być interpretowany nierozzerwalnie z przepisem art. 30 ust. 1 ustawy o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów gospodarczych.

Powyższej interpretacji nie należy traktować jako wiążącej, albowiem organem uprawnionym do udzielania takiej wykładni jest Trybunał Konstytucyjny.

30 sierpnia 1991

Zgodnie z art. 37 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje z mocy ustawy wspólność majątkowa między małżonkami, obejmująca ich dorobek - tzw. wspólność ustawowa. Artykuł 215 § 4 prawa spółdzielczego (DzU z 1982 nr 30, poz. 210 z późn. zm.) ustala zasadę, iż wkład

mieszkaniowy należy wspólnie do obojga małżonków, „niezależnie od pochodzenia środków, z których został zgromadzony”, co nie narusza uprawnień każdego z małżonków do żądania zwrotu wydatków i nakładów, poczynionych z jego majątku odrębnego na majątek wspólny.

Z cytowanego artykułu wynika zatem, iż z chwilą powstania między małżonkami wspólności majątkowej wkład mieszkaniowy przysługuje wspólnie obojgu małżonkom, choćby był wniesiony przez jednego z nich jeszcze przed powstaniem tej wspólności.

Konsekwencją wspólności wkładu mieszkaniowego jest wspólność ekspektatywy uzyskania lokalu mieszkaniowego. Przydzielony w wyniku ekspektatywy lokal spółdzielczy należy wspólnie do obydwójga małżonków. Jeżeli małżeństwo zostaje rozwiązane przez rozwód przed przydzieleniem lokalu, to wkład oraz związana z nim ekspektatywa otrzymania lokalu nadal stanowią składnik majątku objętego dotychczas wspólnością majątkową. Przed przydziałem lokalu byli małżonkowie powinni w drodze umowy notarialnej lub w drodze sądowego orzeczenia o podziale majątku wspólnego doprowadzić do rozstrzygnięcia, któremu z nich przypada wkład oraz związane z nim prawo otrzymania lokalu spółdzielczego. Spółdzielnia przydziela lokal na rzecz małżonka wskazanego w umowie lub w orzeczeniu sądu.

Zgodnie z art. 58 § 3 kro sąd na wniosek jednego z małżonków może dokonać podziału majątku wspólnego także w wyroku rozwodowym, ale może to nastąpić jedynie wówczas, gdy przeprowadzenie podziału nie spowoduje nadmiernej zwłoki w postępowaniu. Ocena, czy podział majątku wspólnego jest możliwy w wyroku rozwodowym, należy wyłącznie do sądu. Praktyka wskazuje, iż najczęściej podział majątku wspólnego nie jest dokonywany w wyroku rozwodowym, ale stanowi przedmiot odrębnego postępowania.

12 sierpnia 1991