

KANCELARIA SEJMU

Biuro Studiów i Ekspertyz
Dział Konsultantów Poselskich

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

1(4)/92



Wydawnictwo Sejmowe

KANCELARIA SEJMU
Biuro Studiów i Ekspertyz
Dział Konsultantów Poselskich

BIULETYN
EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE
1(4)/92

Wydawnictwo Sejmowe

Redaktor prowadzący: Romuald Szpor

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Wydawnictwo Sejmowe*
Druk i oprawa: Zespół Poligrafii i Mikrofilmowania Kancelarii Sej-
mu
Nakład: 720 egzemplarzy
Warszawa, wrzesień 1992

SPIS TREŚCI

EKSPERTYZY

| | |
|--|----|
| Regulamin w praktyce plenarnych obrad sejmowych, Joanna M. Karolczak, Janusz Mordwiłko..... | 5 |
| W sprawie projektu ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej (Druk nr 126), Wojciech Sokolewicz..... | 11 |
| Uwagi o projekcie uchwały Sejmu RP (datowanym 16 I 1992) Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Wojciech Sokolewicz..... | 17 |
| W sprawie zakresu materiałów urzędowych stwierdzających przebieg plenarnych obrad Sejmu, Janusz Mordwiłko..... | 25 |
| Sposób postępowania Sejmu z ustawowymi propozycjami Senatu, Janusz Mordwiłko..... | 28 |
| Ratyfikacja Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Zdzisław Galicki..... | 32 |
| Prawo polskie a normy EWG, Zdzisław Galicki..... | 44 |
| Proces, metody i techniki legislacyjne, Jacek Lang..... | 52 |
| O systemie zarządzania zasobami wody we Francji, Anna K. Stańczyk..... | 58 |
| Zasady wykorzystania gruntów przygranicznych oraz tworzenia infrastruktury wokół przejść granicznych, Zofia Monkiewicz..... | 68 |

OPINIE

Związki między prawem międzynarodowym a prawem polskim (71); Bierne zachowanie się posła w czasie aktu głosowania (74); Uprawnienia posła i NIK-u do kontroli samorządu terytorialnego (77); Odpowiedzialność za działalność poselską przed samorządem zawodowym (80); Udostępnianie posłom informacji przez samorządy zawodowe (81); Ochrona stosunku pracy posła - dyrektora likwidowanego PGR-u (82); Związki zawodowe i ich uprawnienia do opiniowania projektów aktów prawnych (84); Opodatkowanie posła - rolnika (85); Pokrywanie kosztów inwestycji wodnych w rejonie kopalń (86); Wybór wójta (88); Kto może być wybrany prezesem zarządu związku komunalnego (88); Status skarbnika i sekretarza gminy po jej podziale (89); Jednostki pomocnicze a statut gminy (90); Wynagrodzenia lekarzy za pracę w

godzinach nadliczbowych (91); Dopuszczalność zakazu ujawniania osobom trzecim wysokości wynagrodzeń za pracę i jego granice (94); Ustawy o związkach zawodowych i o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie są ustawami karnymi (98); Aktualny stan regulacji prawnej leasingu (99); Obowiązki udziałowców spółki z o.o. (102); Cło od pomocy naukowych importowanych przez instytucje trzecie (106); Usuwanie drzew z obrębu zagród i zabudowy jednorodzinnej (107); Dofinansowanie melioracji wodnej w prywatnym parku uznanym za zabytek (111); Zwolnienia pracowników powołanych (112).

EKSPERTYZY

REGULAMIN W PRAKTYCE PLENARNYCH OBRAD SEJMOWYCH

JOANNA M. KAROLCZAK. JANUSZ MORDWIŁKO

Działalność parlamentu opiera się na ustalonym w Regulaminie porządku. Aktywność Sejmu i temperatura obrad czynią, że obok posunięć i rozstrzygnięć mieszczących się w przepisach Regulaminu pojawiają się również i takie, których jurydyczna poprawność nasuwa wątpliwości. Takim też kontrowersyjnym przejawom praktyki plenarnych obrad sejmowych chcielibyśmy poświęcić nieco uwagi; ukazanie ich i omówienie może się okazać pożyteczne dla prac sejmowych. Nasze spostrzeżenia odnoszą się do pierwszych pięciu plenarnych posiedzeń Sejmu.

Początkowa faza kadencji, zdobywanie doświadczeń przez posłów, dążenie do tworzenia nowych zwyczajów, brak nowego Regulaminu - wszystko to powodowało, że najbardziej obfity plon uchyleń zawierał się w procedurze prowadzenia obrad.

Regulamin sejmowy stanowi, iż porządek dzienny posiedzeń ustala Prezydium Sejmu i przedstawia go izbie do zatwierdzenia. Przy ustalaniu porządku dziennego Prezydium Sejmu bierze pod uwagę wnioski Konwentu Seniorów, posłów, komisji sejmowych. Zagadnienie kształtowania porządku dziennego obrad Sejmu ma niezwykle ważne znaczenie dla wykonywania przez Sejm jego konstytucyjnych funkcji. Sejm jako najwyższa reprezentacja narodu musi podejmować problemy rzeczywiste, a więc te, którymi żyje całe społeczeństwo, problemy mające kluczowe znaczenie dla funkcjonowania państwa. Poprawnie ukształtowany porządek dzienny rozstrzyga także o sprawnym, dobrze zorganizowanym i dzięki temu efektywnym toku obrad. Merytoryczna treść porządku dziennego powinna być dobrze przemyślana, a sposób jego realizacji usystematyzowany. Słusznie

więc przepisy Regulaminu sprawę ustalania porządku dziennego składają w ręce kierowniczo-koordynacyjnego organu - Prezydium Sejmu. Prezydium, kierując się wnioskami płynącymi od różnych podmiotów sejmowych, ustala porządek dzienny. "Ustala" - to coś więcej aniżeli "proponuje" czy "wnioskuje". "Ustalić" to w języku polskim "rozstrzygnąć, zdecydować o czymś, wyznaczyć coś". To "uczynić coś nieruchomym, stałym, sztywnym, pozbawionym chwiejności". Trzeba więc przyjąć, że chociaż Prezydium Sejmu nie rozstrzyga o porządku dziennym w sposób ostateczny, bo to należy do Sejmu, to jednak porządek przezeń ustalony powinien być tylko wyjątkowo zmieniany przez Sejm w toku posiedzenia. Należy bowiem ufać, iż Prezydium Sejmu wszechstronnie przeanalizowało różne wnioski w przedmiocie porządku dziennego, właściwie rozważyło priorytety, zarówno co do treści, jak i kolejności rozpatrywania zagadnień, podejmując niezbędne działania organizacyjne.

Porządek dzienny posiedzenia powinien być zatem starannie zaplanowanym scenariuszem obrad Sejmu. Tymczasem piąte posiedzenie Sejmu rozpoczęło się od zgłoszenia dużej liczby propozycji zmian w porządku dziennym ustalonym przez Prezydium, z czego tylko jedna nie uzyskała akceptacji izby. Pomimo że art. 75 ust. 3 pkt 8 Tymczasowego Regulaminu (dalej - T.R.) dopuszcza zmianę porządku dziennego poprzez zgłoszenie wniosku formalnego, to tak obszerne zmiany nie powinny mieć miejsca na sali obrad. Nadto wnioski o zmianę porządku obrad powinny przybierać konkretną formę, a nie brzmieć, np.: "kto jest za podjęciem sprawy straży pożarnej w świetle nowej sytuacji..." (Spr. Steń., 5. pos., s. 7).

Nie bez znaczenia jest tryb przedstawiania Sejmowi porządku dziennego i zatwierdzania go przez Izbę. Na początku drugiego posiedzenia marszałek powinien był przedstawić Sejmowi do zatwierdzenia ustalony przez Prezydium porządek tego posiedzenia, a nie uczynił tego, pomimo uwagi jednego z posłów. Podobnie postąpił marszałek w późniejszej fazie posiedzenia, kiedy zaproponował zmianę porządku dziennego.

O przerwaniu, odroczeniu lub zamknięciu posiedzenia przy niewyczerpaniu porządku dziennego decyduje Sejm, a nie jego Prezydium czy marszałek, natomiast w toku analizowanych posiedzeń zdarzało się, że prowadzący obrady nie poddali poselskich wniosków formalnych dotyczących tych kwestii pod głosowanie, nie stwarzając

możliwości zajęcia stanowiska przez Sejm.

W zakresie prowadzenia obrad zauważmy również, że art. 78 ust. 1 T.R. stanowi, że po zamknięciu dyskusji i oznajmieniu przez marszałka o przystąpieniu do głosowania można zabrać głos tylko dla zgłoszenia lub uzasadnienia wniosku formalnego o sposobie lub porządku głosowania, przed wezwaniem posłów przez marszałka do głosowania. Prowadzący obrady w toku drugiego posiedzenia udzielił głosu posłowi po tym, jak sam wezwał do głosowania nad zmianą ustawy budżetowej na rok 1991 i odesłaniu jej do komisji.

Aprobując należy natomiast odnieść się do stanowiska marszałka przeciwstawiającego się podważaniu wyników głosowania. Wyniki głosowania są ostateczne i nie mogą być przedmiotem dyskusji (art. 78 ust. 5 T.R.). Dlatego też słusznie marszałek w czasie piątego posiedzenia uznał wnioski o powtórzenie głosowania z powodu małej frekwencji na sali za bezzasadne.

Jeśli chodzi o obecność posła na posiedzeniu, to art. 4 T.R. przewiduje, że posła obowiązuje obecność na posiedzeniu Sejmu i czynny udział w pracach Sejmu. Obecność swą stwierdza poseł podpisem na liście obecności. Regulamin przewiduje możliwość stwierdzenia quorum, natomiast nie przewiduje imiennego sprawdzenia obecności na sali sejmowej, co zarządził prowadzący obrady wicemarszałek (Spr. Steń., 5. pos., s. 138), powołując się na art. 19 T.R. uprawniający go do wydawania zarządzeń porządkowych. W świetle postanowień art. 7, a zwłaszcza art. 11 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów oraz wskazanego wyżej przepisu Regulaminu zarządzenie marszałka o sprawdzeniu obecności posłów na posiedzeniu trudno byłoby uznać za niezgodne z prawem, ale byłoby pożądane, aby w przyszłości regulamin sejmowy jednoznacznie taką kwestię rozstrzygał.

W zakresie procedury ustawodawczej nasuwają się dwa spostrzeżenia. Jedno, wynikające z toku pierwszego posiedzenia, dotyczy skrócenia postępowania z projektami ustaw i per analogiom uchwał. Przedstawione zostały Sejmowi wnioski dotyczące art. 16 ust. 1 T.R., prowadzące do zmiany liczby wicemarszałków oraz przyjęcia tymczasowego regulaminu sejmowego. Żaden z projektów nie był wydrukowany ani doręczony posłom, czego wymagał art. 34 ust. 4 T.R.

Możliwe jest skrócenie postępowania z projektami ustaw i uchwał - według art. 46 T.R. - między innymi przez zaniechanie druku

projektu i niezwłoczne przystąpienie do pierwszego czytania, ale o takim postępowaniu decyduje Sejm, a nie marszałek Sejmu, jak to miało miejsce w omawianym przypadku (Spr. Steń., 1. pos., s. 52-54). Uchybienie zostało przez Sejm konwalidowane, ale ten aspekt procedury warto uwypuklić.

Druga uwaga wynika z obrad nad rządowym projektem o zmianie ustawy budżetowej i dotyczy kolejności głosowania wniosków. Choć brak jest szczegółowych unormowań w tym zakresie w Tymczasowym Regulaminie, to brak jest również podstaw do stwierdzenia, że w pierwszej kolejności głosuje się wnioski Prezydium Sejmu. Takie zaś poglądy prezentowali posłowie w trakcie tego posiedzenia. Skoro tryb z art. 37 T.R. przewiduje po pierwszym czytaniu odesłanie wniosku do komisji i taki też wniosek stawia Prezydium Sejmu, to najpierw powinno się poddać pod głosowanie wniosek dalej idący - zmieniający tę procedurę, czyli - o skrócenie postępowania (według art. 46 T.R.). Decydować o tym powinien Sejm.

Regulamin, określając porządek głosowania (art. 44 T.R.) projektów ustaw na posiedzeniu Sejmu, nakazuje głosowanie poprawek do poszczególnych artykułów, przede wszystkim zaś tych, których przyjęcie lub odrzucenie rozstrzyga o innych poprawkach. Decydują zatem racje merytoryczne, a nie formalne. Z tym ważnym aspektem proceduralnym, jakim jest kolejność głosowania wniosków do projektów ustaw, zetknęliśmy się w Sejmie X kadencji, stąd też nieco szersze rozważania na ten temat zamieściliśmy w opinii prawnej zawartej w "Biuletynie BSE" nr 2/91, s. 5-9; dotyczą one kwestii uprzywilejowania wniosków pochodzących od komisji sejmowych.

W zakresie trybu powoływania organów państwowych przez Sejm zwracają uwagę dwie kwestie.

Pierwsza wiąże się ze sposobem powoływania na stanowisko prezesa Narodowego Banku Polskiego. W tym przypadku przeprowadzono przesłuchanie kandydata na prezesa NBP na forum izby; taki sposób nie jest przewidziany przepisami Regulaminu, nie był również znany praktyce sejmowej. Wątpliwości budzi obecność kandydata na sali obrad, wszak art. 11 T.R. określa krąg osób "uczestniczących w posiedzeniu" oraz "mających wstęp na salę posiedzeń". Ze Sprawozdania Stenograficznego z 3. posiedzenia Sejmu nie wynika, w jakim charakterze kandydatka na stanowisko prezesa NBP uczestniczyła w obradach Sejmu, a zwłaszcza, czy była "osobą zaproszoną przez Pre-

zydium Sejmu". Istnieją wątpliwości, czy Prezydium Sejmu w świetle art. 11 Tymczasowego Regulaminu może zapraszać na salę posiedzeń kandydatów na stanowiska państwowe oraz osoby prywatne nie piastujące żadnych urzędów i godności; takie zatem, których ranga nie koresponduje z autorytetem i powagą izby.

Sejm, decydując o przesłuchaniu, nie ustanowił żadnych zrębów procedury przesłuchania, co mogło komplikować jego przebieg i prowadzić do trudności w podjęciu rozstrzygnięcia. Przesłuchań kandydatów dokonują komisje, a według art. 89 T.R. w posiedzeniach komisji mogą uczestniczyć posłowie nie będący ich członkami.

Druga kwestia dotyczy trybu powołania rządu.

W trakcie 3. i 4. posiedzenia rozpatrywano proponowany skład i program rządu. Postępowanie Sejmu w zakresie opiniowania kandydatów na stanowiska w Radzie Ministrów trudno byłoby uznać za niezgodne z postanowieniami T.R. Zawierało ono jednakże elementy kontrowersyjne, które wynikały z tego, iż Sejm powoływał Radę Ministrów *in corpore* w składzie: premier i 16 ministrów; premier zaś powołał 4 tymczasowych kierowników resortów.

Pozycję ustrojową i kompetencje premiera oraz ministrów określa Konstytucja, nie przewiduje ona natomiast stanowisk kierowników ministerstw. Nie jest naszym zamiarem rozważanie prawnoustrojowego charakteru stanowiska kierownika resortu, ale nie budzi wątpliwości, że:

1) kierownik ministerstwa nie jest członkiem Rady Ministrów, gdyż nie jest powoływany przez Sejm na to stanowisko. Aktu powołania dokonuje prezes RM, który za działalność kierownika ponosi odpowiedzialność polityczną i konstytucyjną przed Sejmem;

2) kierownik ministerstwa ma wszystkie lub prawie wszystkie kompetencje wynikające z kierowania urzędem ministerstwa; może on wydawać decyzje, także administracyjne, jak również normatywne akty prawne w zakresie zastrzeżonym ustawowo dla kompetencji ministra.

Czterej kierownicy formalnie nie są członkami Rady Ministrów, ale ze względu na fakt kierowania głównymi resortami gospodarczymi zapewne będą uczestniczyć w całokształcie prac rządu, biorąc w jego posiedzeniach udział, aczkolwiek np. bez prawa głosowania.

Tymczasowy Regulamin przewiduje opiniowanie przez ko-

misje "wniosków w sprawie powołania członka Rady Ministrów"; wnioski powołanie kierowników ministerstw były w swym charakterze zbieżne z wnioskami o powołanie określonych osób na stanowiska ministrów. Tym bardziej że następowało powołanie całej Rady Ministrów in corpore (z głosowaniem łącznym nad całym składem RM), a nie jej częściowa rekonstrukcja, zaś prezes RM, proponując i prezentując członków rządu, wymienił tymczasowych kierowników resortów w jej składzie.

Wyłączenie tymczasowych kierowników ministerstw z kręgu osób przesłuchiowanych w komisjach sejmowych spowodowało, że w niektórych komisjach, zamiast kierownika resortu, przesłuchiwany był prezes RM, co nastąpiło za wiedzą Sejmu i zgodnie z sugestią prezesa RM. Taka praktyka nasuwa wątpliwości co do jej zgodności z postanowieniami Konstytucji i Regulaminu - określającymi zwłaszcza rolę uprawnienia komisji sejmowych.

Prezes Rady Ministrów nie jest "zwyczajnym" członkiem rządu, lecz jego kierownikiem, stanowisko prezesa RM wśród licznych kategorii określamy mianem *primus inter pares*. Prezes RM uosabia i reprezentuje cały rząd.

Komisje są wewnętrznymi organami pomocniczymi Sejmu w zakresie kontroli "poszczególnych" działów administracji i gospodarki państwowej (art. 86 ust. 1, pkt 5 i 6 T.R.), a więc są uprawnione do kontroli działalności "części" (fragmentów) rządu, a nie jego całości. Kontrolę nad Radą Ministrów - całym rządem - sprawuje Sejm. Prezes Rady Ministrów uosabia natomiast działalność całego rządu.

Mając na względzie powyższe uwagi można mieć wątpliwości, czy precedens przesłuchiwania prezesa Rady Ministrów w komisjach sejmowych powinien przekształcić się w zwyczaj parlamentarny bądź zostać spetryfikowany w przyszłym stałym regulaminie Sejmu.

4 marca 1992

**W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY KONSTITUCYJNEJ
O WZAJEMNYCH STOSUNKACH
MIĘDZY WŁADZĄ USTAWODAWCZĄ I WYKONAWCZĄ
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

(Druk nr 126)

WOJCIECH SOKOLEWICZ

Projekt jest, ogólnie biorąc, przygotowany całkowicie poprawnie, tak pod względem merytorycznym, jak i redakcyjnym. Trafnie deklaruje (w art. 1) zasadę trójpodziału władzy, by wyprowadzić z niej konsekwencje dla ustroju naczelných organów państwa. Słuszny - m.in. w świetle powyższej zasady - jest powrót do sesyjnego trybu pracy Sejmu (art. 9). Wzmocnieniu - ale mieszczącemu się w ramach demokracji parlamentarnej - egzekutywy służą rozsądne i nowatorskie rozwiązania odnoszące się do trybu powoływania rządu (art. 56-57) i rozporządzeń z mocą ustawy (art. 23). Udanych propozycji jest zresztą więcej.

W niniejszej jednak opinii będziemy się koncentrować na uwagach krytycznych do tego - w całości przecież dobrego - projektu. Są w nim bowiem fragmenty wywołujące wątpliwość i są też postanowienia, których redakcja może nasuwać zastrzeżenia.

I. Podział władzy jest, jak zaznaczono wyżej, celnie i jasno wyodrębniony w charakterze nadrzędnej zasady ustrojowej (art. 1). Usuwa to niejasności powstające na tle obecnego art. 20 Konstytucji RP, którego sformułowania zdają się sugerować utrzymywanie zasady jedności i jednolitości władzy państwowej, opartej na bezwzględnej supremacji Sejmu.

Warto jednak zauważyć, że z tego podstawowego trójpodziału władzy nie wynika wyczerpująca klasyfikacja wszystkich konstytucyjnych organów państwowych. Pozostają bowiem poza nią: Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli oraz Rzecznik Praw Obywatelskich, których funkcjonowanie regulowane jest w utrzymywanym w obecnym brzmieniu rozdziale 4 Konstytucji RP.

Drobne zastrzeżenie nasuwa redakcja omawianego przepisu. Skoro w nim mowa w ogólności o organach państwa oraz - konsekwentnie - o niezawisłych sądach (bez dodatkowego kwalifikatora, a więc wszystkich wymienionych, jak należy przypuszczać, w art. 56 ust. 1 Konstytucji RP), to brak chyba w wyliczeniu organów państwa w zakresie władzy wykonawczej ministrów, a może i wojewodów, nie mówiąc już o wzmiankowanych w art. 33a Konstytucji RP kierownikach centralnych (ale nie naczelnych) organów administracji państwowej. Nie ma - oczywiście - konieczności wymieniania z nazwy w tym miejscu tych wszystkich organów, ale można napisać np.: "Rada Ministrów i podległe jej organy administracji".

II. Sejm J Senat. Zgodnie z art. 4 o ważności "oprotestowanych" wyborów ma rozstrzygać Sąd Najwyższy. Przypomnieć wypada, iż na temat tej kompetencji Sądu Najwyższego w doktrynie prawa zdania są podzielone. Sporo zwolenników ma teza - za którą przemawia argument ze specjalizacji w zakresie prawa publicznego - iż odpowiednie uprawnienie powinno przypaść raczej Trybunałowi Konstytucyjnemu. Sprawa jest wszakże sporna, gdyż są też poważne argumenty za przyjętym w projekcie rozwiązaniem.

Przewidziane w art. 6 ust. 1 wyłączenie spod poselskiego immunitetu materialnego działań, którymi naruszono "dobra osobiste innych osób", wymaga poważnego rozważenia. Może ono bowiem utrudnić krytykę poselską rządu i jego członków.

Przepisy dotyczące trafnie - jak wyżej napisano - przywróconego sesyjnego trybu pracy Sejmu (art. 9) wymagają - jak się wydaje - pełniejszej synchronizacji z regulacją stanu wyjątkowego (art. 36). Chodzi o wprowadzenie obowiązku zwołania sesji nadzwyczajnej Sejmu dla wyrażenia zgody na przedłużenie stanu wyjątkowego (art. 36 ust. 1), o ile - rzecz jasna - przypada to na okres między sesjami.

Zbyt daleko sięga prawo osób wymienionych w art. 12 ust. 2 do zabrania głosu "ilekroć tego zażądają". Może jego realizacja w proponowanym ujęciu prowadzić do dezorganizacji prac Sejmu. Dla tego lepsze byłoby sformułowanie, iż osoby te mogą zabierać głos "poza ustaloną liczbą mówców", co ograniczyłoby to prawo do debaty, wykluczając zabieranie głosu np. podczas głosowania nad jakimś projektem lub dokonywania przez Sejm wyboru na określone stanowisko.

Najistotniejsze jednak w tym dziale wątpliwości odnoszą się

do ujęcia trybu postępowania w Sejmie z propozycjami Senatu (art. 17 ust. 4). Odpowiednie sformułowanie projektu sugeruje, że Sejm zawsze będzie głosował wniosek o odrzucenie propozycji Senatu. Jest to założenie nader dyskusyjne. Dlatego lepiej byłoby zastosować formułę pojemniejszą, że wniosek (każdy) w sprawie propozycji Senatu jest głosowany bezwzględną większością. Są tu także pewne niezręczności redakcyjne. Nie chodzi wszak o przyjęcie uchwały Senatu, względnie zawartej w takiej uchwale poprawki, lecz o jej realizację. Dlatego można zaproponować sformułowanie: uchwałę Senatu... uwzględnią się... jeżeli... (etc).

III. Prezydent. Wymaga dodatkowego rozważenia wszystkich argumentów propozycja (art. 29 ust. 4), aby substytutem (lub - alternatywą) poparcia kandydatury w wyborach prezydenckich przez 100 000 obywateli (lepiej byłoby chyba napisać - wyborców), było jej poparcie przez 100 posłów lub senatorów. Z jednej strony - ten nowy tryb pozwala skutecznie zgłosić mniej popularnego, lecz z jakichś powodów kwalifikowanego kandydata, z drugiej - czy nie uzależnia późniejszego prezydenta nadmiernie od popierających go - poprzez reprezentantów w parlamencie - grup politycznych?

Art. 22 ust. 4 projektu nie powinien pozbawiać prezydenta możliwości wystąpienia o ponowne rozpatrzenie ustawy, którą - na jego wniosek - Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją. Przecież może ją nadal kwestionować z innych powodów, np. niecelowości politycznej.

Sformułowanie art. 31, przypisujące prezydentowi rolę gwaranta niepodległości państwa oraz całości jego terytorium, brzmi nieco "pusto", póki nie jest uzupełnione wskazaniem konkretnych kompetencji pozwalających na wypełnianie tej roli. Natomiast takich wyraźnie określonych kompetencji *w tej dziedzinie projekt dla prezydenta przewiduje bardzo niewiele (zob. niżej).

Czy minister stanu powołany tylko do reprezentowania prezydenta (art. 47 ust. 1 projektu; nb. dlaczego wyłączenie w zakresie uprawnień (prerogatyw) prezydenta określonych w art. 46...) powinien podlegać odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu? Po pierwsze, nie jest jasne, za co ma odpowiadać, skoro nie ma własnych kompetencji, czy za reprezentowanie? Po wtóre, taka odpowiedzialność - z art. 69 w związku z art. 47 ust. 2 - nadmiernie wysoko sytuuje jego pozycję w hierarchii organów państwowych.

Najważniejszym wszakże mankamentem projektu w sferze uprawnień prezydenta wydaje się - zwłaszcza w świetle niedawnych doświadczeń - brak jasności w określeniu zadań i kompetencji Prezydenta RP odnoszących się do bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa, obronności kraju i polityki zagranicznej. Kompetencje przyznane prezydentowi w art. 32 i 34 projektu "krzyżują się" z kompetencjami Rady Ministrów (z art. 50 ust. 1 i art. 51 ust. 2 pkt 7 i 8). Stwarza to niebezpieczeństwo konfliktów kompetencyjnych między naczelnymi organami państwa. Trudno bowiem stwierdzić, czym w swej istocie "kierownictwo" prezydenta ma się różnić od "prowadzenia polityki" przez Radę Ministrów. W tym kontekście rodzi się refleksja, że niesłusznie pominięto w projekcie taką instytucję koordynacyjną jak działający pod przewodnictwem prezydenta Komitet Obrony Kraju - Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Zbyt rygorystyczny i ograniczający i tak skromne uprawnienia prezydenta jest wymóg (art. 32 ust. 3), by wszelkie kontakty zagraniczne prezydenta odbywały się za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych. Jest to nie tylko niesłuszne, ale i nierealne.

Wspomniane wyżej przepisy projektu wywołują też uwagi redakcyjne. I tak z kontekstu wynika, że w art. 32 jest mowa tylko o bezpieczeństwie zewnętrznym państwa (nb. nigdzie w projekcie nie wymienia się wśród zadań prezydenta troski o bezpieczeństwo także wewnętrzne); jest to więc wzmianka zbędna, bo dookreśla jedynie treść wymienionych obok "stosunków międzynarodowych". Art. 34 posługuje się - bez rozszyfrowania - enigmatyczną i wieloznaczną formułą "Zwierzchnika Sił Zbrojnych". Jak wiadomo z praktyki zarówno rodzimej, jak i innych państw - zwierzchnictwo sił zbrojnych sprawowane przez głowę państwa może przybierać najróżniejszą postać - od sprawowania funkcji czysto ceremonialnych po realne zawiadywanie armią. Prawo konstytucyjne powinno wyraźniej ukierunkowywać naszą praktykę w tej dziedzinie. Oba zdania składające się na treść art. 34 powinny być rozdzielone i opatrzone oznaczeniem kolejnych ustępów. Obecna redakcja może sugerować, że jedną kompetencją prezydenta wynikającą ze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi jest mianowanie i odwoływanie Inspektora Sił Zbrojnych.

IV. Rada Ministrów, czyli - wg tytułu rozdziału - rząd. Autorzy kontynuują nader sporną dotychczasową konwencję utożsamiającą rząd z Radą Ministrów. Celowe wydaje się odstępianie od tej kon-

wencji i przyjęcie, że rząd jest pojęciem szerszym, obejmującym także indywidualne lub zbiorowe podmioty działające z upoważnienia i w imieniu Rady Ministrów (premier, komisje lub komitety etc). Ale sprawa jest z pewnością dyskusyjna i dotyczy w końcu tylko konwencji nazewnictwa.

Osobiście uważam, że, zwłaszcza wobec perspektywy częstych rządów koalicyjnych, niesłuszne jest pominięcie - w art. 52 i 55 - instytucji ministra bez teki, tj. nie kierującego określonym działem administracji państwowej.

Nie jest jasne, czy w świetle stylizacji art. 55 ust. 1 ustawy mają określać tylko zakres działania ministrów, czy też utworzenie urzędu ministra ma wymagać rozstrzygnięcia ustawowego, podobnie jak jego zniesienie względnie połączenie. W tym drugim przypadku oznaczałoby to utrzymanie dotychczasowego sztywnego trybu kształtowania struktur administracji centralnej.

Niezrozumiałe jest, dlaczego autorzy projektu pominieli zarządzenia premiera (art. 54 ust. 3) i ministrów (art. 55 ust. 3), dopuszczając w tych przypadkach tylko formę rozporządzeń dla wydawanych aktów prawotwórczych. Jest to tym mniej wytłumaczalne ograniczenie regulatorских funkcji rządu, że prezydent dysponuje możliwością wydawania zarówno rozporządzeń, jak i zarządzeń (art. 44 ust. 1 i 2), zaś Rada Ministrów obok rozporządzeń może podejmować uchwały (art. 53 ust. 1).

Wątpliwości budzi pozostawienie całkiem swobodnemu uznaniu Rady Ministrów decyzji o uchyleniu rozporządzenia ministra. Ponieważ chodzi o akty prawotwórcze najściślej związane z ustawami, ważna jest ich stabilność. Dlatego wydaje się celowe ograniczenie dowolności Rady Ministrów przez wskazanie, że może uchylić rozporządzenie ministra "sprzeczne z ustawą lub niezgodne z polityką rządu".

W zasadzie pozytywnie ocenić należy przewidziany w projekcie, uproszczony w stosunku do dotychczasowego, tryb powoływania rządu (art. 56 i następne). Ale rozważenia wymaga ewentualne dodanie w art. 59 ust. 2, że w takiej sytuacji -- tzn. nieudzielenia przez Sejm wotum zaufania - prezydent desygnuje na stanowisko prezesa Rady Ministrów inną osobę, a więc nie może desygnować powtórnie tego samego premiera. W przeciwnym razie przy sprzyjających okolicznościach rząd mógłby dość długo (zob. art. 57 ust. 2) funkcyjono-

wać za przyzwoleniem prezydenta, a nie mając zaufania Sejmu.

Kończąc można wskazać, że projekt - mimo dość "pojemnego" tytułu - nie podejmuje problemów ani sądów, ani samorządu terytorialnego. Rozważenie celowości nowego uregulowania wymienionych kwestii pozostaje poza zakresem niniejszych rozważań.

11 kwietnia 1992

**UWAGI O PROJEKCIE UCHWAŁY SEJMU RP
(DATOWANYM 16 I 1992)
REGULAMIN SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

WOJCIECH SOKOLEWICZ

I. UWAGI OGÓLNE

Ocena całościowa projektu zależy w znacznym stopniu od przyjęcia bądź odrzucenia założeń wyjściowych, jakie przyjęli jego autorzy. Otóż założyli oni charakter "porządkująco-rejestracyjny" (z "Uzasadnienia") projektowanej regulacji oraz jej tymczasowość - do wejścia w życie nowych unormowań rangi konstytucyjnej.

Założenie takie jest oczywiście uprawnione na gruncie obecnego stanu prawnego i mogłoby być podważone przy pomocy argumentacji politycznej, a nie prawnej. Dlatego nie może być kwestionowane w niniejszych uwagach, które mają być utrzymane w granicach rozumowania prawniczego. Przyjmując je zatem za zasadne, uznać należy projekt - najogólniej biorąc - za prowadzący do racjonalizacji prac Sejmu przy zachowaniu gwarancji ich demokratyzmu. Wiele nowych rozwiązań szczegółowych zasługuje - z tego punktu widzenia - na pełną aprobatę.

W niniejszych uwagach skupimy się jednak na tych rozstrzygnięciach, które budzą wątpliwości i powinny być przedmiotem dalszej dyskusji.

Zgodzić się trzeba z wyrażonym przez projektodawców poglądem, że Regulamin nie może zastąpić pełniejszych regulacji konstytucyjnych. Równie słuszny jest jednak pogląd, że Sejm, podejmując regulację materii regulaminowej, może i powinien dokonywać interpretacji Konstytucji, określając sposób realizacji jej postanowień i zasad, które odnoszą się do tej materii.

Dlatego także przyjmując założenie porządkująco-rejestracyjnego charakteru projektu można zauważyć, że jego autorzy zachowali nadmierną powściągliwość w modyfikowaniu i racjonalizowaniu dotychczas ukształtowanych zasad procedury parlamentarnej. Wskazany charakter regulacji rozumiany jest zbyt restryktywnie.

Tytułem przykładu:

a) Czy nie wymaga przemyślenia system komisji sejmowych (stałych) - utrwalony w art. 21 - prowadzący do znacznego rozproszenia zakresów ich działania, mimo zachowanej przecież możliwości powoływania komisji nadzwyczajnych, tworzenia podkomisji? Czy rzeczywiście niezbędne w Sejmie - biorąc pod uwagę jego podstawowe funkcje - są takie komisje stałe, jak Łączności z Polakami za Granicą, a także - po okresie przejściowym - Przekształceń Własnościowych czy Samorządu Terytorialnego? Czy muszą być powołane osobne komisje Polityki Społecznej oraz Zdrowia?

b) Projekt w art. 52 nie rozwiązuje kwestii tzw. legislacyjnego pata, tzn. sytuacji, kiedy Sejmowi brakuje zarówno większości kwalifikowanej dla odrzucenia poprawek Senatu, jak i większości zwykłej dla ponownego uchwalenia ustawy z poprawkami. Można się zastanowić - nawet w obecnym stanie prawnokonstytucyjnym - albo nad przyjęciem rozwiązania na wzór art. 54 ust. 5 (wyraźne zakończenie postępowania legislacyjnego), albo zaprojektowaniem trybu postępowania uzgadniającego z Senatem.

c) Nie jest też wyraźnie określony - np. w art. 113 - sposób głosowania poprawek do projektu ustawy o zmianie konstytucji, co wywoływało już wątpliwości w Sejmie poprzedniej kadencji.

d) Przepisy o interpelacjach i zapytaniach poselskich (dział III rozdział 3), w zasadzie powtarzając dotychczasową konstrukcję prawną tych instytucji, nie zapobiegają - w projektowanym ujęciu - krzyżowaniu się materii jednych i drugich wystąpień.

Gdyby przyjąć jeszcze szersze rozumienie "porządkująco-rejestracyjnego" charakteru Regulaminu - lub nawet wyjść poza nie - dałoby się zasugerować projektodawcom do rozważenia wiele dalszych kwestii. A więc np. - w oparciu o wzorce anglosaskich procedur parlamentarnych (a i własne polskie doświadczenie)-można by się zastanowić nad dopuszczeniem do wstrzymania się od głosu przy-

najmniej w niektórych określonych głosowaniach, względnie nad sposobem zarachowania głosów "wstrzymujących się"; być może poprawki i wnioski - wszystkie, w tym także formalne - powinny być poddawane głosowaniu tylko pod warunkiem poparcia przez co najmniej jednego (prócz wnioskodawcy) posła.

Z innych z kolei źródeł płynie inspiracja do rozważenia, czy nie należałoby w jakiś sposób uprzywilejować trybu rozpatrywania projektów ustawodawczych wniesionych przez prezydenta lub rząd.

II. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

Art. 1 ust. 1 - Konstytucja przypisuje prezydentowi kompetencję do zwołania nowo wybranego Sejmu (art. 22 ust. 2) - projekt powiada w tym kontekście o oznaczeniu terminu. Jeżeli miałyby być zmiana merytoryczna, musiałyby być dokonana w trybie przewidzianym dla zmiany konstytucji, jeżeli zaś - co należy domniemywać - chodzi tylko o różnicę w sformułowaniu, to jest ona zbędna i szkodliwa.

Art. 1 ust. 2 - projekt wprowadza nieznaną Konstytucji powinność prezydenta otwarcia nowo wybranego Sejmu. Wymaga dokładnego rozważenia, czy mieści się ona w konstytucyjnie ustalonym układzie stosunków między prezydentem a Sejmem, a tym samym - czy może być wprowadzona w drodze uchwały Sejmu. Prima facie należy wypowiedzieć się za niedopuszczalnością takiej regulacji.

Art. 5 - pozycja marszałka Sejmu - wzmocniona jeszcze w projekcie - wymaga, aby cieszył się on zaufaniem i poparciem większości izby, zaś o jego wyborze nie powinny decydować wyłącznie względy partyjno-polityczne. Już praktyka obecnego Sejmu wskazuje na wagę tego zagadnienia. Dlatego najodpowiedniejszym wydaje się tryb przewidziany w wariantcie III - zawsze i tylko bezwzględną (absolutną) większością głosów.

Art. 11 -w obu wariantach zredagowany jest niejasno i nie wyraża klarownej koncepcji organizowania się posłów w Sejmie. Należy przyjąć, że posłowie - "na zasadzie politycznej" -mogą tworzyć kluby (składające się co najmniej z 15 posłów) i koła (składające się co najmniej z 3 posłów). Poseł -jak napisano zresztą w projekcie -

może należeć tylko do jednego klubu lub koła. Prócz tego posłowie mogą tworzyć na innych niż polityczna zasadach - zespoły. Niefortunny jest pomysł dopuszczenia do wyznaczania przez co najmniej 15 posłów nie należących do żadnego klubu - przedstawiciela do Konwentu Seniorów. Jeżeli bowiem ci posłowie mogą zgodzić się na wspólnego przedstawiciela w Konwencie Seniorów - organizmie par excellence politycznym, to chyba mogą też utworzyć - na zasadzie politycznej - wspólny klub, mający w KS swego przedstawiciela. Jeśli zaś nie są w stanie - ze względu na dzielące ich różnice polityczne - utworzyć wspólnego klubu, to w jakiz sposób ich wspólny przedstawiciel miałby spełniać swe funkcje w Konwencie, czym byłby przedstawicielem przy podejmowaniu decyzji - powtórzmy - politycznych?

Art. 17 i art. 18 - zakres działania Konwentu Seniorów określony wariantowo w art. 17 zależy chyba od regulowanego w art. 18 ust. 1 składu Konwentu. W związku z uwagą do art. 11 (zob. wyżej) należy konsekwentnie wypowiedzieć się przeciwko włączaniu do tego składu "osób, o których mowa w art. 11 ust. 3" (w każdym razie w tekście projektu - to uwaga ściśle redakcyjna - powinno być wyraźnie zaznaczone, że chodzi tu o wariant II art. 11). Pożądane też byłoby wyraźne przewidzenie możliwości włączania do prac Konwentu Seniorów - choćby w trybie art. 18 ust. 3 - przewodniczących lub przedstawicieli kół (organizowanych - oczywiście - na zasadzie politycznej, jak była o tym wyżej mowa), przez np. dodanie na końcu art. 18 ust. 3 wyrazów "a w szczególności przewodniczących lub przedstawicieli kół poselskich". Wówczas można by przyjąć art. 17 w wariantcie II.

Art. 24 - warto się zastanowić, czy przepis ust. 1 powinien odnosić się do powołania całego rządu na wniosek prezesa Rady Ministrów, który to wniosek Sejm - zgodnie z art. 25 ust. 2 projektu - ma głosować łącznie. W tych okolicznościach "przesłuchania" poszczególnych kandydatów na członków rządu nie mają większego sensu, co dobitnie ukazała już praktyka Sejmu obecnej kadencji. Lepiej byłoby wprowadzić w to miejsce tryb zapoznawania wstępnego posłów - poprzez kluby (jako struktury zorientowane politycznie) i ewentualnie koła - z całą listą propozycji personalnych premiera.

Art. 26 - wybór Trybunału Konstytucyjnego, Trybunału Stanu i posłów kierowanych do Krajowej Rady Sądownictwa powinien być przede wszystkim wynikiem uprzednich uzgodnień międzyklubowych, jak stało się w bieżącej kadencji w przypadku Trybunału

Stanu. By uniknąć przypadkowości, należy w tym przepisie powiedzieć wyraźnie, że wyboru dokonuje Sejm na wniosek Konwentu Seniorów.

Art. 29 - dla ścisłości, zwrot "bezwzględna większość głosów" należy tu - i w niektórych innych miejscach projektu - zastąpić zwrotem "większość absolutna".

Art. 30 i art. 31 -klub jako podmiot realizujący poselską inicjatywę ustawodawczą może występować tylko wówczas, jeżeli przyjęty zostanie art. 11 w wariantcie II, to jest dopuszczającym utworzenie klubu przez co najmniej 15 posłów.

Art. 37 - wariant II tego przepisu wymaga dodatkowego wyjaśnienia, bez którego jest po prostu niezrozumiały. Dlaczego odrzucenie przez Sejm projektu w części ma zamykać postępowanie ustawodawcze? Przecież projekt może być w zakwestionowanej części poprawiony w toku prac komisji, gdyby zaś inicjator projektu nie zgodził się z tymi zmianami, zdąży go wycofać w trybie art. 34 ust. 2 Regulaminu.

Art. 40 ust. 3 - zgodnie z przyjętą już praktyką także podkomisja powinna mieć możliwość, w razie stwierdzenia takiej potrzeby, przekazania projektu dla opracowania redakcyjnego powołanemu w tym celu z jej grona zespołowi poselskiemu.

Art. 41 -ponieważ, jak wynika z doświadczenia, przy zarządzaniu referendum szczególną trudność sprawia zwykle właściwe sformułowanie pytania (pytań), celowe byłoby wprowadzenie wymogu, aby wniosek w tej sprawie zawierał propozycję takich pytań.

Art. 42 ust. 3 - praktyka nakazuje zaostrzenie warunków kwalifikowania odrzuconych przez komisję wniosków jako wniosków mniejszości. Za wniosek mniejszości powinien być uznawany taki, który zyska poparcie np. co najmniej 3 członków komisji. Oczywiście, podczas drugiego czytania wnioskodawca będzie mógł swój wniosek - odrzucony i nie zakwalifikowany jako wniosek mniejszości - ponowić w odpowiednim trybie (zob. wyżej).

Art. 54 - należałoby - stosownie do art. 27 ust. 5 Konstytucji - i w tym przepisie powtórzyć, że ponowne uchwalenie ustawy następuje kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Dział II rozdział 2 - poprawki poselskie (komisji i in.) do projektu ustawy budżetowej (i in. planów finansowych państwa),

jeżeli przewidują zwiększenie wydatków, powinny wskazywać źródła pokrycia tego zwiększenia. Wydaje się zresztą, że powinno to być regułą w odniesieniu do wszystkich projektów ustaw.

Art. 66 - w nawiązaniu do dotychczasowej praktyki należy przewidzieć wstępne rozpatrzenie informacji Trybunału Stanu oraz sprawozdań Rzecznika Praw Obywatelskich przez odpowiednie komisje sejmowe (tzn. Sprawiedliwości, Administracji i Spraw Wewnętrznych).

Art. 77 ust. 1 pkt 4 i 6 - projekt zdaje się - choć może wbrew intencji jego autorów - ograniczać funkcje kontrolne Sejmu wobec "innych organów władzy i administracji państwowej" -wbrew brzmieniu art. 20 ust. 3 Konstytucji. Według utrwalonej i powszechnie przyjmowanej praktyki jedną z głównych form kontroli parlamentarnej jest kontrola wykonywana przez komisje. Tymczasem w wyliczeniu - co prawda przykładowym - zadań komisji jest mowa tylko o "wysłuchiwanie" sprawozdań i informacji ministrów oraz kierowników organów, urzędów i instytucji (pkt 4) oraz rozpatrywaniu spraw związanych z realizacją ustaw i uchwał Sejmu (pkt 6).

Co więcej, art. 20 ust. 3 i art. 87 projektu przewidują kontrolę przeprowadzaną przez komisje także tylko "w sprawach związanych z wprowadzeniem w życie i wykonywaniem ustaw i uchwał Sejmu".

Z zestawienia tych przepisów wynika, że projekt zakłada sprowadzenie zakresu kontroli przeprowadzanych przez komisje tylko do tych właśnie spraw, zaś poza tym zakresem pozostawia realizację funkcji kontrolnej wyłącznie przez wysłuchiwanie (nawet nie - rozpatrywanie!) sprawozdań i informacji ministrów i innych kierowników urzędów państwowych.

Jest to w istocie ograniczenie funkcji kontrolnej Sejmu, niezgodne z konstytucyjnymi zasadami jego działania i właściwościami.

Art. 77 ust. 1 pkt 4, art. 79 ust. 1 - wprowadzając do Regulaminu obok ministrów nader wątpliwą kategorię "kierowników naczelnych organów administracji państwowej" powoduje się chaos terminologiczny. Otóż zgodnie z Konstytucją właściwością naczelnych organów administracji jest, że--poza samym rządem i jego premierem - są nimi właśnie ministrowie, względnie - według innej wykładni doktrynalnej - ministrowie stoją na ich czele. Inne organy administracji o właściwości terytorialnej obejmującej cały obszar pań-

stwa noszą nazwę - w myśl art. 33 a ust. 1 Konstytucji - centralnych organów administracji państwowej. Albo więc projektodawcy popełnili omyłkę używając niewłaściwego wyrazu ("naczelne" zamiast "centralne", w odpowiednim przypadku), albo też mieli na myśli kierowników (tymczasowych) ministerstw, których uwzględnienie w Regulaminie jest najzupełniej zbędne.

Art. 85 ust. 1 -w wylczeniu adresatów dezyderatów komisji chyba omyłkowo obok członków Rady Ministrów wymieniono prokuratora generalnego; przecież wedle art. 64 ust. 2 Konstytucji funkcję prokuratora generalnego pełni z urzędu minister sprawiedliwości, który jest wszak członkiem rządu.

Art. 86 ust. 1 - niezbyt fortunnym przedsięwzięciem jest wprowadzenie do języka prawnego, jakim powinien być pisany Regulamin Sejmu, zwrotu: "organy i instytucje o charakterze centralnym". Czy chodzi tu o centralne organy państwowe? Może więc lepiej byłoby napisać: "także innym centralnym organom i instytucjom państwowym".

Art. 84 ust. 2, art. 89 ust. 2-wypowiedzieć się trzeba zdecydowanie przeciwko wariantowi II, jako: a) osłabiającemu dyscyplinę członków komisji, b) zwiększającemu liczbę poprawek zgłaszanych przez posłów podczas posiedzenia plenarnego - w drugim czytaniu, c) otwierającemu możliwość manipulacji, d) niespójnego z konstytucyjną zasadą politycznego pluralizmu.

Art. 106 -w zasadzie trafniejszy jest wariant I, nawiązujący zresztą do tradycji parlamentarnych II Rzeczypospolitej. Powstaje jednak pytanie, na ile zakaz odczytywania przemówień byłby realny - w tak bezwzględnym sformułowaniu - teraz, gdy dopiero odradza się rzeczywisty polski parlamentaryzm. Prowadziłby przy tym do dyskryminacji mało doświadczonych działaczy nowych partii politycznych. Przy całej sympatii do tej propozycji może jednak więc zamiast "nie może" napisać w ust. 4 trochę łagodniej - "nie powinien"?

Art. 108 - wariant II lepiej zapewnia wyraźne odróżnienie w praktyce (założone też w wariancie I) oświadczeń od interpelacji i zapytań poselskich.

Art. 122 - ograniczenie kręgu osób upoważnionych do udzielenia odpowiedzi na interpelację (zapytanie) przyczyniałoby się do podniesienia autorytetu Sejmu i jego działań. Dlatego lepiej byłoby stwierdzić, że wyjątkowo odpowiedź na interpelację lub zapytanie

może być udzielona przez "upoważnionego zastępcę" (jak w art. 95 ust. 3), a nie - jak jest w projekcie - przez "upoważnionego przedstawiciela". Takim przedstawicielem mógłby przecież być - w skrajnym wypadku - nawet bardzo niskiej rangi urzędnik.

17 lutego 1992

**W SPRAWIE ZAKRESU MATERIAŁÓW URZĘDOWYCH
STWIERDZAJĄCYCH PRZEBIEG
PLENARNYCH OBRAD SEJMU**

JANUSZ MORDWIŁKO

Wyrazem realizacji konstytucyjnej zasady jawności obrad Sejmu (art. 23 ust. 3 Konstytucji) jest sporządzanie urzędowych wydawnictw stwierdzających przebieg obrad Sejmu. Sporządzanie z obrad parlamentu sprawozdań opartych na zapisie stenograficznym i ogłaszanie ich drukiem jako urzędowych wydawnictw parlamentarnych jest praktykowane od dawna. Regulamin Sejmu stanowi, iż z przebiegu każdego posiedzenia Sejmu sporządza się protokół oraz sprawozdanie stenograficzne, stanowią one jedyne urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad (art. 81 ust. 1 Regulaminu). Istnieje zatem konieczność sporządzania i drukowania sprawozdań stenograficznych. Regulamin nie wskazuje organu powołanego do sporządzania sprawozdań, ale z innych jego przepisów wynika, że obowiązek ten ciąży na Kancelarii Sejmu jako organie pomocniczym i wykonawczym Prezydium Sejmu. Zarządzenie drukowania sprawozdań stenograficznych Regulamin zalicza do kompetencji marszałka Sejmu. Zarządzenie przez marszałka wydrukowania konkretnego sprawozdania stenograficznego oznacza stwierdzenie, że tekst, którego druk marszałek zarządził, jest rzeczywiście tekstem stenogramu z posiedzenia Sejmu (zob. A. Gwiżdż: Zarządzenia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej, Wyd. UW 1972, s. 90). Ma to swoje szczególne znaczenie, ponieważ jak wskazano wyżej tylko protokół oraz stenogram stanowią "urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad".

Regulamin wyposaża marszałka Sejmu w prawo skreślenia ze stenogramu zwrotów, które Regulamin określa, jako "...ubliżające powadze Sejmu lub sprzeczne ze ślubowaniem poselskim" (art. 82 ust. 1 Regulaminu). Od takiej decyzji marszałka poseł lub inny mówca może odwołać się do Prezydium Sejmu, które decyduje ostatecznie po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich (art. 82 ust. 2 Regulaminu).

Uprawnienie marszałka do wykreślenia określonych zwrotów

ze sprawozdania stenograficznego jest uprawnieniem ograniczającym jawność obrad sejmowych, dlatego też należy uznać, iż tego rodzaju zabieg może być stosowany wyjątkowo. Wszak marszałek prowadzący obrady czuwa nad zachowaniem powagi i porządku na sali posiedzeń i ma w swojej gestii środki prawne dyscyplinujące mówców.

W sprawozdaniu stenograficznym powinien mieścić się możliwie najbardziej dokładny i wierny zapis obrad plenarnych, a więc przemówienia wygłoszone w toku posiedzenia, a także przerywania i uwagi padające z sali oraz oznaki aprobaty i dezaprobaty sali, w niektórych przypadkach ze wskazaniem, z której części sali pochodzą. Uchwycenie przez stenografujących wszystkich, często wartkich, wydarzeń i zjawisk dziejących się na sali obrad, nie zawsze jest możliwe, stąd wspieranie się innymi środkami technicznymi, które służą pomocą w ich ustaleniu. Rozwój współczesnej techniki umożliwia korzystanie z różnych sposobów sporządzania publikacji urzędowych informujących o przebiegu obrad *in extenso*. Urządzeniami takimi są np. taśmy zapisu telerecordingowego lub taśmy zapisu kamerami video.

Powstaje pytanie, czy prawomocna decyzja Prezydium Sejmu o wykreśleniu ze sprawozdania stenograficznego określonych zwrotów odnosi się również do innych materiałów Kancelarii Sejmu, które przedstawiają przebieg posiedzenia plenarnego np. taśmy video?

Należy uznać, iż dla sporządzenia wydawnictw urzędowych: protokołu i sprawozdania stenograficznego Kancelaria Sejmu może posługiwać się różnymi urządzeniami i środkami technicznymi ułatwiającymi sporządzenie wiarygodnych dokumentów urzędowych informujących o obradach plenarnych Sejmu. Wszystkie te materiały, które mogą być różnego zresztą rodzaju, nie mają jednak, w myśl Regulaminu, charakteru urzędowego, mają jedynie charakter roboczych materiałów pomocniczych Kancelarii Sejmu i tylko Kancelarii Sejmu. Materiały takie nie korzystają z przywilejów przynależnych wydawnictwom urzędowym np. domniemania wiarygodności, immunitetu sprawozdawczego itp.

Marszałek Sejmu może jedynie zarządzić skreślenie określonych zwrotów z wydawnictw urzędowych: protokołu i sprawozdania stenograficznego, jego jurysdykcja nie rozciąga się na materiały pomocnicze

Kancelarii Sejmu. Prawomocna decyzja Prezydium Sejmu o wykre-

śleniu określonych zwrotów z wydawnictw urzędowych powoduje ich wykreślenie z protokołu i sprawozdania stenograficznego i nie odnosi się do materiałów pomocniczych i wewnętrznych Kancelarii Sejmu.

Należy bowiem uznać, iż postanowienie Regulaminu, stwarzające prawo wykreślenia określonych zwrotów z wydawnictw urzędowych, nie ma na celu zniekształcenia rzeczywistego, prawdziwego obrazu przebiegu posiedzenia plenarnego, ale wyeliminowanie z protokołu i stenogramu zwrotów ubliżających powadze Sejmu lub sprzecznych ze ślubowaniem poselskim. Przepis ten stwarza możliwość skreślenia zwrotów tylko dlatego, że godzą one w dobre imię Sejmu lub posła; zabieg ten służy zatem zapewnieniu powagi, prestiżu, autorytetu Sejmu i posła w opinii publicznej.

Celem skreślenia nie jest podważenie prawdziwości faktu (wydarzenia), który miał miejsce w toku obrad, wszak ślad takiego faktu można zatrzeć w wydawnictwie urzędowym, ale nie można go wyeliminować z pamięci innych uczestników posiedzenia plenarnego (posłów, widzów na galerii) oraz innych, pozasejmowych materiałów, np. taśm telewizyjnych.

Oczywiście Prezydium Sejmu, kierując się etyką polityczną, może wydać Kancelarii Sejmu (szefowi, który jest w istocie organem wykonawczym Prezydium Sejmu - art. 103 Regulaminu) polecenie służbowe doprowadzenia do zgodności treści materiałów pomocniczych z ostateczną treścią wydawnictwa urzędowego. Podłożem takiego polecenia służbowego będą jednak względy kształtowania dobrych obyczajów parlamentarnych i kultury politycznej, a nie przepisy prawne.

9 grudnia 1991

SPOSÓB POSTĘPOWANIA SEJMU Z USTAWOWYMI PROPOZYCJAMI SENATU

JANUSZ MORDWIŁKO

W toku ustosunkowywania się Sejmu do stanowiska Senatu w sprawie ustawy o zmianie niektórych przepisów prawa karnego, prawa o wykroczeniach i o postępowaniu w sprawach nieletnich (Spraw. Steń., 8 pos., s. 196 i nast.) zrodziła się kwestia sposobu postępowania Sejmu wobec propozycji Senatu do ustawy. W tym konkretnym przypadku powstał dylemat: czy Sejm może przyjąć część artykułu proponowanego przez Senat, a część oddać.

Po konsultacji z sejmowym Biurem Legislacyjnym Sejm uznał, iż postępowanie polegające na rozdzieleniu propozycji Senatu jest możliwe i w czasie kolejnego posiedzenia (Spraw. Steń., 9 pos., s. 190) przyjął ustęp pierwszy do jednego z artykułów, odrzucił zaś ustęp drugi do tegoż artykułu.

Rozstrzygnięcie Sejmu trudno byłoby uznać za precedensowe, wszak w Sejmie poprzedniej kadencji tego rodzaju rozstrzygnięcia były podejmowane, w taki zresztą sposób jak uczynił to Sejm na dziewiątym posiedzeniu, o czym poinformowała izbę przewodnicząca Komisji Prac Ustawodawczych (Spraw. Steń., z 9 pos., s. 187).

Dotychczasowe postępowanie Sejmu, łącznie z omawianym przypadkiem, z propozycjami senackimi należy uznać za zasadne i usprawiedliwione w świetle Konstytucji.

Wykładnia całego zespołu norm prawa parlamentarnego zawartych w Konstytucji, w tym tych, które dotyczą uprawnień ustawodawczych Sejmu i Senatu, wymaga przyznania pierwszeństwa takiej wykładni, która uwzględnia zasadę nadrzędności kompetencji Sejmu. Zasada ta, jakkolwiek zreformowana w następstwie przyznania Senatowi ważnego udziału w procesie ustawodawczym, wyrażona jest ogólnie w art. 20 ust. 3 Konstytucji w formule "Sejm uchwała ustawy" i wynika ponadto z całości przepisów dotyczących procesu ustawodawczego i udziału w nim różnych podmiotów (między innymi Senatu i prezydenta).

Z pełnym zatem uzasadnieniem i w sposób zharmonizowany z ową

zasadą nadrzędności Sejmu, Konstytucja traktuje o propozycjach Senatu dokonania określonych zmian w ustawie uchwalonej przez Sejm lub jej odrzucenia. Przyznaje Sejmowi kwalifikowaną większość głosów prawo odrzucenia propozycji Senatu.

W myśl art. 27 ust. 1 Konstytucji Senat zgłasza Sejmowi propozycję dokonania zmian lub propozycję odrzucenia ustawy. Konstytucja nie określiła znaczenia terminu "propozycja", takiego legislacyjnego określenia nie znają regulaminy izb, które traktują o "poprawkach" - też zresztą bliżej nie określając istoty poprawki; nie występuje też termin "propozycja" w przepisach regulujących zasady techniki prawodawczej (zob. Uchwała nr 147 Rady Ministrów z 5 listopada 1991 w sprawie zasad techniki prawodawczej - MP nr 44, poz. 310).

Propozycja - "to co się komuś proponuje" znaczy tyle co "projekt, wniosek". Proponować to "zgłaszać projekt, pomysł czegoś". Pojęcie to zawiera w sobie zatem ładunek twórczego rozwiązania jakiegoś problemu, jest to bardziej podpowiedzenie sposobu uregulowania kwestii niż gotowa recepta, stanowcza i zamknięta wizja załatwienia sprawy. Termin ten wiąże się z ideą doradztwa, twórczej pomocy. Użyty dla relacji Sejmu i Senatu w procesie ustawodawczym wydaje się w pełni korespondować z rolą Senatu jako organu współuczestniczącego w stanowieniu ustaw, wspomagającego Sejm w stanowieniu dobrego prawa.

Regulaminy izb traktują o poprawkach do projektów ustaw, nie precyzując bliżej ich istoty, a zasady techniki prawodawczej stanowią, iż podstawową jednostką redakcyjną ustawy jest artykuł, zaś każdą samodzielną myśl należy ujmować w odrębny artykuł. Artykuł powinien być w miarę możliwości jednostką jednozdaniową. Jeżeli samodzielną myśl wyraża zespół zdań, należy dokonać podziału artykułu na ustępy.

Propozycji Senatu nie można zatem utożsamiać z jakąś jedną jednostką redakcyjno-legislacyjną. W propozycji może być pomieszczona jedna jednostka redakcyjno-legislacyjna (np. pojedynczy artykuł), ale może być w niej zawarta większa liczba jednostek redakcyjno-legislacyjnych (np. artykuł złożony z ustępów, a nawet kilka artykułów). Propozycja jest zatem logiczną, ogólną jednostką tekstu normatywnego. Sposób ujęcia propozycji i przedłożenia ich Sejmowi należy do uznania Senatu; formułując propozycje Senat winien kie-

rować się dążeniem do stworzenia przejrzystości swoich intencji, idei i myśli. Propozycje, czy też sformułowane na piśmie myśli, koncepcje Senatu, winny być w taki sposób ukształtowane (w miarę możliwości wyodrębnione), aby ustosunkowanie się Sejmu do nich nie natrafiło na komplikacje, czyli umożliwiło ich przyjęcie lub odrzucenie, a nie zmuszało Sejm do wprowadzania zmian, przeróbek czy modyfikacji - bo tych zabiegów Sejmowi czynić nie wolno.

Konstytucja w art. 27 ust. 1 nie określa sposobu, w jaki Sejm ma ustosunkowywać się do propozycji Senatu, określając jedynie, że ich odrzucenie musi nastąpić kwalifikowaną większością głosów. Postępowanie Sejmu nie zostało określone w Regulaminie Sejmu. Nie budzi jedynie wątpliwości obowiązek Sejmu rozpatrzenia propozycji Senatu i ustosunkowania się do nich przez Sejm, a więc zajęcia wobec nich stanowiska, rozstrzygnięcia ich. Wobec takiej powinności Sejm ma prawo i obowiązek ustalić sposób postępowania z propozycjami Senatu. Przy braku regulaminowego unormowania tej kwestii trzeba uznać, iż postępowanie Sejmu może być różne, zależy ono od konkretnej sytuacji uwarunkowanej złożonością zagadnienia ustawodawczego. W przypadku gdy problem legislacyjny jest prosty, Sejm może ustosunkować się do propozycji Senatu bezpośrednio na plenarnym posiedzeniu, jeśli zaś nie ma jednoznacznego charakteru i budzi kontrowersje, Sejm może propozycje Senatu skierować do swojej komisji celem przygotowania roboczego stanowiska. Sejm ma obowiązek rozpatrzenia i ustosunkowania się (przyjęcia lub odrzucenia) do wszystkich propozycji Senatu.

Propozycje Senatu do ustawy nie stanowią jakiejś jednej nierozłącznej i niepodzielnej całości, układ czy inaczej spis propozycji senackich ma znaczenie formalne i nie wiąże Sejmu. Systematyzacja i numeracja propozycji ma znaczenie porządkowe.

Zasadniczym kryterium decydującym o postępowaniu Sejmu z propozycjami senackimi winien być wzgląd merytoryczny. Jeśli przedłożony w propozycji sposób uregulowania materii ustawowej odpowiada woli Sejmu, Sejm propozycję przyjmuje, jeśli przedłożona w senackiej propozycji myśl uregulowania sprawy zderza się z wolą Sejmu, wówczas odrzuca on propozycję senacką. Sejm ustosunkowuje się do treści propozycji, a nie redakcyjno-porządkowego ich przedłożenia. Sejm określi w sposób decydujący treść ustawy, on więc musi rozstrzygnąć, czy i które regulacje najlepiej zadośćuczynią

potrzebie wydania ustawy i spełnią cel jej ustanowienia. Sejm jako "ostateczny ustawodawca" zdecydować musi, jakie regulacje najlepiej urzeczywistnią wymóg merytorycznej i legislacyjnej poprawności ustawy. Kryterium poprawności legislacyjnej zakłada, iż Sejm, przyjmując jedną część artykułu, inną zaś odrzucając, nie doprowadzi do rozerwania spójności logicznej i myślowej pomiędzy przepisami.

Z tych względów dotychczasową praktykę Sejmu, z braku odmiennych jurydycznych regulacji, należy uznać za dopuszczalną i zgodną z art. 27 Konstytucji.

15 lutego 1992

RATYFIKACJA KONWENCJI O OCHRONIE PRAW CZŁOWIEKA I PODSTAWOWYCH WOLNOŚCI

ZDZISŁA W GALICKI

W dniu 4 listopada 1950 r. ministrowie piętnastu państw zachodnioeuropejskich podpisali w Rzymie umowę międzynarodową, zwaną potocznie Europejską Konwencją Praw Człowieka. Konwencja ta weszła w życie 3 września 1953 r., po złożeniu - zgodnie z art. 66 ust. 2 - dziesięciu dokumentów ratyfikacyjnych depozytariuszowi umowy, którym jest sekretarz generalny Rady Europy.

Omawiana Konwencjami umową międzynarodową otwartą warunkowo, co oznacza, że jej stronami mogą zostać także inne państwa, poza początkowymi sygnatariuszami, jednakże po spełnieniu określonych warunków. Warunki te wymienione są w art. 66 ust. 1 Konwencji, który stwierdza, że:

- po pierwsze - "Niniejsza Konwencja jest otwarta do podpisu dla członków Rady Europy";
- po drugie - "Podlega ona ratyfikacji".

Wspomniany art. 66 przewiduje również, że "dokumenty ratyfikacyjne składa się sekretarzowi generalnemu Rady Europy" oraz że "w odniesieniu do każdego sygnatariusza, który dokona ratyfikacji w dalszej kolejności, Konwencja wchodzi w życie z dniem złożenia dokumentów ratyfikacyjnych".

Z powyższych postanowień wynika, że podstawowym warunkiem umożliwiającym podpisanie Konwencji jest przynależność danego państwa do Rady Europy. Rada Europy jest międzynarodową organizacją międzyrządową, powołaną do życia na podstawie podpisanego w Londynie 5 maja 1949 r. Statutu, który wszedł w życie 3 sierpnia tegoż roku. Zgodnie z art. 4 Statutu członkiem Rady Europy może zostać "każde państwo europejskie uznane za zdolne do przestrzegania przepisów art. 3 i mające taką wolę" oraz "zaproszone przez Komitet Ministrów do przystąpienia do Rady Europy". Z kolei art. 3 Statutu przewiduje, że "wszyscy członkowie Rady Europy uznają zasadę praworządności, a także iż z reguły każda osoba podlegająca jurysdykcji Rady ma korzystać z praw człowieka i podstawo-

wych wolności".

Podpisanie i ratyfikowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka stanowi więc w praktyce obowiązek dla państw członkowskich Rady Europy. Warto też zaznaczyć, że Konwencja ta jest pierwszą merytoryczną umową międzynarodową zawartą pod auspicjami Rady Europy i zarazem pierwszą regionalną próbą urzeczywistnienia w formie traktatowej idei zawartych w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948.

Spełnienie przez Polskę warunków przyjęcia do Rady Europy, do których należało przede wszystkim przeprowadzenie w pełni demokratycznych wyborów parlamentarnych, umożliwiło naszemu krajowi uzyskanie członkostwa w tej organizacji i otworzyło zarazem przed Polską możliwość stania się stroną Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Podpisanie przez Polskę na początku bieżącego roku tej Konwencji spowodowało z kolei konieczność rozpoczęcia odpowiedniej procedury ratyfikacyjnej.

Zgodnie z art. 32 g, ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej umowy międzynarodowe ratyfikuje prezydent. Jednakże w ustępie 2 tegoż artykułu przewidziano, że "ratyfikacja umów międzynarodowych pociągających za sobą znaczne obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymaga uprzedniej zgody Sejmu". Powołany przepis Konstytucji nie wypowiada się, w jaki sposób i w jakiej formie Sejm ma wyrażać zgodę na ratyfikację określonych kategorii umów, a w szczególności, czy ma to być dokonywane w postaci ustawy czy też uchwały. Takie rozstrzygnięcie ma istotne znaczenie, tym bardziej że w odniesieniu do procedury przyjmowania ustaw określone uprawnienia konstytucyjne posiada również Senat.

Stosowana od przyjęcia w 1989 r. wspomnianych przepisów konstytucyjnych praktyka Sejmu skłania się raczej, chociaż nie bez pewnych wyjątków, w kierunku uznania, że zgoda Sejmu na ratyfikowanie umowy ma być w zasadzie wyrażana w formie ustawy. W konsekwencji dotychczasowa praktyka wskazuje również, że w przypadku umowy, której ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody Sejmu, wniosek ministra spraw zagranicznych o ratyfikację tej umowy przez prezydenta jest przedkładany - po uzgodnieniu z zainteresowanymi ministrami - do Rady Ministrów. Rada Ministrów decyduje ostatecz-

nie, czy taki wniosek przedstawić Sejmowi wraz z przygotowanym przez Radę projektem ustawy ratyfikacyjnej. Taka sytuacja zaistniała w przypadku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Natomiast niezbyt zasadna wydaje się rządowa motywacja konieczności zastosowania procedury z art. 32 g, ust. 2 Konstytucji (uprzednia zgoda Sejmu) przede wszystkim "z uwagi na doniosłość postanowień Konwencji obejmujących materie należące do zakresu spraw regulowanych przez ustawy". Wspomniany przepis konstytucyjny uznaje bowiem wyraźnie jako przyczynę uzasadniającą wciągnięcie Sejmu w orbitę procedury ratyfikacyjnej albo "znaczne obciążenia finansowe państwa" wynikające z ratyfikowania danej umowy, albo też "konieczność zmian w ustawodawstwie". Abstrahując od tego, że tak sformułowane kryteria merytoryczne wymogu "uprzedniej zgody Sejmu" są bardzo ogólnikowe i nieostre, to jednak pozostają one jedynymi kryteriami wiążącymi i właśnie one powinny być rozważone w pierwszej kolejności.

Ogólnie biorąc zakres praw i wolności gwarantowanych w Konwencji Europejskiej pokrywa się z odpowiednimi postanowieniami Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych z 16 grudnia 1966 r., ratyfikowanego przez Polskę w dniu 3 marca 1977. (Dziennik Ustaw, 1977, nr 38, poz. 167). Oba akty mają za podstawę analogiczną koncepcję praw człowieka i jest to widoczne zarówno w treści zasad ogólnych, jak i w katalogu gwarantowanych praw. Zbieżność ta jest w dużej mierze wynikiem wzorowania się przez twórców Paktu na teoretycznych założeniach Konwencji i na doświadczeniach jej praktycznego funkcjonowania. Znaczne zbliżenie zarówno treści jak i formy przepisów Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka widoczne jest zwłaszcza przy określaniu takich praw, jak prawo do życia (art. 6 Paktu i art. 2 Konwencji), zakaz tortur oraz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania (art. 7 Paktu i art. 3 Konwencji), zakaz niewolnictwa, poddaństwa i przymusowej pracy (art. 8 Paktu i art. 4 Konwencji), zasada nulla poena sine lege (art. 15 Paktu i art. 7 Konwencji), prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania (art. 18 Paktu i art. 9 Konwencji) oraz wolność stowarzyszania się (art. 22 Paktu i art. 11 Konwencji).

Porównanie wymienionych przepisów prowadzi nawet do wniosku, że normy Konwencji Europejskiej mają w większości bar-

dziej ogólny charakter aniżeli odpowiednie postanowienia Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych. Konwencja często ogranicza się do proklamowania jakiegoś prawa bez wskazania metod jego realizacji. Taka redakcja daje państwowi większą swobodę w interpretacji i stosowaniu Konwencji. Widoczne jest to zwłaszcza przy porównawczym ujęciu w Pakcie i w Konwencji takich praw, jak prawo do życia czy też wolności myśli, sumienia i wyznania.

Ponadto, daleko szerzej, bardziej szczegółowo i w nieco innej formie aniżeli w Konwencji Europejskiej zostały rozbudowane w Pakcie przepisy dotyczące realizacji prawa do wolności, bezpieczeństwa osobistego, humanitarnego traktowania w okresie pozbawienia wolności, równego traktowania przed sądem, jawności rozpraw i posiadania obrony.

W rezultacie takiego stanu rzeczy uprzednie przyjęcie przez Polskę zobowiązań wynikających z Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych i związane z tym stopniowe dostosowanie prawa polskiego do praw i wolności określonych w Pakcie, przyczyniło się w znacznej mierze również do zapewnienia zgodności tego prawa z podstawowymi prawami i wolnościami sformułowanymi przez Konwencję Europejską. Sprzyjały też niewątpliwie temu procesowi demokratyczne i oparte na poszanowaniu praw i wolności jednostek ludzkich przeobrażenia ustrojowe, zapoczątkowane formalnie w 1989 r. Pozytywnym przykładem zrealizowanych w tym okresie dążeń do zapewnienia zgodności prawa polskiego ze standardami europejskimi może być chociażby zniesienie cenzury, przyjęcie nowego prawa o stowarzyszeniach, wprowadzenie zasady pluralizmu związkowego i partyjnego oraz niektóre zmiany w procedurze karnej. Finalizowane prace nad reformą prawa karnego - materialnego i procesowego - pociągną za sobą ostateczne dostosowanie, od strony formalnej przepisów polskich, do standardów europejskich, z uwzględnieniem zwłaszcza zasad dotyczących wolności osobistej, zakazu tortur oraz nieludzkiego i poniżającego traktowania lub karaniam, a także gwarancji procesowych.

O ile w zakresie obowiązującego i stosowanego aktualnie w Polsce prawa karnego, cywilnego i administracyjnego nie widać większej potrzeby dokonywania istniejących zmian w związku z ratyfikacją Konwencji Europejskiej, o tyle taka konieczność istnieje w sposób niezaprzeczalny w odniesieniu do podstawowych norm praw-

nych w państwie, mieszczących się w przepisach konstytucyjnych.

Konwencja Europejska traktuje ujęte w niej prawa i wolności jako przysługujące indywidualnie każdemu człowiekowi ze względu na jego ludzką godność. W tym zakresie w Konwencji znajduje odbicie generalna tendencja występująca w całym systemie norm współczesnego prawa międzynarodowego dotyczących ochrony praw człowieka. Natomiast wywodzące się z 1952 r. przepisy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zawarte w rozdziale 8, zatytułowanym "Podstawowe prawa i obowiązki obywateli", nadają prawom jednostki cechy swoistych przywilejów przyznawanych przez państwo, z położeniem nacisku na grupowe korzystanie z tych praw.

Ponadto, o ile Konwencja Europejska koncentruje się na prawnych, instytucjonalnych i proceduralnych gwarancjach praw i wolności, to konstytucja z 1952 r., zwłaszcza w swym pierwotnym brzmieniu, kładła nacisk prawie wyłącznie na polityczno-ekonomiczne przesłanki realizacji praw i wolności. Wiązało się to zresztą z ideologiczną koncepcją praw człowieka, przyjmowaną powszechnie w byłych państwach socjalistycznych, zgodnie z którą prawa ekonomiczne i społeczne miały najistotniejsze znaczenie i dopiero one stwarzały podstawy do właściwego korzystania z pozostałych praw i wolności. Stąd też, w rozdziale Konstytucji dotyczącym praw i obowiązków obywateli, znajdujemy prawie wyłącznie prawa o charakterze ekonomicznym i społecznym przy minimalnym uwzględnieniu podstawowych praw i wolności obywatelskich i politycznych. Gwoli ścisłości należy stwierdzić, że stopniowy rozwój przepisów konstytucyjnych spowodował pewną rozbudowę prawnych gwarancji podstawowych praw i wolności człowieka. Świadczyć o tym może utworzenie w 1980 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego, w 1986 r. - Trybunału Konstytucyjnego, w 1988 r. - ustanowienie Rzecznika Praw Obywatelskich, czy też przyjęcie w 1989 r. generalnej formuły konstytucyjnej, że Polska jest "demokratycznym państwem prawnym". Wszystko to nie zmienia jednak faktu, że konieczne jest w przyszłej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, całkowicie odmienne od obecnego, sformułowanie przepisów dotyczących podstawowych praw i wolności ludzkich, z uwzględnieniem zasad i tendencji występujących we współczesnym prawie międzynarodowym, a zwłaszcza w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Należy zaznaczyć, że postulowane kierunki zmian co do koncepcji i for-

muły praw człowieka w przyszłych unormowaniach konstytucyjnych znalazły już w znacznej mierze odbicie w projektach opracowanych przez Komisje Konstytucyjne Sejmu i Senatu ostatniej kadencji.

W stosunku do przyszłych przepisów konstytucyjnych należy też wysunąć postulat, aby odeszły one od stosowanego obecnie modelu konstytucyjnego praw przysługujących wyłącznie obywatelom polskim. Nowa konstytucja winna jednoznacznie stanowić, że określone w niej podstawowe prawa i wolności ludzkie są, co do zasady, prawami i wolnościami zarówno obywateli polskich, jak i cudzoziemców - są prawami i wolnościami przysługującymi każdej jednostce ludzkiej. Takie jest też ogólne podejście do tego zagadnienia przedstawione w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Jak słusznie zwrócono uwagę w rządowym uzasadnieniu do projektu ustawy ratyfikacyjnej, "wyjątkowym walorem Konwencji jest nie tylko zakres praw chronionych, lecz przede wszystkim mechanizm ochrony, pozwalający na skuteczne dochodzenie praw w przypadku ich naruszenia". Mechanizm ten funkcjonuje przy pomocy trzech organów, z których dwa - Europejska Komisja Praw Człowieka oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka zostały specjalnie powołane dla tego celu przez Konwencję, natomiast trzeci - Komitet Ministrów - jest organem Rady Europy.

Mechanizm ochrony, przewidziany przez Konwencję Europejską, oparty jest na zasadzie możliwości składania skarg do odpowiednich organów międzynarodowych w związku z naruszeniem jej przepisów przez którąkolwiek ze stron, które to skargi mogą być składane zarówno przez każdą ze stron Konwencji, jak i przez każdą osobę, organizację pozarządową lub grupę jednostek. Prawo składania skarg podlega jednakże przewidzianym przez Konwencję, dość istotnym ograniczeniom, jak również konieczne jest zachowanie odpowiedniej kolejności postępowania, polegającej na wnoszeniu skarg najpierw do Komisji. Generalne ograniczenia, przewidziane w art. art. 26 i 27 Konwencji, polegają na tym, że Komisja nie może rozpatrywać spraw:

- 1) zgłoszonych przed wykorzystaniem wszystkich środków odwoławczych przewidzianych prawem wewnętrznym,
- 2) wniesionych po upływie sześciu miesięcy od daty podjęcia ostatecznej decyzji,
- 3) zgłoszonych anonimowo,

4) identycznych co do istoty ze sprawą rozpatrzoną już przez Komisję lub poddaną innej międzynarodowej procedurze dochodzenia lub rozstrzygania, jeśli skarga nie zawiera nowych istotnych informacji,

5) jeśli skarga nie da się pogodzić z postanowieniami Konwencji, jest w oczywisty sposób nieuzasadniona lub stanowi nadużycie prawa do skargi.

Najszerze, w zasadzie nieograniczone poza powyższym, prawo składania skarg do Komisji przysługuje państwom-stronom Konwencji. Natomiast możliwość składania skarg przez pozostałe podmioty zależy od tego, czy państwo-strona, przeciwko której skarga jest skierowana oświadczyła w formie specjalnej deklaracji, złożonej na podstawie art. 25 Konwencji, że uznaje kompetencje Komisji w tym zakresie.

Spośród 23 państw, które dotychczas ratyfikowały Konwencję Europejską, wszystkie złożyły odpowiednie deklaracje w przedmiocie uznania kompetencji Komisji. Należy więc przyjąć, że po dokonaniu ratyfikacji Konwencji przez Polskę konieczne będzie w praktyce złożenie takiej deklaracji ze strony naszego kraju. Trzeba jednak zauważyć, że powyższe deklaracje są zazwyczaj składane i odnawiane na określony czas (od 2 do 5 lat).

Działalność Komisji polega w swej istocie przede wszystkim na dążeniu do doprowadzenia do polubownego załatwienia sprawy pomiędzy zainteresowanymi stronami. Jeśli okaże się to niemożliwe, Komisja sporządza sprawozdanie o faktach i przedstawia swoją opinię o tym, czy stwierdzone fakty stanowią naruszenie przez państwo jego zobowiązań wynikających z Konwencji. Sprawozdanie takie, z ewentualnymi propozycjami co do dalszych działań, Komisja przekazuje Komitetowi Ministrów Rady Europy oraz zainteresowanym państwom.

Dalszy tok postępowania zależy od tego, czy zainteresowane państwa wyraziły zgodę na kompetencję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zgoda taka może być wyrażona w odniesieniu do konkretnej sprawy (art. 48 Konwencji), bądź też poprzez złożenie przez państwo-stronę Konwencji na podstawie art. 46 jednostronnej deklaracji uznającej właściwość Trybunału we wszystkich sprawach dotyczących interpretacji i stosowania Konwencji Europejskiej. Analogicznie jak w przypadku uznania kompetencji Komisji, również

wszystkie państwa--strony Konwencji Europejskiej złożyły odpowiednie deklaracje o uznaniu kompetencji Trybunału. Podobnie więc i tutaj będzie wskazane złożenie takiej deklaracji ze strony Polski.

Przy uznaniu kompetencji Trybunału, w ciągu trzech miesięcy od daty przekazania sprawozdania Komisji Komitetowi Ministrów sprawa może być skierowana do Trybunału. Uprawnionymi do wniesienia sprawy do tego organu są: Komisja, państwo, którego obywatelstwo posiada ofiara ewentualnego naruszenia praw, państwo, które wniosło sprawę do Komisji, oraz państwo, przeciwko któremu skarga jest skierowana. Wyrok Trybunału jest ostateczny, a państwa zobowiązują się (art. 53 Konwencji) do przestrzegania decyzji Trybunału we wszystkich sporach, w których są stronami. Nad wykonaniem wyroku czuwa Komitet Ministrów Rady Europy.

Natomiast jeśli w ciągu wspomnianych wyżej trzech miesięcy sprawa nie zostanie skierowana do Trybunału, Komitet Ministrów podejmuje decyzję, czy miało miejsce naruszenie Konwencji i ewentualnie określa środki, jakie winno podjąć państwo odpowiedzialne za to naruszenie. Decyzje Komitetu są wiążące dla państw-stron Konwencji.

Należy zaznaczyć, że wbrew twierdzeniu zawartemu w uzasadnieniu rządowym do projektu ustawy ratyfikacyjnej, osoby indywidualne, grupy osób lub organizacje pozarządowe nie są uprawnione do składania skarg do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na podstawie aktualnie obowiązującej Konwencji. Możliwość taka przewidziana jest dopiero w podpisanej w Rzymie 8 listopada 1990. Protokole Dziewiątym do Konwencji Europejskiej, który do chwili obecnej nie wszedł jeszcze w życie.

Jakkolwiek w skali uniwersalnej Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz dołączony do niego Protokół Opcyjny (Polska jest również jego stroną) doprowadziły także do utworzenia swoistego mechanizmu ochrony praw i wolności głoszonych przez ten Pakt, to jednak mechanizm ten posiada istotną słabość w postaci braku wiążącego charakteru decyzji powołanego w jego ramach Komitetu Praw Człowieka.

Taki charakter mają natomiast decyzje Komitetu Ministrów Rady Europy, jak i - przede wszystkim - wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Zwłaszcza w efekcie tych ostatnich może dojść w praktyce do powstania finansowych obciążeń dla państwa w

przypadku ewentualnego przegrania sprawy i konieczności zapłacenia odszkodowania. Choć w znacznej części spraw rozpatrywanych przez Trybunał chodzi o naruszenie praw czy dóbr osobistych, trudno wymiernych bądź wręcz niewymiernych finansowo, to jednak należy pamiętać, że zgodnie z art. 50 Konwencji Europejskiej Trybunał jest uprawniony do orzeczenia, jeżeli zachodzi potrzeba, odpowiedniego zadośćuczynienia pokrzywdzonej stronie.

I tak na przykład w wyroku z 26 kwietnia 1979. w sprawie "Sunday Times" o naruszenie prawa do wolności wyrażania opinii Trybunał zasądził takie zadośćuczynienie w wysokości 22 000 funtów brytyjskich. Z kolei w sprawie "Young, James and Webster" o naruszenie prawa do swobodnego stowarzyszania się zadośćuczynienie wyniosło, zgodnie z wyrokiem z 13 sierpnia 1981, 130 000 funtów brytyjskich dla trzech poszkodowanych łącznie. Wyrokiem z 8 lipca 1986 w sprawie "Lingens v. Austria" o naruszenie prawa do wolności wyrażania opinii zasądzone zostało zadośćuczynienie w wysokości 284 538,60 szylingów austriackich. Jeśli nawet w przypadku wygranej przez pokrzywdzonego sprawy Trybunał nie orzeka na jego rzecz "odpowiedniego zadośćuczynienia", to jednak zazwyczaj pozwane państwo musi zwrócić mu koszty procesu. Tak na przykład na podstawie wyroku z 27 lipca 1989 w sprawie "Soering" o naruszenie art. 3 Konwencji, Wielka Brytania musiała zwrócić poszkodowanemu koszty procesu w wysokości 26752,80 funtów brytyjskich oraz 5030,60 franków francuskich.

Należy dodać, że do powstania obciążeń finansowych dla państwa w rezultacie stosowania Konwencji może dojść jeszcze przed skierowaniem sprawy do Trybunału w fazie polubownego jej załatwienia przed Komisją. Państwa często stosują tę metodę w przypadkach oczywistych naruszeń Konwencji z ich strony dla uniknięcia rozgłosu i wysokich kosztów sądowych. Na przykład w sprawie "Amekrane" o naruszenie art. art. 3, 5 ust. 4 oraz 8 Konwencji Wielka Brytania zgodziła się 8 lipca 1874 r. w postępowaniu przed Komisją wypłacić sumę 37 500 funtów. Podobnie w sprawie "Reid v. United Kingdom" w 1984 r. Wielka Brytania wypłaciła polubownie poszkodowanemu kwotę 30 129 funtów.

W podsumowaniu trzeba jednak stwierdzić, że w większości wydanych przez siebie wyroków Europejski Trybunał Praw Człowieka zawierał jedynie deklaratywne stwierdzenie naruszenia praw, bez

przyznawania zadośćuczynienia na podstawie art. 50 Konwencji.

Dane statystyczne dotyczące działania mechanizmu skarg przewidzianego przez Konwencję Europejską wskazują także, że ewentualne zagrożenie obciążeniami finansowymi dla państw-stron tej Konwencji jest raczej niewielkie. Skarg zgłaszanych przez państwa jest bardzo mało. Przeważają skargi indywidualnych osób. Od jej utworzenia w 1954 r. do końca 1990 r. Europejska Komisja Praw Człowieka zarejestrowała ponad 17 000 skarg indywidualnych, z czego jednak tylko 670 zostało przyjętych do rozpatrzenia merytorycznego. Jakkolwiek w ostatnich latach liczba zgłaszanych skarg znacznie wzrosła, to jednak z 1657 skarg zarejestrowanych przez Komisję w 1990 r. tylko 151 przyjęto do merytorycznego rozpatrzenia. Najwięcej skarg zgłoszono w tymże roku przeciwko Francji (248) i Wielkiej Brytanii (236).

Od utworzenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w 1959 r. do końca 1990 r. skierowane zostały do niego 252 sprawy, z czego 31 spraw w 1989 r. i 72 sprawy w 1990 r. Warto dodać, że naruszenia Konwencji zostały stwierdzone w większości spraw rozpatrzonych merytorycznie przez Trybunał. Nie oznacza to jednak, jak już powiedziano wyżej, równoczesnego obciążenia finansowego państw w postaci orzekanych znacznie rzadziej "odpowiednich zadośćuczynień".

Stworzony przez Europejską Konwencję Praw Człowieka mechanizm ochrony przestrzegania podstawowych praw i wolności ludzkich zmierza w konsekwencji do zrównoważenia kompetencji i współdziałania w tej ochronie trzech organów - Komisji, Trybunału i Komitetu Ministrów, jak też do zrównoważenia dwóch podstawowych metod działania, to jest polubownego załatwiania zaistniałych sporów oraz ich rozstrzygania w sposób dla państw wiążący (wyroki i decyzje). Niewątpliwą wadą tego systemu jest znaczna czasochłonność jego działania, co praktycznie istotnie obniża jego skuteczność. Postępowanie w jednej sprawie przed Komisją i Trybunałem trwa niekiedy do sześciu lat. Wpływ na to ma też znaczny wzrost w ostatnich latach liczby spraw kierowanych do tych organów. Dlatego też Ósmy Protokół do Konwencji Europejskiej z 19 marca 1985, który od 1 stycznia 1990 wszedł w życie dla wszystkich państw-stron Konwencji, przewiduje możliwość obradowania przez Komisję nie tylko na posiedzeniach plenarnych, ale także w składzie izb. Ma to na celu

przyspieszenie działania tego organu, do którego trafiają w pierwszej fazie wszystkie skargi zgłaszane na podstawie Konwencji.

W ciągu ponad czterdziestu lat swego obowiązywania i stosowania Europejska Konwencja Praw Człowieka podlegała licznym modyfikacjom i uzupełnieniom. Dokonywane były one poprzez sukcesywne przyjmowanie przez państwa członkowskie Rady Europy protokołów do Konwencji, z których pierwszy określony był mianem Protokołu Dodatkowego, a pozostałe oznaczono numerami od 2 do 9. Protokoły te można podzielić na dwie podstawowe kategorie.

Do pierwszej z nich należy zaliczyć te, dla których wejścia w życie konieczne jest ich ratyfikowanie przez wszystkie państwa-strony Konwencji Europejskiej (Protokoły nr 2, 3, 5, 8). Od strony merytorycznej protokoły te mieszczą w sobie modyfikacje lub uzupełnienia konkretnych artykułów Konwencji. W konsekwencji po wejściu w życie tych protokołów, ich "zawartość" została praktycznie włączona do tekstu Konwencji. Aktualnie obowiązujący tekst Konwencji, będący obecnie przedmiotem ratyfikacji przez Polskę, zawiera w sobie modyfikacje i uzupełnienia dokonane przez Protokoły nr 2, 3, 5, 8. Stąd też ratyfikacja przez Polskę Konwencji obejmie też w praktyce przyjęcie treści wymienionych protokołów.

Protokół nr 10, przyjęty 25 marca 1992, nie wszedł jeszcze w życie i powinien, jak się wydaje, być ratyfikowany przez Polskę równocześnie z Konwencją.

Natomiast druga grupa protokołów (Protokoły nr 1,4, 6,7,9) to te, które w założeniu swoim mają istnieć jako odrębne porozumienia międzynarodowe i obowiązywać tylko te państwa, które je ratyfikują. Nie przewidują one dla swego wejścia w życie konieczności ratyfikacji przez wszystkie państwa-strony Konwencji, lecz ustalają dla tego celu niższe wymogi (od 5 do 10 ratyfikacji). Od strony merytorycznej protokoły tej kategorii dotyczą zagadnień, co do których brak jest jeszcze pełnej zgody poglądów wszystkich państw-stron Konwencji. Odnoszą się one zatem do takich problemów, jak prawo do poszanowania mienia, prawo do nauki, obowiązek organizowania przez państwo wolnych wyborów (Protokół nr 1), zakaz pozbawiania wolności z powodu niemożności wykonania zobowiązań umownych, prawo swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania, zakaz wydalania oraz pozbawiania prawa wstępu do państwa obywatelstwa (Protokół nr 4), zniesienie kary śmierci (Proto-

kół nr 6), zakaz arbitralnego wydalania cudzoziemców, prawo do odwołania do wyższej instancji, prawo do odszkodowania w przypadku niesłusznego skazania, zakaz powtórnego sądenia lub karania w tej samej sprawie, równość praw i obowiązków o charakterze cywilnoprawnym przysługujących małżonkom (Protokół nr 7) oraz prawo składania skarg indywidualnych do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (Protokół nr 9).

Ratyfikowanie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka nie powoduje automatycznego przyjęcia zobowiązań zawartych w tej kategorii protokołów. Dla tego celu konieczne jest dokonanie ich odrębnej ratyfikacji, oddzielnie w stosunku do każdego z nich. Jakkolwiek w chwili obecnej Polska dokonuje ratyfikacji jedynie samej Konwencji Europejskiej, to jednak w przyszłości wydaje się zasadne rozważenie sprawy przyjęcia także zobowiązań określonych w tych protokołach, zważywszy ich niewątpliwie postępowy, demokratyczny i humanitarny charakter.

19 maja 1992

PRAWO POLSKIE A NORMY EWG

ZDZISŁAW GALICKI

Zgodnie z podpisanym w Rzymie 25 marca 1957 traktatem o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, organami głównymi Wspólnoty uprawnionymi do podejmowania uchwał, z których mogą wynikać określone zobowiązania dla państw członkowskich, są Rada Ministrów i Komisja. W art. 189 Traktatu Rzymskiego wymieniono pięć rodzajów uchwał, które mogą być podejmowane przez Radę i Komisję. Dzielią się one na dwie podstawowe kategorie: uchwały prawnie wiążące oraz uchwały pozbawione mocy wiążącej. Do pierwszej z nich należą rozporządzenia, dyrektywy i decyzje; do drugiej zaś-zalecenia i opinie.

Wspólną cechą rozporządzeń, dyrektyw i decyzji jest to, iż mają one bezwzględną moc wiążącą w stosunku do adresatów. Zróżnicowany jest natomiast zakres adresatów, do których kierowane są poszczególne rodzaje uchwał, a także sposób, w jaki uchwały te mają być praktycznie stosowane w państwach członkowskich.

Rozporządzenia mają zasięg ogólny i są adresowane do wszystkich państw Wspólnoty. Obowiązują one w całości i mają być bezpośrednio wykonywane we wszystkich państwach członkowskich EWG. Ich obowiązywanie na terytoriach tych państw ma charakter automatyczny, czyli nie wymagają one żadnych dodatkowych działań w tym celu ze strony władzy państwowej. Warunkiem wejścia w życie rozporządzenia jest jego opublikowanie w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich. Każde rozporządzenie wydane przez organy EWG powinno być umotywowane.

Dyrektywy, zgodnie z art. 189 Traktatu Rzymskiego, wiążą państwo lub państwa, do których są skierowane, jedynie "w zakresie wyników jakie powinny być osiągnięte, z pozostawieniem władzom państwowym swobody wyboru form oraz środków". Adresatami dyrektyw wydawanych przez organy EWG mogą być tylko państwa członkowskie. Podobnie jak rozporządzenia, dyrektywy wymagają umotywwania. Formalnie nabierają one mocy wiążącej z chwilą ich notyfikowania odnośnym państwom. Natomiast do tego, aby dyrek-

tywy mogły być praktycznie wykonywane i stosowane na obszarze państw członkowskich, do których są adresowane, potrzebne są jednak odrębne akty władz państwowych.

Decyzje, jakkolwiek analogicznie do rozporządzeń obowiązują automatycznie na terytorium państw członkowskich EWG, to jednak zakres ich mocy wiążącej jest ograniczony wyłącznie do konkretnych adresatów w nich wskazanych. W przeciwieństwie do rozporządzeń i dyrektyw krąg adresatów jest dużo szerszy i może obejmować zarówno państwa członkowskie EWG, jak i osoby fizyczne oraz prawne. Decyzje wymagają motywacji, moc wiążącą uzyskują z chwilą notyfikacji konkretnym adresatom i nie wymagają dla ich realizacji żadnych wewnętrznych przepisów wykonawczych. Jak podkreślono w doktrynie, decyzja jest "indywidualnym aktem administracyjnym pozbawionym charakteru prawotwórczego". Ponadto, "decyzje, które nakładają na adresatów (z wyjątkiem państw) zobowiązania pieniężne, stanowią tytuł egzekucyjny" (K. Michałowska-Gorywoda, W. Morawiecki, J. Mulewicz: Międzynarodowe organizacje gospodarcze, Warszawa 1987, t. 2, s. 231).

Zalecenia i opinie, chociaż formalnie prawnie niewiążące, mogą jednak odgrywać istotną rolę moralno-polityczną i stanowią ważne narzędzie dla realizacji funkcji EWG. Państwa członkowskie, wydając własne akty wewnętrzne, winny jednak brać pod uwagę odpowiednie zalecenia sformułowane przez organy Wspólnoty.

Aktualnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie zawiera żadnych postanowień w przedmiocie obowiązywania i stosowania prawa międzynarodowego w stosunkach wewnętrznych. Dotyczy to zarówno umów i zwyczajów międzynarodowych, jak i uchwał organizacji międzynarodowych. Konstytucja nie wypowiada się także co do ewentualnego pierwszeństwa norm międzynarodowych lub krajowych w przypadku sprzeczności między nimi.

W projektach Konstytucji opracowanych przez odpowiednie komisje Sejmu i Senatu ostatniej kadencji zwrócono uwagę na konieczność konstytucyjnego określenia miejsca norm prawa międzynarodowego * polskim systemie prawnym oraz ustalenia zasad pierwszeństwa w przypadku kolizji norm krajowych i międzynarodowych. Odpowiednie propozycje znalazły się w art. art. 6, 7 i 98 projektu komisji sejmowych oraz w art. art. 49, 56, 57, 58, 59 i 94 projektu komisji senackiej.

Natomiast jeśli chodzi o prawo stanowione przez organy EWG, to w chwili obecnej jest ono jeszcze dla Polski prawem obcym. Sejmowy i senacki projekty Konstytucji nie zawierają niestety żadnych propozycji uregulowań dotyczących stosowania tego prawa w przyszłości w naszym kraju. Jednakże, idąc na przykład za wzorem Danii, właściwe byłoby wcześniejsze od formalnego przyjęcia Polski do EWG konstytucyjne rozstrzygnięcie tej kwestii. Zwłaszcza że - jak słusznie zauważył K. Skubiszewski - "...prawo stanowione przez organy Wspólnot Europejskich obowiązuje wprost w państwach członkowskich, jest tam stosowane i przestrzegane bez recepcji lub sięgnięcia do innych sposobów włączających je do prawa krajowego. Prawo Wspólnot Europejskich jest przykładem na krajową skuteczność norm pochodzenia międzynarodowego w stopniu tak szerokim, jaki nie pojawia się gdzie indziej" (Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych, praca zbiorowa, Warszawa 1980, s. 37 J.

Dlatego też Zespół Prawa Międzynarodowego przy Radzie Legislacyjnej zaproponował w 1991 r. włączenie do tekstu przyszłej Konstytucji, niezależnie od innych przepisów dotyczących relacji między prawem międzynarodowym i wewnętrznym, następujących postanowień:

"1. Na mocy umowy międzynarodowej uprawnienia ustawodawcze, administracyjne i sądownicze mogą być przekazane organizacji międzynarodowej, jeżeli jest to warunkiem członkostwa w tej organizacji.

2. Ustawa, na mocy której Sejm wyraża zgodę na taką umowę międzynarodową, wymaga dla jej uchwalenia kwalifikowanej większości głosów.

3. Jeżeli wynika to z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, stanowione przez nią prawo stosowane jest bezpośrednio w wewnętrznym porządku państwa.

Należy zaznaczyć, że proponowane przepisy Konstytucji są w znacznym stopniu zbliżone do uregulowań konstytucyjnych państw członkowskich EWG. Tak na przykład art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 stwierdza, że "Federacja może przekazać w drodze ustawy prawa zwierzchnie instytucjom międzynarodowym". Z kolei w konstytucji holenderskiej, która weszła w życie 17 lutego 1983, zawarte zostały trzy artykuły

odnoszące się bezpośrednio do omawianego zagadnienia:

Artykuł 92:

“Na podstawie traktatu lub na mocy traktatu organizacjom prawnomiędzynarodowym mogą zostać przekazane uprawnienia ustawodawcze, administracyjne i jurysdykcyjne (...).”

Artykuł 93:

“Postanowienia traktatów i uchwał organizacji prawnomiędzynarodowych, które stosownie do swojej treści mogą być powszechnie obowiązujące, nabierają mocy obowiązującej po ich ogłoszeniu.”

Artykuł 94:

“Obowiązujące w Królestwie przepisy ustawowe nie są stosowane, jeżeli ich stosowania nie da się pogodzić z powszechnie obowiązującymi postanowieniami traktatów lub z uchwałami organizacji prawnomiędzynarodowych.”

Konstytucja belgijska z 7 lutego 1931 została w 1970 r. uzupełniona artykułem 25 bis, zgodnie z którym: “wykonywanie określonych kompetencji może być przyznane w drodze traktatu lub ustawy instytucjom prawnomiędzynarodowym”. Podobnie też do konstytucji Luksemburga z 17 października 1868 został w 1956 r. wprowadzony artykuł 49 bis, w myśl którego: “wykonywanie uprawnień zastrzeżonych przez konstytucję dla władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej może być przejściowo przekazane w drodze traktatu instytucjom prawnomiędzynarodowym”.

Zgodnie z art. 28 ust. 2 konstytucji Grecji, uchwalonej 9 czerwca 1975: “aby służyć interesom narodowym oraz popierać współpracę z innymi państwami, dopuszczalne jest w drodze traktatów lub układów udzielanie organom organizacji międzynarodowych kompetencji określonych w konstytucji. Dla uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej w odniesieniu do tego rodzaju traktatów lub układów wymagana jest większość trzech piątych ogólnej liczby posłów”.

W artykule 93 konstytucji Hiszpanii z 29 grudnia 1978 uznano, że “w drodze ustawy organicznej może zostać potwierdzone zawarcie traktatów, na mocy których przekazane zostaje organizacji lub instytucji międzynarodowej wykonywanie kompetencji wywodzących się z konstytucji. Zagwarantowanie wypełniania tych traktatów oraz postanowień podejmowanych przez międzynarodowe i ponadnarodowe organizacje, którym kompetencje te przekazano, należy - zależnie

od okoliczności - do Kortezów Generalnych lub do rządu".

Konstytucja portugalska z 2 kwietnia 1967 została uzupełniona w 1982 r. poprzez dodanie do artykułu 8 -ustępu 3 stwierdzającego, iż "normy prawne wydane przez kompetentne organy organizacji międzynarodowych, do których należy Portugalia, wywierają bezpośrednie wewnętrzpaństwowe skutki prawne, jeżeli jest to wyraźnie zawarte w odpowiednich traktatach założycielskich".

Konstytucja Danii z 5 czerwca 1953, uchwalona, jak już wyżej wspomniano, przed przystąpieniem tego państwa do Wspólnot Europejskich, zawarła jednak w swych postanowieniach przepisy umożliwiające w perspektywie udział Danii w EWG oraz przyjęcie zobowiązań wynikających z odpowiednich norm statutowych. Sprawę tę uregulowano w art. 10 ust. ust. 1 i 2 konstytucji:

"1. Uprawnienia, które na mocy niniejszej konstytucji przysługują organom Królestwa, mogą być przekazane w drodze ustawy w bliżej określonym zakresie takim organom międzypaństwowym, które zostały utworzone w drodze wzajemnego porozumienia w celu popierania międzynarodowego porządku prawnego i współpracy.

2. Przyjęcie tego rodzaju projektu ustawy wymaga większości pięciu szóstych członków parlamentu. Jeżeli większość taka nie została osiągnięta, osiągnięto jednak większość wymaganą dla przyjęcia normalnych projektów ustaw, to projekt ustawy - jeśli rząd projekt ten podtrzymuje - przedkłada się W7borcom parlamentu do przyjęcia lub odrzucenia w trybie art. 42 dotyczącego referendum narodowego".

Jak słusznie zauważono w doktrynie "udział (...) państw we Wspólnotach wymaga nie tylko spełnienia określonych przesłanek ekonomicznych, lecz również podjęcia decyzji konstytucyjnoprawnych i przygotowania krajowego systemu prawnego do "przyjęcia" przepisów stanowionych przez obcą władzę. Z jednej bowiem strony - ustawodawca musi przyjąć mechanizm, który pozwoli na przekazanie określonych uprawnień Wspólnotom, z drugiej zaś strony - należy stworzyć przesłanki prawne do bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot w prawie krajowym". (J. Barcz: Stosowanie prawa wspólnot zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich, Warszawa 1991, s. 11.)

O ile przyjęcie mechanizmu pozwalającego na przekazanie określonych uprawnień EWG jest stosunkowo proste, albowiem wy-

maga w zasadzie tylko odpowiednich uregulowań na szczeblu konstytucyjnym, to realizacja drugiego zadania - to jest stworzenia przesłanek prawnych do bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot w prawie krajowym - jest nieporównanie trudniejsza. Obejmuje ona bowiem nie tylko konieczność przyjęcia odpowiednich ogólnych przepisów konstytucyjnych, ale również dostosowanie polskich przepisów prawnych do aktów prawnych obowiązujących w EWG.

Na to ostatnie zagadnienie zwrócono w szczególności uwagę w podpisanym 16 grudnia 1991 w Brukseli Układzie Europejskim ustanawiającym Stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony, a Rzeczpospolitą Polską z drugiej strony.

Rozdział III części V tego Układu został zatytułowany "Zbliżanie przepisów prawnych". Zbliżanie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie uznano za istotny warunek wstępny integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą (art. 68). Jakkolwiek Polska zobowiązała się, iż "podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty", to w praktyce zapewnienie tej zgodności będzie również konieczne w odniesieniu do przepisów już istniejących w naszym kraju.

Ponadto, należy pamiętać, że włączenie w przyszłości prawa Wspólnoty do polskiego porządku prawnego obejmie także akty prawne Wspólnoty, wydane przed formalnym przyjęciem naszego kraju do EWG. Zwrócono na to uwagę na przykład w duńskiej ustawie z 11 października 1972, dotyczącej przystąpienia tego kraju do EWG, gdzie wyraźnie stwierdzono, że włączenie prawa Wspólnoty dotyczy również "aktów prawnych wydanych przez organy Wspólnot przed przystąpieniem Danii do Wspólnot i opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich".

Tak więc proces zbliżania obejmie w praktyce całokształt istniejących ustawodawstw Polski i Wspólnoty oraz akty mające zostać przyjęte w przyszłości. Wszelkie zmiany, jakie nastąpią w ustawodawstwach Wspólnoty do czasu formalnego przyjęcia Polski do EWG będą również musiały być uwzględnione w tym procesie.

W artykule 69 Układu o Stowarzyszeniu wymieniony został katalog dziedzin, które powinien w szczególności objąć proces zbli-

zania przepisów prawnych. Należą do nich:

- prawo celne,
- prawo o spółkach,
- prawo bankowe,
- rachunkowość i podatki przedsiębiorstw,
- własność intelektualna,
- ochrona pracownika w miejscu pracy,
- usługi finansowe,
- zasady konkurencji,
- ochrona zdrowia i życia ludzi,
- ochrona sanitarna zwierząt i roślin,
- ochrona konsumenta,
- pośredni system opodatkowania,
- przepisy techniczne i normy,
- transport,
- środowisko naturalne.

Ten obszerny katalog dziedzin, których ma w szczególności dotyczyć zbliżanie przepisów prawnych, wskazuje zarazem na konieczność i nieuchronność rozciągnięcia w czasie tego procesu. Niezbędne jest przede wszystkim szczegółowe i dokładne zapoznanie się przez odpowiednie resorty z aktualnym stanem ustawodawstwa EWG w tych dziedzinach.

Zważywszy przedstawiony na początku charakter prawny i zakres obowiązywania uchwał organów EWG, istnieje konieczność analizy porównawczej z przepisami polskimi rozporządzeń publikowanych w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, gdyż praktycznie w odniesieniu do tych właśnie aktów niezbędne będzie dokonanie omawianego zbliżenia. Warto zaznaczyć, że w art. 70 Układu o Stowarzyszeniu EWG przyjęła na siebie obowiązek dostarczania odpowiednich informacji oraz pomocy w tłumaczeniu ustawodawstwa Wspólnoty dotyczącego poszczególnych dziedzin. Pomoc w realizacji procesu zbliżania przepisów prawnych ma także obejmować wymianę ekspertów oraz organizację seminariów i szkoleń.

Na zakończenie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 6 ust. 1 Układu z 1991 r. "Stowarzyszenie obejmuje okres przejściowy w maksymalnym wymiarze dziesięciu lat". Okres ten należy zatem traktować jako maksymalny również w odniesieniu do procesu zbliżania przepisów prawnych. W tym czasie, po spełnieniu przez Polskę

niezbędnych warunków, do których należy także zbliżanie przepisów prawnych - powinien zostać osiągnięty jeden z głównych celów Układu (przewidziany we wstępie do niego), jakim jest stworzenie właściwych ram dla stopniowej integracji Polski z Europejską Wspólnotą Gospodarczą.

20 marca 1992

PROCES, METODY I TECHNIKI LEGISLACYJNE

JACEK LANG

1. Przez legislacje można rozumieć stanowienie ustaw i aktów o randze ustawy (np. dekretów b. Rady Państwa, rozporządzeń prezydenta z mocą ustawy z lat 1918-1939) albo stanowienie aktów normatywnych w ogóle.

W niniejszym opracowaniu przez legislacje rozumie się stanowienie prawa przez powołane do tego organy państwowe w sposób określony w obowiązujących przepisach prawnych.

Proces legislacyjny ma na celu wprowadzenie do porządku prawnego nowej normy prawnej. Winien on zatem kończyć się wydaniem aktu prawnego, który w naszym państwie uchodzi za źródło prawa.

W procesie legislacyjnym można wyróżnić kilka etapów następujących po sobie. Jak każdy proces, tak i ten rozpoczyna wniosek uprawnionego podmiotu, mający moc wywołania odpowiedniego zachowania u podmiotu prawnie zobowiązanego do wszczęcia procedury wydania aktu o określonej formie. Ten etap można określić tradycyjnie jako etap wszczęcia procesu legislacyjnego.

Następnym etapem jest rozpatrywanie projektu aktu normatywnego. Po nim następuje etap, który umownie można określić mianem ustanowienia danego aktu normatywnego oraz jego ogłoszenia.

W tak rozumianym procesie biorą udział różne jednostki organizacyjne. Na przykład w przygotowaniu projektu ustawy może uczestniczyć Rada Legislacyjna przy prezesie Rady Ministrów, ministrowie, Komisja Prawnicza URM, komisje sejmowe, jednostki organizacyjne Kancelarii Sejmu itp. Podmiotami tego procesu będą jednak tylko ci uczestnicy, którzy będą w stanie prawnie wpłynąć na jego istnienie i tok. Innymi słowy tylko ci, którzy w świetle obowiązującego prawa są uprawnieni do podjęcia decyzji o wszczęciu, zawieszeniu, umorzeniu czy zakończeniu tego procesu.

Przedmiotem procesu legislacyjnego są akty różnej rangi, zależnej od miejsca w hierarchii źródeł prawa. Do opracowania i wydania aktu prawnego danej rangi są uprawnione organy wyznaczo-

ne przez prawo. Na przykład do wydania rozporządzenia zawierającego przepisy prawne powszechnie obowiązujące są uprawnione tylko organy administracji rządowej, zaś do wydania ustawy - tylko Sejm. Organ, wydając akt normatywny, z reguły posługuje się właściwą dla danego typu aktu metodą opracowania, a często także procedurą ustanowienia. Oczywiście różnie też przedstawia się swoboda w określaniu treści takiego aktu.

Jak widać proces legislacyjny nie jest postępowaniem jednolitym, wspólnym dla wszystkich organów i aktów normatywnych. Przeciwnie, jego tok, zakres i przedmiot zależą od charakteru organu powołanego do jego prowadzenia oraz od przedmiotu tego procesu (aktu normatywnego, do wydania którego on zmierza).

2. Sejm jest powołany do stanowienia ustaw i podejmowania uchwał w sprawach nie wymagających ustawy. Proces stanowienia ustawy rozpoczyna złożenie przez uprawniony podmiot na ręce marszałka Sejmu projektu ustawy wraz z pismem wskazującym przedstawiciela wnioskodawcy upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem.

Projekt ustawy może wnieść podmiot, któremu przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Obecnie podmiotami takimi są 1) grupa 15 posłów, 2) Senat, 3) Prezydent RP oraz 4) Rada Ministrów.

3. Posłowie przy opracowywaniu projektu ustawy mogą korzystać z pomocy Biura Legislacyjnego oraz Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu. Do zadań pierwszego między innymi należy bowiem:

1) obsługa prawna prac nad projektami ustaw i uchwał Sejmu, w tym w szczególności przygotowywanie propozycji poprawek legislacyjnych i redakcyjnych do projektów ustaw, współuczestniczenie w redagowaniu projektów aktów prawnych oraz sporządzanie dla Prezydium Sejmu i komisji ocen, uwag i opinii prawnych o wniesionych projektach,

2) sporządzanie materiałów pomocniczych i roboczych do prac nad projektami ustaw i uchwał Sejmu,

3) opracowywanie ocen i wniosków w zakresie techniki prawodawczej, procedury legislacyjnej i tworzenia prawa.

Natomiast do zadań drugiego Biura między innymi należy:

- 1) prowadzenie badań w zakresie budżetu państwa i przewidywanych skutków finansowych projektowanych ustaw,
- 2) badanie skutków stosowania prawa,
- 3) udzielanie konsultacji posłom,
- 4) sporządzanie przekładów zagranicznych aktów prawnych i ich opracowywanie.

4. Rada Ministrów przy opracowywaniu projektu ustawy korzysta z reguł przyjętych w uchwale Rady Ministrów z 5 listopada 1991 w sprawie zasad techniki prawodawczej (MP nr 44, poz. 310). Zasady takie po raz pierwszy ujęte zostały w jeden akt prawny w 1939 roku. W 1960 roku zostały one zaadaptowane do ówczesnych warunków ustrojowych i opublikowane jako załącznik do zarządzenia prezesa RM z 9 grudnia 1961 w sprawie "zasad techniki prawodawczej", z poleceniem ich stosowania przy opracowywaniu projektów ustaw i dekretów oraz aktów wykonawczych: rozporządzeń, normatywnych uchwał rządu oraz normatywnych zarządzeń prezesa RM i ministrów.

Nowe reguły techniki prawodawczej weszły w życie z dniem 1 stycznia 1992 i mają być stosowane przez naczelne i centralne organy administracji państwowej oraz inne jednostki podległe Radzie Ministrów i prezesowi Rady Ministrów przy opracowywaniu i rozpatrywaniu wszystkich projektów aktów normatywnych, z wyjątkiem projektów aktów tzw. prawa miejscowego. Zatem, w porównaniu z dotychczasowymi zasadami, mają być one wykorzystywane także przy opracowywaniu i rozpatrywaniu projektów aktów wykonawczych centralnych organów administracji państwowej.

Zasady techniki prawodawczej przyjęte w wyżej wymienionej uchwale Rady Ministrów nie wiążą prawnie ani Sejmu i Senatu, ani prezydenta, a także organów gminy. W piśmiennictwie postuluje się jednak, aby organy te zobowiązały projektodawców i swoje służby prawne do odpowiedniego ich stosowania i przestrzegania. Byłoby jednak pożądane, aby organy te wypracowały dla swoich potrzeb własne zasady, odpowiednie do ich statusu oraz przepisów regulujących ich działalność w zakresie prawodawstwa. Sądzić należy, że takie odrębne zasady byłyby użyteczne nawet po uchwaleniu ustawy o tworzeniu prawa. Jak wiadomo, nad opracowaniem takiej ustawy prowadzone są od dawna prace w różnych miejscach (zob. np. projekt ustawy zamieszczony w książce A. Wróblewskiego: Zasady tworze-

nia prawa, Warszawa 1989, s. 165-177).

Wspomniane zasady mają przede wszystkim zapewnić poprawną i jednolitą redakcję tekstu ustawy i aktu wykonawczego, a w konsekwencji umożliwić ich odczytanie nawet przez osoby nie przygotowane zawodowo do interpretowania przepisów prawnych. Dlatego też zasady te kładą szczególny nacisk na strukturę aktu i formę zamieszczonych w niej przepisów, język oraz sposób ustalania znaczenia terminów i pojęć. Zwraca się więc w szczególności uwagę na sposób oznaczania tytułu ustawy, podział przepisów merytorycznych na ogólne i szczególne, wyróżnienie i oddzielenie od siebie przepisów o zmianie przepisów obowiązujących, przepisów przejściowych i dostosowawczych, przepisów o wejściu w życie ustawy oraz o wygaśnięciu mocy obowiązującej ustawy.

Ponadto omawiane zasady zawierają dyrektywy, których zastosowanie może przyczynić się w istotny sposób do poprawy spójności i niesprzeczności norm prawnych, a więc do podniesienia jakości prawa w ogóle. Temu celowi służą np. postanowienia dotyczące treści przepisów przejściowych i dostosowawczych, w szczególności *vacatio legis*, mocy wstecznej oraz reguł kolizyjnych.

Na zakończenie tych uwag trzeba wyraźnie powiedzieć, że zasady techniki prawodawczej nie mają mocy wiążącej wobec organów powołanych do stanowienia prawa. W konsekwencji tak Rada Ministrów, jak i jakikolwiek inny organ tworzący akt normatywny może ważnie postąpić inaczej, niż głoszą omawiane dyrektywy. Ewentualna sprzeczność ustawy lub innego aktu normatywnego z tymi zasadami nie może a priori stanowić podstawy do ich uznania za sprzeczne z prawem (aczkolwiek mogą być uznane za wadliwe), chyba że naruszenie dyrektyw techniki prawodawczej spowodowało także ich niezgodność z Konstytucją lub innymi ustawami. O tym jednak rozstrzygać winien Trybunał Konstytucyjny.

5. Zarysowane stadium procesu legislacyjnego, a także dalsze etapy postępowania Sejmu z projektami ustaw, określa w miarę wyczerpująco Regulamin Sejmu w art. 32-49.

6. Uchwaloną przez Sejm ustawę przekazuje się Senatowi do rozpatrzenia. Uprawnienia Senatu, a także Sejmu wobec propozycji Senatu, określa art. 27 Konstytucji. Sprawy proceduralne i organizacyjne związane z realizacją tych uprawnień mają być bardzo szczegółowo uregulowane w nowym regulaminie Sejmu (zob. art. 45

a i b projektu uchwały Sejmu z października 1991 o zmianie Regulaminu Sejmu).

7. Ustawę podpisuje prezydent i on też zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Przed podpisaniem prezydent może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent może odmówić podpisania ustawy i przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Jeżeli Sejm uchwali tę ustawę ponownie (większością 2/3 głosów wobec co najmniej połowy ogólnej liczby posłów), prezydent ma obowiązek podpisać ją i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw (art. 27 ust. ust. 3-5 Konstytucji).

8. Ustawa jest aktem normatywnym usytuowanym najwyżej w hierarchii źródeł prawa oraz aktem podstawowym. Oznacza to, że wszystkie inne akty prawne mogą być wydane tylko na podstawie ustawy i w celu jej wykonania oraz nie mogą być sprzeczne z ustawą.

Stąd też owe inne akty zwykło się nazywać aktami wykonawczymi. Współcześnie idzie tu nadal o akty zwane rozporządzeniami i zarządzeniami oraz uchwałami. W myśl Konstytucji rozporządzenia wydaje prezydent RP, Rada Ministrów, prezes Rady Ministrów i ministrowie, a zarządzenia - prezydent RP, prezes Rady Ministrów i ministrowie. Uchwały będące aktami normatywnymi wydaje Rada Ministrów. Według ustawy z marca 1990 o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (DzU nr 21, poz. 123) rozporządzenia wydają nadto wojewodowie. Odrębne ustawy mogą upoważniać do wydawania wyżej wymienionych aktów także inne organy państwowe. Trzeba jednak zauważyć, że taka działalność jest niezgodna z Konstytucją.

Do wydania aktów normatywnych są też uprawnione gminy na podstawie ustawy z marca 1990 o samorządzie terytorialnym (Dz.U nr 16, poz. 95).

9. Akty wykonawcze Rady Ministrów i ministrów oraz centralnych organów administracji państwowej winny być opracowywane zgodnie z wymienioną wyżej uchwałą Rady Ministrów z listopada 1991 w sprawie zasad techniki prawodawczej. Organizację prac oraz postępowanie w sprawach związanych z opracowywaniem, uzgadnianiem oraz rozpatrywaniem projektów aktów normatywnych w Urzędzie Rady Ministrów i w ministerstwach reguluje uchwała RM z 12 lutego 1991 w sprawie regulaminu prac Rady Ministrów (MP nr 7

poz. 47).

10. Zasady i tryb wydawania rozporządzeń przez wojewodę, a także ich ogłaszanie reguluje przytoczona wyżej ustawa z marca 1990 o terenowych organach rządowej administracji ogólnej oraz przepisy wykonawcze wydane przez Radę Ministrów na podstawie upoważnienia zawartego w wyżej wymienionej ustawie.

Natomiast zasady i postępowanie legislacyjne organów gminy reguluje ustawa z marca 1990 o samorządzie terytorialnym. Szczegółowy tryb opracowywania i rozpatrywania projektów aktów prawa miejscowego może być uregulowany także w statucie gmin lub w drodze uchwały rady gminy.

11. Sprawom ogłaszania ustaw, uchwał Rady Ministrów oraz Rozporządzeń i zarządzeń naczelnych i centralnych organów administracji państwowej poświęcona jest ustawa z grudnia 1950 o wydawaniu Dziennika Ustaw i Monitora Polskiego (Dz.U nr 58, poz. 524, zm. Dz.U z 1991 nr 94, poz. 420). W myśl ustawy akty prawne ogłoszone w Dzienniku Ustaw wchodzą w życie po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, jeżeli same nie stanowią inaczej.

14 stycznia 1992

O SYSTEMIE ZARZĄDZANIA ZASOBAMI WODNYMI WE FRANCJI

ANNA K. STAŃCZYK

Program działań "dla organizacji gospodarki zasobami wodnymi w Polsce" został przedstawiony przez polskiego ministra ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa oraz sekretarza stanu do spraw środowiska, zapobiegania nadzwyczajnym zagrożeniom technologicznym i naturalnym Republiki Francuskiej. Strona francuska przekazała swoje doświadczenia w zakresie zarządzania wodą i stworzonego w tym celu systemu ekonomicznego, realizowanego przez agencje finansowe dorzeczy, od stycznia 1992 roku noszące nazwę agencji wodnych, działające na wyodrębnionych obszarach (basenach), wydzielonych na podstawie kryteriów hydrograficznych. Głównym celem podpisanego porozumienia miało być "utworzenie na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej organizacji bliźniaczej do francuskich agencji wodnych".

Wyznaczeni przez ministrów obu państw pełnomocnicy podjęli współpracę, zmierzającą między innymi do zbliżenia przepisów prawa wodnego, modyfikowanych aktualnie w obu krajach. Strona francuska prezentowała głównie instrumentarium ekonomiczne, gwarantujące uzyskanie pożądanych efektów polityki państwa w dziedzinie dysponowania wodami, mimo iż przepisy rozproszone są w wielu ustawach, sięgając nawet Kodeksu Napoleona. Strona polska przedstawiła szeroki zakres legislacji polskiej i szczegółowo zaprezentowała Ustawę Wodną z 1928 r. oraz całą ewolucję prawa polskiego w zakresie gospodarowania zasobami wodnymi w Polsce, wyrażoną w ustawach o prawie wodnym (z 1962 i 1974 r.) oraz aktami wykonawczymi. Wiele instytucji, m.in. system opłat za użytkowanie wody, ciała opiniodawcze w województwach, funkcjonowało w Polsce, zanim zostały wprowadzone na terytorium Francji. Przysiąc jednak należy, iż ekonomiczne instrumenty, zapewniające realizację celów wyznaczonych przez politykę rządu francuskiego, okazały się niezwykle skuteczne i godne naśladowania.

W wyniku współpracy prawników wyznaczonych przez mi-

nistrów obu państw powstały projekty prawa wodnego polskiego i francuskiego, pozwalające na zbliżenie zasad zarządzania zasobami wodnymi w zamierzonym zakresie. We Francji zmodyfikowana ustawa Prawo Wodne z 3 stycznia 1992 (ogłoszona w "Journal Officiel de la Republique" 4 stycznia 1992) przyjęła jako naczelną zasadę, iż zasoby wodne są częścią dziedzictwa całego narodu, a więc dysponujący tymi zasobami obowiązani są równoważyć zaspokojenie potrzeb wszystkich użytkowników wody przy zachowaniu zobowiązań międzynarodowych oraz potrzeb gmin - z jednej strony i ochrony ekosystemów wodnych - z drugiej. Tej zasadzie podporządkowane jest zarządzanie zasobami wodnymi we Francji.

Rząd ustala politykę w tym zakresie, a organy administracji państwowej - poprzez określone prawem procedury - decydują o sposobach i zakresie użytkowania zasobów wodnych. Ustawa ta dzieli się na tytuły:

- o zarządzaniu wodnym,
- o wodach powierzchniowych,
- o interwencji kolektywów terytorialnych,
- o instytucjach dorzecza,
- o zatopieniu i paleniu w morzu,
- postanowienia różne.

1. Zarządzanie wodami polega na ich równomiernym dysponowaniu w sposób zapewniający odpowiednią ilość i jakość wód podziemnych i powierzchniowych (także wód morskich i odpowiadających im środowisk) dla zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb wszystkich użytkowników. Zarządzanie zasobami wodnymi musi uwzględniać zobowiązania międzynarodowe i potrzeby poszczególnych gmin. W interesie ogólnym bierze ono pod uwagę ochronę funkcjonowania ekosystemów wodnych oraz ochronę wód przed zanieczyszczeniami.

Dysponowanie zasobami wodnymi powinno godzić wymagania:

- zdrowia, zdrowotności publicznej i bezpieczeństwa cywilnego,
- zaopatrzenia ludności w wodę pitną,
- ochrony zasobów wodnych,
- obrony przeciwpowodziowej,
- rolnictwa, połowów i upraw morskich,

- przemysłu, transportu, turystyki i wypoczynku oraz sportów wodnych,
- wszelkiej innej działalności, dopuszczonej przez prawo.

Prefekt dorzeczca jest dysponentem zasobów wodnych na podległym mu obszarze.

Decyduje w sprawach poborów wody (zwrotnych i bezzwrotnych), zrzutów ścieków (do wód powierzchniowych, podziemnych i morskich w granicach wód terytorialnych), spiętrzenia wód poza łożyskiem rzek, wykonywania budowli, urządzeń, instalacji oraz wszelkich prac mogących wpłynąć na objętość, stan, sposób przepływu albo na jakość fizyczną, chemiczną, biologiczną lub mikrobiologiczną wód i środowisk wodnych lub na zdrowotność publiczną i bezpieczeństwo cywilne. Niezależnie od indywidualnych rozstrzygnięć władza administracyjna może wydawać, w granicach określonych przez prawo, przepisy ogólnie obowiązujące, na całym terytorium lub jego części. Przepisy te regulują np. warunki wykonywania urządzeń i instalacji, o których mowa wyżej, określają kryteria jakości wód, sposoby ich użytkowania oraz limity poboru wody w szczególnych warunkach lokalnych, a także inne ograniczenia, nakazy lub zakazy związane z użytkowaniem zasobów wodnych. Francuskie prawo przewiduje także możliwość wprowadzenia określonych wymogów przy "sprzedaży, dystrybucji lub wykorzystywaniu niektórych produktów albo ich składowaniu", jeżeli mogą zagrażać zasobom wodnym. Wszelkie decyzje administracyjne wydawane są na podstawie Prawa Wodnego po zapoznaniu się z wpływem przewidywanych przedsięwzięć na środowisko oraz po "naradzeniu się" z organami właściwych gmin, a także po przeprowadzeniu ankiety publicznej (na podstawie odrębnych przepisów, dotyczących demokratyzacji ankiet publicznych oraz ochrony środowiska).

Sposoby i procedury stosowane w tym zakresie (wymagane porozumienia z zainteresowanymi podmiotami lub ich związkami) określają w miarę potrzeby akty wykonawcze Rady Ministrów. Mogą one również ustalać minimalne okresy obowiązywania decyzji i koncesji, o których mowa wyżej, dokonywania ich modyfikacji, a także przedłużania posiadanych uprawnień. Wszelkie zezwolenia władz administracyjnych nie mogą naruszać praw osób trzecich.

Prefekt może odmówić wydania zezwolenia, gdy równowaga dysponowania zasobami wodnymi mogłaby zostać naruszona lub gdy

wprowadzone ścieki spowodowałyby zanieczyszczenie, którego wnioskodawca nie przewidział.

W przypadkach określonych prawem wodnym pozwolenia i koncesje mogą być cofnięte z orzeczeniem obowiązku zniesienia budowli lub urządzeń odprowadzających (bez odszkodowania ze strony państwa), w szczególności:

- jeżeli wymaga tego interes zdrowotności publicznej,
- jeżeli jest to konieczne dla zaopatrzenia ludności w wodę,
- aby zapobiec powodziom lub je wyeliminować,
- jeżeli została wprowadzona powszechna reglamentacja wo-

dy,

- jeżeli wymaga tego ochrona środowiska naturalnego wody, lub mogą powstać dla tego środowiska warunki krytyczne,

- jeżeli budowle lub urządzenia zostały porzucone lub nie są regularnie utrzymywane.

Zanim zostaną podjęte decyzje, o których mowa wyżej, prefekt z urzędu lub na wniosek zainteresowanych stron może zarządzić dokonanie wizji lub nakazać podjęcie stosownych prac zapobiegawczych. Dopiero później podejmuje decyzję o cofnięciu lub zawieszeniu przyznanego prawa.

Rozporządzenia Rady Ministrów określają dopuszczalne warunki poboru wody (limity) i odprowadzania ścieków oraz przypadki, w których nie jest wymagane uzyskanie zezwolenia administracji państwowej na użytkowanie wody, a także okresy, w których istniejące instalacje i urządzenia zwolnione są od posiadania urządzeń pomiarowych.

Pomiary i kontrole w zakresie przestrzegania warunków poboru wody, zrzutu ścieków, wykonywania budowli, instalacji oraz wszelkich prac, które mają istotny wpływ na środowisko wodne (w stopniu przewidzianym określonymi przepisami ustawy), dokonywane są na koszt pobierającego wodę, zrzucającego ścieki etc. Ustawa przewiduje wyraźnie obowiązek niedopuszczania do stałego kontaktu między różnymi poziomami wód i wprowadzania zanieczyszczeń z zewnątrz przez osoby wykonujące sondy, prace podziemne oraz wszelkiego rodzaju wiercenia.

Akty wykonawcze określają warunki, w których władza administracyjna (po zasięgnięciu opinii Rady Generalnej) ma obowiązek zapewnić strefy ochronne, sposób ochrony zasobów wodnych oraz

zasady ich eksploatacji. Każde działanie lub zdarzenie mogące spowodować wpływ na zasoby wodne wymaga zgłoszenia, o ile ten wpływ zagraża "interesowi" wody lub użytkownikowi zasobów wodnych. Obowiązek ten obarcza właściciela, osobę eksploatującą lub inną osobę odpowiedzialną za ten stan rzeczy. Każdej osobie prawnej lub fizycznej, która podjęła czynności przeciwdziałające zagrożeniom, przysługuje zwrot poniesionych kosztów od osób odpowiedzialnych za wypadek lub zdarzenie.

O wstrzymaniu działalności prowadzonej bez wymaganych prawem zezwoleń orzeka Trybunał Administracyjny. Może on zakazać eksploatacji urządzeń, aż do chwili zastosowania się do postanowień prawa. Sankcja ta jest niezależna od wymierzenia kary, którą można odroczyć lub której można zaniechać, jednakże wysokość wymierzonej kary nie może być zmieniona. Kary stosowane są także, gdy nie dopełniono obowiązku powiadomienia o podjęciu prac lub użytkowaniu wody, jeżeli te działania spowodowały niekorzystne skutki.

Każdy kto przeszkadza w wykonywaniu czynności kontrolnych może być ukarany karą ograniczenia wolności od 10 dni do 2 lat oraz grzywną od 1000 do 100 000 franków albo jedną z tych kar. Kary nakładane są także na tego, który "wrzucił, wylał lub odprowadził do wód powierzchniowych, podziemnych lub morskich (bezpośrednio lub pośrednio) substancje lub odczynniki powodujące zanieczyszczenie nawet chwilowe, jeżeli doprowadziło to do dyskwalifikacji zasobów tak, że nie mogą być wykorzystane zgodnie z ich przeznaczeniem". Trybunał w takich przypadkach może nakazać przywrócenie środowiska wodnego do stanu pierwotnego, a gdy to nie jest możliwe, orzec o wniesieniu odpowiedniego odszkodowania w określonym terminie. We Francji za tego rodzaju naruszenia wymierza się mandaty w wysokości od 2000 do 120 000 franków oraz karę ograniczenia wolności od 2 miesięcy do 2 lat, lub jedną z tych kar.

W omawianej ustawie dokonuje się podziału wód powierzchniowych na wody publiczne i wody prywatne. Do wód publicznych zalicza się:

- wody żeglowne i spławne, od punktu, w którym stają się żeglowne, do ujścia,
- dopływy tych wód, nawet gdy nie mają charakteru wód żeglownych czy spławnych (od punktu rzeki, od którego stała się żeglowna),

- kanały naturalne i sztuczne (jeżeli wykonane zostały przez państwo dla żeglugi lub spławu),
- jeziora żeglowne,
- sztuczne zbiorniki wykonane na ciekach wodnych o charakterze publicznym, pod warunkiem, że tereny zalane zakupione zostały przez państwo lub osobę posiadającą koncesję zobowiązującą do zwrócenia tych terenów państwu po wygaśnięciu użytkowania,
- rzeki skanalizowane,
- stawy i zbiorniki służące do zaopatrzenia w wodę, wraz z instalacjami i urządzeniami skonstruowanymi na brzegach lub w dnie wód publicznych (służącymi bezpieczeństwu publicznemu, ułatwianiu żeglowności lub hodowli ryb),
- ciek wodne, jeziora i kanały, które mimo skreślenia z listy wód żeglownych lub spławnych pozostały wodami publicznymi,
- wszystkie inne wody zaliczone do publicznych w trybie przepisanej ustawą (dla potrzeb rolnictwa, przemysłu, zaopatrzenia ludności lub ochrony przed powodzią).

Wymienione wyżej wody posiadają status wód publicznych. Użytkowanie wód publicznych podlega kontroli organów administracji państwowej, która przejawia się wydawaniem koncesji, decyzji oraz ustalaniem zakresu wymaganych zgłoszeń w odniesieniu do wszelkich działań mających wpływ na stan zasobów wód podziemnych i powierzchniowych.

Planowanie zagospodarowania zasobów wodnych stanowi szczególnie ważny instrument polityki rządu francuskiego. Już Prawo Wodne z 12 grudnia 1964 przewidywało ten rodzaj planowania (długoterminowe, pięcioletnie oraz interwencyjne roczne). Na posiedzeniu Międzyresortowego Komitetu do Spraw Ochrony Środowiska Naturalnego i Przyrody (14 lutego 1978) zatwierdzone zostały główne wytyczne kierunkujące opracowywanie długoterminowych "schematów zagospodarowywania i rozwoju zasobów wodnych oraz odnawiania jakości wody". Zostały one poddane konsultacji ze strony instytucji działających na obszarach dorzeczy, komitetów dorzeczy, prefektów terenów położonych na obrzeżach dorzeczy, samorządów lokalnych oraz innych zainteresowanych osób. Ustalono, iż podstawowe planowanie realizowane jest na poziomie dorzecza. Ogólne kierunki i cele do osiągnięcia w określonym czasie, dotyczące ilości i jakości zasobów, ustala rząd w narodowych planach, uwzględniają-

cych zobowiązania międzynarodowe w tym zakresie. W obrębie dorzecza lub jego części "schemat zagospodarowania i zarządzania zasobami wodnymi" ustala ogólne cele użytkowania, wykorzystania oraz ilościowej i jakościowej ochrony wód podziemnych i powierzchniowych. Plany te uwzględniają również ochronę stref wilgotnych i warunki funkcjonowania wodnych ekosystemów, w sposób odpowiadający interesowi publicznemu. W toku przygotowania projektu planu analizowane są dokumenty państwowe w tej dziedzinie, programy rządowe, programy kolektywów terytorialnych i ich związków, urzędów publicznych oraz innych osób prawa publicznego, których postanowienia planu dotyczą. Analizowane są również potrzeby użytkowników oraz uprawnienia osób posiadających koncesje. Przyjęta została generalna zasada zgodności z ustaleniami schematów wszelkich rozstrzygnięć prefektów dotyczących użytkowania zasobów wodnych. Projekty schematów sporządzane są przez służby państwowe oraz właściwe terytorialne agencje wodne w porozumieniu z kolektywami terytorialnymi, urzędami publicznymi oraz przedstawicielskimi, a głównie z komitetem dorzecza. Schemat zagospodarowania i zarządzania wodami obowiązuje po zatwierdzeniu go przez prefekta dorzecza, działającego na danym obszarze w charakterze pełnomocnika państwa, koordynującego wszelkie działania dotyczące zasobów wodnych, a zwłaszcza czuwającego nad wprowadzeniem do omawianych schematów dorzeczy postanowień zawartych w planach i programach państwowych. Szczegółowy tryb opracowywania schematów dorzeczy regulują akty wykonawcze Rady Ministrów.

Odrębnym zagadnieniem jest ustalenie "stref obszarów narażonych na klęski naturalne". Władza administracyjna ustala, które części obszaru dorzecza zagrożone są powodzią i jakie przepisy techniczne powinny być brane pod uwagę przy zapewnieniu wolnego przepływu wód, utrzymaniu obszarów zatopionych oraz funkcjonowaniu istniejących tam ekosystemów wodnych. W ramach stref objętych "planem obszarów zagrożonych" stosuje się przepisy dotyczące odszkodowań dla ofiar klęsk żywiołowych. Rozporządzenie Rady Ministrów określa szczegółowe warunki sporządzania i modyfikacji "planów obszarów zagrożonych powodzią" oraz przepisów technicznych, które się do nich odnoszą. Postanowienia tych planów są równoważne z ustaleniami "schematów dorzeczy".

Schematy zagospodarowania zasobów i zarządzania nimi

mają:

- dostarczać przesłanek do decyzji wydawanych przez administrację w indywidualnych sprawach z zakresu gospodarki wodnej,
- zapewnić zbieżność działania i skuteczność budowlı wykonywanych w związku z użytkowaniem zasobów wodnych,
- umożliwiać konstruktywną koncentrację inwestycji,
- stanowić obiektywną informację dla ludności, której dotyczą ustalenia planów.

Tytuł III omawianej ustawy z 3 stycznia 1992 precyzuje kompetencje dotyczące nadzoru, zagospodarowania i zarządzania wodami. Podkreślając dominującą rolę państwa w tej dziedzinie przyznaje się kolektywom terytorialnym i ich związkom uprawnienia do podejmowania badań, wykonywania i eksploatacji budowlı i urządzeń, a także wszelkich instalacji i prac o charakterze użyteczności publicznej, mających na celu:

- utrzymanie i zagospodarowanie ciekı wodnego nie należącego do państwa,
- zaopatrzenie w wodę,
- kontrolę wód opadowych i spływających,
- ochronę przeciw niekorzystnym działaniom wód,
- walkę z zanieczyszczeniami,
- ochronę i utrzymanie wód powierzchniowych i podziemnych,
- ochronę krajobrazu oraz środowisk naturalnych wodnych i wilgotnych,
- zagospodarowanie wód wspomagające bezpieczeństwo cywilne.

Władza administracyjna, po konsultacji z Radą Generalną i po dokonaniu ogólnego rozeznania, ustala listę cieków wodnych nie posiadających statusu wód publicznych (lub ich części, kanałów i rowów nawadniających, osuszających lub oczyszczających), których zagospodarowanie i regularne utrzymanie nabiera charakteru służby publicznej. W konsekwencji tego ustalenia osoby prawa publicznego obowiązane są na własny koszt utrzymywać te ciekı.

Udostępnienie terenów do celów urbanizacji możliwe jest wyłącznie pod warunkiem ich wcześniejszego wyposażenia w konieczną infrastrukturę:

- do odbioru i oczyszczania ścieków pochodzących z budowlı, urządzeń już istniejących lub projektowanych,
- w gminach powyżej 20 000 mieszkańców - do odprowadzania ście-

ków oraz do zapewnienia uzdatniania wód opadowych i spływających w sposób zapobiegający powodzi, a co najmniej nie pogarszający sytuacji istniejącej, oraz do ujęcia wody i jej uzdatniania.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się budowę na obszarach nieuzbrojonych pod warunkiem posiadania indywidualnych urządzeń spełniających przewidziane prawem wymogi środowiskowe, dotyczy to zwłaszcza zezwoleń na urządzenie kempingów i postojów przyczep samochodowych.

Ktokolwiek wyda zezwolenie na budowę z naruszeniem omawianych wyżej dyspozycji podlega karom przewidzianym szczególnie w kodeksie urbanizacyjnym.

Agencje finansowe dorzeczy powstały na podstawie Prawa Wodnego z 1964 r. jako instytucje powołane do pobierania opłat za użytkowanie zasobów wodnych na obszarze dorzeczy. Prawo wodne z 3 stycznia 1992 nadało im status urzędów publicznych państwa o charakterze administracyjnym i nazwę agencji wodnych. Posiadają one osobowość prawną i samodzielność finansową oraz możliwości w zakresie interwencji ekonomicznej. Na terytorium Francji wyodrębniono 6 hydrograficznych dorzeczy. Na tych obszarach działają także komitety dorzeczy, stanowiące swego rodzaju parlamenty wodne. System zarządzania ekonomicznego gospodarką w dorzeczach opiera się na działaniu agencji wodnych i omówiony został w odrębnym opracowaniu "System opłat w polskim prawie wodnym", w którym dokonano analizy porównawczej instrumentów ekonomicznych polskich i francuskich.

Dokładniejszego omówienia wymaga natomiast status i rola komitetów dorzeczy, które uprawnione są i zobowiązane do wyrażania opinii w każdej istotnej kwestii dotyczącej zagospodarowania zasobów wodnych na obszarze dorzecza lub jego części. Konsultują one projekty schematów zagospodarowania dorzecza, proponowane podziały dorzecza na "poddorzecza" (zlewnie), a także inspirują harmonogram prac bieżących i nadzwyczajnych, terminy rozpoczęcia prac projektu schematu oraz sygnalizują kierunki koniecznych zmian poszczególnych elementów zagospodarowania zasobów wodnych. Komitet dorzecza jest ciałem przedstawicielskim, w którego skład wchodzi przedstawiciele władzy państwowej (centralnej), administracji terenowej oraz przedstawiciele użytkowników gmin lub ich związków, a także przedstawiciele użytkowników wody. Decydującą rolę

odgrywają komitety w kwestii określania podstaw opłat pobieranych za użytkowanie wody, a także w kwestiach wyboru członków władzy wykonawczej w agencjach wodnych oraz w kształtowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych na obszarze dorzeczy.

Przewodniczącego komitetu dorzecza wybierają spośród siebie członkowie komitetu na okres 3 lat. Jego uprawnienia są rozległe i znaczące. Uczestniczy on we wszystkich posiedzeniach władzy wykonawczej agencji wodnej oraz pośredniczy między agencjami wodnymi a organami władzy administracyjnej (ministerstwa i prefekci). Podkreślenia wymaga przepis ustalający przewagę liczbową członków komitetu dorzecza w organach władzy wykonawczej agencji wodnych.

22 kwietnia 1992

**ZASADY WYKORZYSTANIA GRUNTÓW
PRZYGRANICZNYCH
ORAZ TWORZENIA INFRASTRUKTURY WOKÓŁ PRZEJŚĆ
GRANICZNYCH**

ZOFIA MONKIEWICZ

Z przepisów prawa krajowego regulujących sprawę gruntów przygranicznych główną rolę odgrywają:

1) ustawa z 12 października 1990 o ochronie granicy państwowej (DzU nr 78, poz. 461);

2) rozporządzenie Rady Ministrów z 28 maja 1991 w sprawie określenia zakresu czynności organów zobowiązanych do utrzymywania przejść granicznych oraz źródeł finansowych tych przedsięwzięć, a także określenia organów zobowiązanych do osadzania i utrzymywania znaków granicznych na morskich wodach wewnętrznych (DzU nr 49, poz. 215).

Zgodnie z ustawą pogranicze stanowią: pas drogi granicznej i strefa nadgraniczna.

Pasem drogi granicznej jest obszar o szerokości 15 metrów, licząc w głąb kraju od linii granicy państwowej lub od brzegu wód granicznych albo brzegu morskiego (art. 9 ust. 1).

Wytyczenie pasa drogi granicznej nie narusza prawa własności do gruntów, przez które przebiega, z wyjątkami, o których mowa w art. 10 i 11 ustawy. Wyjątki te dotyczą: 1) uprawnienia Straży Granicznej do wykonywania czynności związanych z oznakowaniem i ochroną granicy państwowej oraz budową urządzeń służących tej ochronie, 2) obowiązku utrzymywania gruntów i lasów przylegających do granicy państwowej lub brzegów rzek w stanie zapewniającym widoczność linii granicy państwowej i znaków granicznych.

Strefa nadgraniczna obejmuje cały obszar gmin przyległych do granicy państwa. O ile szerokość strefy nadgranicznej nie osiąga w ten sposób 15 km, włącza się do strefy nadgranicznej również te gminy sąsiednie, których obszar leży w całości lub w części w odległości do 15 km od granicy państwowej.

Drogowe, kolejowe i rzeczne przejścia graniczne oraz rodzaje ruchu dozwolonego w tych przejściach ustala się w umowach

międzynarodowych. Natomiast morskie i stale lotnicze przejścia graniczne ustala Rada Ministrów w drodze rozporządzenia (Rozp. RM opublikowane w DzU z 1991 nr 49, poz. 214).

Zasięg terytorialny przejść granicznych określa minister spraw wewnętrznych w drodze rozporządzenia (Rozp. Min. Spraw Wewn. opublikowane w DzU z 1991 nr 117, poz. 510).

Organami zobowiązanymi do stałego utrzymywania przejść granicznych w stanie umożliwiającym przeprowadzenie skutecznej kontroli granicznej, celnej, sanitarnej, weterynaryjnej, fitosanitarnej, chemicznej i radiometrycznej są - zgodnie z art. 17 ustawy:

- 1) minister transportu i gospodarki morskiej - w odniesieniu do przejść granicznych kolejowych, lotniczych i morskich,
- 2) minister ochrony środowiska, zasobów naturalnych i leśnictwa - w odniesieniu do rzecznych przejść granicznych oraz punktów nocnego postoju na rzekach granicznych,
- 3) właściwy wojewoda - w odniesieniu do drogowych przejść granicznych.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 maja 1991 stanowi, że do zakresu obowiązków wyżej wymienionych organów należy m.in. planowanie i realizacja inwestycji w zasięgu terytorialnym przejścia granicznego, w szczególności obiektów kubaturowych, infrastruktury technicznej i stałych urządzeń odprawowych (§ 1 ust. 1, pkt 1). Planowanie i realizacja inwestycji przejścia granicznego oraz wyposażenie jego obiektów powinny być uzgodnione z właściwymi organami Straży Granicznej, organami celnymi oraz organami kontroli sanitarnej i fitosanitarnej (§ 1 ust. 2). Utrzymywanie drogowych przejść granicznych jest finansowane z budżetu państwa (§ 3 ust. 3).

Zagospodarowanie gruntów poza przejściami granicznymi odbywa się na zasadach ogólnych, mających zastosowanie do reszty kraju. Jeżeli chodzi o możliwość nabywania nieruchomości przez cudzoziemców, to została ona uregulowana w ustawie z 23 marca 1920 o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U z 1933 r. nr 24, poz. 202, zm. Dz.U z 1988 nr 41, poz. 325 i Dz.U z 1990 nr 79, poz. 466).

Współpraca przygraniczna polsko-niemiecka jest przedmiotem wspólnych prac obu państw. Z informacji uzyskanych w Ministerstwie Spraw Zagranicznych wynika, że dalsze rozmowy w tej sprawie, tj. kolejna sesja Polsko-Niemieckiej Komisji Międzynarodowej

dowej ds. Współpracy Regionalnej i Przygranicznej, mają się odbyć w końcu marca br. Ministerstwo Spraw Zagranicznych przygotowuje projekt generalnej umowy między państwowej dotyczącej zasad budowy nowych przejść granicznych, drogowych i kolejowych, który zostanie zaprezentowany na tej sesji. Dotychczas tworzenie przejść granicznych regulowane było umowami w odniesieniu do poszczególnych przejść.

Propozycja wspólnego zagospodarowania Nadodrza została sformułowana przez premiera Brandenburgii Manfreda Stolpego. Dotychczasową współpracę nad regulowaniem stosunków wodnych na granicy polsko-niemieckiej, w tym np. budowę, utrzymywanie i wykorzystywanie urządzeń piętrzących oraz innych urządzeń gospodarki wodnej reguluje Umowa między rządem PRL a rządem NRD o współpracy w dziedzinie gospodarki wodnej na wodach granicznych z 11 marca 1965 r.

17 marca 1992

OPINIE

Aktualnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie zawiera żadnych postanowień w przedmiocie obowiązania i stosowania prawa międzynarodowego, w tym również norm zwyczajowych, w stosunkach wewnętrznych. Nie wypowiada się także co do ewentualnego pierwszeństwa norm międzynarodowych lub krajowych w przypadku sprzeczności między nimi.

Z ratyfikowanej przez Polskę Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r. wynika zakaz powoływania się przez państwa-strony na niemożność wykonania zobowiązań umownych ze względu na ich sprzeczność z prawem wewnętrznym. Konwencja Wiedeńska potwierdza też regułę zwyczajową dochowywania przyjętych przez państwa w dobrej wierze zobowiązań umownych, czyli zasadę "świętości umów" (*pacta sunt servanda*).

Przy braku wyraźnych uregulowań konstytucyjnych dotyczących sposobów zapewnienia, aby przyjęte przez Polskę normy międzynarodowe były stosowane i przestrzegane, istotną rolę w tej dziedzinie odegrała przede wszystkim praktyka organów państwowych, łącznie z orzecznictwem sądowym. Pisząc na ten temat prof. St. Rozmaryn wskazywał, że "według koncepcji przyjętej przez polskiego ustawodawcę konstytucyjnego i zgodnie z ustaloną praktyką wszystkich naczelnych organów państwowych - umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Polskę mają wywierać skutki prawne również w stosunkach wewnętrznych *proprio vigore* (tj. z mocy własnej - "Państwo i Prawo" 1991, nr 12, s. 951 i 956). Stanowisko to, choć w odniesieniu do większości przypadków słuszne, było jednak przez niektórych autorów krytykowane jako niepełne. Wskazywali oni bowiem na przypadki, w których przepisy krajowe odsyłają do umów międzynarodowych, ograniczając praktycznie ich stosowanie z mocy własnej.

Dość istotne utrudnienie w bezpośrednim stosowaniu umów

międzynarodowych przez organy krajowe stanowi także brak konsekwentnej praktyki w zakresie publikowania umów zawartych przez Polskę.

W projektach konstytucji, opracowanych przez odpowiednie komisje Sejmu i Senatu ostatniej kadencji, zwrócono uwagę na konieczność konstytucyjnego określenia miejsca norm prawa międzynarodowego w polskim systemie prawa oraz ustalenia zasad pierwszeństwa w przypadku kolizji norm krajowych i międzynarodowych. Odpowiednie propozycje znalazły się w art. 6, 7 i 98 projektu komisji sejmowej, oraz w art. 49, 56, 57, 58, 59 i 94 projektu komisji senackiej. Niezależnie od ich ostatecznego kształtu, wprowadzenie takich przepisów do nowej konstytucji wydaje się konieczne, choćby ze względu na ciągle rosnącą liczbę zawieranych przez Polskę umów, a także ich zróżnicowany charakter (umowy państwowe, rządowe, resortowe), który również winien być uwzględniony przy określeniu relacji umów do prawa wewnętrznego. Natomiast jeśli chodzi o prawo stanowione przez organy EWG, to w chwili obecnej jest ono jeszcze dla Polski prawem obcym.

Projekty konstytucji, sejmowy i senacki, nie zawierają żadnych propozycji uregulowań dotyczących stosowania tego prawa w przyszłości w naszym kraju. Jednakże, idąc na przykład za wzorem Danii, właściwe byłoby wcześniejsze od formalnego przyjęcia Polski do EWG konstytucyjne rozstrzygnięcie w tej kwestii. Zwłaszcza że, jak słusznie zauważył prof. Krzysztof Skubiszewski, "prawo stanowione przez organy Wspólnot Europejskich obowiązuje wprost w państwach członkowskich, jest tam stosowane i przestrzegane bez recepcji lub sięgnięcia do innych sposobów włączających je do prawa krajowego. Prawo Wspólnot Europejskich jest przykładem na krajową skuteczność norm pochodzenia międzynarodowego w stopniu tak szerokim, jaki nie pojawia się gdzie indziej". (Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych, Warszawa 1980, s. 37). Dlatego też Zespół Prawa Międzynarodowego przy Radzie Legislacyjnej zaproponował w 1991 r. włączenie do tekstu przyszłej konstytucji następujących postanowień:

"1. Na mocy umowy międzynarodowej uprawnienia ustawodawcze, administracyjne i sądownicze mogą być przekazane organizacji międzynarodowej, jeżeli to jest warunkiem członkostwa w tej organizacji.

2. Ustawa, na mocy której Sejm wyraża zgodę na taką umowę międzynarodową - wymaga dla jej uchwalenia kwalifikowanej większości głosów.

3. Jeżeli wynika to z umowy konstytuującej organizację międzynarodową, stanowione przez nią prawo stosowane jest bezpośrednio w wewnętrznym porządku Państwa”.

Stosunek Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, z 17 czerwca 1991, do prawa polskiego opiera się na ogólnych zasadach stosowanych w naszym kraju w odniesieniu do wzajemnych relacji między prawem międzynarodowym i wewnętrznym.

Właściwe wykonanie odpowiednich zobowiązań wynikających dla Polski z tego traktatu w przedmiocie uprawnień mniejszości niemieckiej pociąga za sobą konieczność wydania niezbędnych aktów normatywnych i decyzji administracyjnych. Szczegółową materię tych uregulowań zawierają art. 20 i 21 Traktatu.

Natomiast nie wydaje się, aby dla realizacji omawianych uprawnień konieczne było, przynajmniej w szerszym zakresie, przyjmowanie aktów rangi ustawowej. Zwłaszcza że w art. 21 strony Traktatu zobowiązały się wzajemnie sobie umożliwiać i ułatwiać podejmowanie działań na rzecz wspierania członków grup mniejszości narodowych “w ramach obowiązujących ustaw”.

Niewątpliwym ułatwieniem dla realizacji uprawnień mniejszości niemieckiej będzie też obszerne ujęcie problematyki praw człowieka w przyszłej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Należy dodać, że na mocy uchwały nr 142 z dnia 7.09.1990 Rada Ministrów RP powołała do życia Komisję do spraw Mniejszości Narodowych. Komisja ta powołuje Radę Doradcą złożoną z przedstawicieli mniejszości narodowych.

Do podstawowych zadań Komisji należy:

- dokonywanie ocen i formułowanie propozycji związanych z realizacją praw i potrzeb członków mniejszości,
 - podejmowanie działań w celu ochrony przed naruszeniem tych praw,
 - popularyzacja w społeczeństwie polskim problematyki mniejszości narodowych,
 - opracowanie rządowego programu działań w tej dziedzinie.
- Ponadto, w województwach, w których istnieją mniejszości,

utworzono stanowiska pełnomocnika do spraw mniejszości. Problematyka mniejszości jest też przedmiotem stałego zainteresowania sejmowej Komisji Mniejszości Narodowych i Etnicznych.

Wydaje się, że w przypadku mniejszości niemieckiej w Polsce realizacja zobowiązań naszego kraju, wynikających z Traktatu z 1991 r., powinna przebiegać jak najbardziej na płaszczyźnie praktycznej, bez zbędnego mnożenia różnego typu aktów normatywnych, zwłaszcza wyższego rzędu. Realizacja ta powinna równocześnie mieścić się w ramach ogólnej polityki naszego państwa w stosunku do wszystkich mniejszości narodowych, bez uprzywilejowywania którejkolwiek z nich.

6 marca 1992

Zadania Sejmu jako najwyższego kolegialnego organu władzy państwowej, wymienione w art. 20 ust. 3 Konstytucji, są zarazem zadaniami konstytucyjnymi poszczególnych posłów jako członków tego organu. Wydaje się zatem uzasadniony pogląd, że świadome uchylanie się posła obecnego na sali posiedzeń od czynnego uczestnictwa w akcie głosowania można zakwalifikować jako działanie (ściślej zaś-zaniechanie) naruszające (powołany wyżej) art. 20 ust. 3 ustawy zasadniczej.

Jak należy ocenić - z punktu widzenia polskiego prawa konstytucyjnego i zwyczajów parlamentarnych - bierne zachowanie się posła podczas aktu głosowania? Chodzi tu o takie wypadki, gdy poseł, będąc obecny na sali posiedzeń plenarnych, nie bierze udziału w głosowaniu, to znaczy nie głosuje ani "za", ani "przeciw" danemu projektowi ustawy bądź uchwały albo innemu wnioskowi, ani nie wstrzymuje się od głosu. Biuro Studiów i Ekspertyz wyraża w tej sprawie następujący pogląd.

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że Sejm, jako najwyższy organ władzy państwowej, uchwała ustawy, określa - w formie uchwał - podstawowe kierunki działalności państwa oraz sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej (art. 20 ust. 1 i 3). Wymienione zadania konstytucyjne Sejmu mogą być należycie wykonywane wtedy, i tylko wtedy,

gdy posłowie przejawiają dostatecznie wysoką aktywność w realizacji swoich obowiązków związanych z mandatem poselskim. Praktyka parlamentarna, nie tylko naszego kraju, dowodzi, że jednym z istotnych warunków sprawnego działania organu ustawodawczego w dziedzinie uchwalania ustaw i podejmowania uchwał jest wymagane quorum posłów na sali posiedzeń w momencie poprzedzającym głosowanie nad projektem aktu ustawodawczego. Jak wiadomo, z różnych przyczyn obiektywnych i subiektywnych, których omówienie przekracza ramy niniejszej opinii, niekiedy w takim momencie na sali nie ma dostatecznej liczby posłów. Zdarzają się jednak wypadki, gdy tuż przed głosowaniem zostało sprawdzone quorum z wynikiem pozytywnym, a suma głosów "za", "przeciw" i "wstrzymujących się" jest mniejsza od liczby posłów obecnych na sali w momencie głosowania. Oznaczałoby to, że niektórzy posłowie zachowali się biernie podczas aktu głosowania. Rodzi się pytanie, jaka może i powinna być ocena prawna takiego zachowania się posła, które to zachowanie, w określonych sytuacjach, może uniemożliwić w danym momencie uchwalenie ustawy bądź podjęcie uchwały przez Sejm. Otóż nie ulega wątpliwości, że bierne zachowanie się posła podczas aktu głosowania pozostaje w kolizji z konstytucyjnymi zadaniami Sejmu, określonymi w art. 20 ust. 3 ustawy zasadniczej. Tego rodzaju zachowanie się stwarza bowiem zagrożenie dla realizacji tych zadań, a to na skutek zakłócenia lub opóźnienia postępowania ustawodawczego, którego momentem finalnym jest głosowanie nad projektem ustawy lub uchwały.

2. Obowiązek czynnego uczestnictwa posła w stanowieniu prawa, a więc i w głosowaniu nad projektami ustaw i uchwał został sformułowany *expressis verbis* w art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Zasada aktywności poselskiej jako wymaganie ustawowe znajduje formalny wyraz również w art. 11 cytowanej ustawy. Według powołanego przepisu udział w pracach Sejmu jest prawem i obowiązkiem każdego posła. Obowiązuje go "czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz organów Sejmu, do których został wybrany". Użyte dwukrotnie określenie "czynny udział" w art. 2 ust. 1 i art. 11 ustawy nie pozostawia żadnych wątpliwości co do treści obowiązku ciążącego na posle w momencie głosowania nad projektem aktu ustawodawczego. Przeciwnie zachowanie się posła, tzn. bierne, oznacza niedopełnienie tego

obowiązku, co stanowi naruszenie cytowanych wyżej przepisów ustawy. Tego rodzaju zachowanie stanowi zarazem naruszenie ślubowania poselskiego. Zgodnie bowiem z ait. 3 ust. 1 ustawy poseł ślubuje "...rzetelnie i sumiennie wykonywać obowiązki..." Nietrudno zauważyć, że uchylanie się od czynnego uczestnictwa w akcie głosowania pozostaje w sprzeczności z treścią ślubowania.

3. Tymczasowy Regulamin Sejmu nie przewiduje sytuacji, w której poseł obecny na sali posiedzeń uchyla się od udziału w akcie głosowania. Z tego względu w Regulaminie nie przewidziano szczególnego trybu postępowania, zmierzającego do pociągnięcia posła do odpowiedzialności regulaminowej z tego powodu. Zdaniem Biura Studiów i Ekspertyz nie stanowi to jednak przeszkody w zastosowaniu przepisów art. 5 Tymczasowego Regulaminu Sejmu. W stosunku do posła, który zajmując ławę poselską (w sensie fizycznym), świadomie zachował się biernie podczas głosowania, mogą być wyciągnięte konsekwencje określone w art. 5 ust. 2, przewidziane między innymi za niewykonanie obowiązku poselskiego. Wnioskodawcą w tych sprawach może być tylko Prezydium Sejmu, a organem właściwym do rozpatrzenia kwestii odpowiedzialności posła i zastosowania ewentualnych sankcji -Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich.

W celu usunięcia jakichkolwiek wątpliwości, że czynny udział w akcie głosowania jest podstawowym obowiązkiem posła, w regulaminie Sejmu należałoby umieścić następujący przepis (w rozdziale dotyczącym głosowania):

" 1. Podstawowym obowiązkiem posła, obecnego na sali posiedzeń Sejmu bądź organu Sejmu, którego poseł jest członkiem, jest czynny udział w akcie głosowania zarządzonym przez marszałka Sejmu, bądź przewodniczącego organu Sejmu.

2. Sprawy niedopełnienia obowiązku, o którym mowa w ust. 1, podlegają rozpatrzeniu przez Komisję Regulaminową i Spraw Poselskich".

Na zakończenie wypada nadmienić, że ewentualna ocena biernego zachowania się posła podczas aktu głosowania z punktu widzenia zwyczajów parlamentarnych jest bezprzedmiotowa, ponieważ sposób zachowania się posła w takim momencie został określony ustawowo. Jak już wspomniano, ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów jednoznacznie stanowi, że poseł jest obowiązany czynnie uczestniczyć w stanowieniu prawa. W tym zakresie przepisy

ustawy nie pozostawiają więc "obszaru wolnego", to znaczy nie dopuszczają możliwości kształtowania się odmiennej praktyki (zwyczaj) parlamentarnej.

24 stycznia 1992

NIK nie może podejmować czynności kontrolnych w stosunku do organów samorządu terytorialnego ani wkraczać w działalność przedsiębiorstw stanowiących tzw. mienie komunalne. Ten stan prawny jest zapewne wynikiem braku spójności unormowań.

Teza ta jest konkluzją łącznej odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy osoba wykonująca mandat posła ma prawo do uzyskiwania wszelkich informacji, materiałów oraz wglądu w działalność organów samorządu terytorialnego i w działalność przedsiębiorstwa komunalnego?

2. Czy poseł może zlecić Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenie kontroli w przedsiębiorstwie komunalnym?

3. Czy NIK może kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego oraz przedsiębiorstw komunalnych?

Na powyższe pytania Biuro Studiów i Ekspertyz udziela następujących odpowiedzi:

1. Problem uprawnień posłów, przysługujących im w stosunku do organów samorządu terytorialnego i jednostek podległych samorządowi - tj. przedsiębiorstw komunalnych - na gruncie przepisów ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów z 31 lipca 1985 (DzU z 1991 nr 18, poz. 79) przedstawia się w sposób zróżnicowany. Ustawodawca w art. 20 ustawy przyznał posłowi prawo do czynnego uczestniczenia w sesjach i posiedzeniach organów samorządu terytorialnego - właściwych dla okręgu wyborczego, z którego został wybrany - poprzez przyznanie mu możliwości zgłaszania uwag i wniosków. Ponadto posłowi przysługuje, stosownie do przepisu art. 21 ustawy, prawo podjęcia - w wykonywaniu obowiązków poselskich - interwencji w organie samorządu terytorialnego dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców. Natomiast posłowi - w świetle przepisów ustawy - z całą pewnością nie przysługuje prawo żądania wszelkich informacji i ma-

teriałów, wglądu w działalność organów samorządu terytorialnego, ustawodawca bowiem powyższe upoważnienie przyznał posłowi w stosunku do organów administracji państwowej, zakładów, przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek gospodarki uspołecznionej (art. 19 ustawy).

Pewne kontrowersje budzi sprawa upoważnień wynikających z art. 19 ustawy, z których poseł mógłby skorzystać w stosunku do działalności przedsiębiorstwa komunalnego będącego elementem mienia samorządu terytorialnego. W świetle zapisu art. 19 ust. 1: "innych jednostek gospodarki uspołecznionej" wydaje się zasadne przyznanie posłowi "prawa do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów, wglądu w działalność, wstępu na teren obiektów lub do pomieszczeń" przedsiębiorstwa komunalnego, jako że przedsiębiorstwo to jest jednostką gospodarki uspołecznionej.

Odrębną kwestią jest sprawa skuteczności podjętej przez posła interwencji, a także skuteczności działań przewidzianych w art. 19 ustawy. Ustawodawca - w celu skutecznej realizacji powyższych uprawnień - nałożył na organy i jednostki, w których poseł podejmuje interwencję, a także kierowników tychże jednostek - obowiązek udzielania wszechstronnej pomocy, udostępniania wszelkich informacji i udzielania wyjaśnień dotyczących sprawy.

Zgodnie z brzmieniem art. 22 ustawy - uchybienia zatrudnionych w tych organach i jednostkach organizacyjnych pracowników w tym względzie stanowią naruszenie obowiązków pracowniczych w rozumieniu prawa pracy.

2. Przepisy ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów nie przewidują prawa zlecenia przez posła przeprowadzenia kontroli jakiegokolwiek organowi.

Natomiast przepis art. 3 ust. 1 ustawy z 8 października 1990 o Najwyższej Izbie Kontroli (DzU nr 22, poz. 82 i z 1989 nr 34, poz. 178) *expressis verbis* stanowi, że: "Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrolę na zlecenie Sejmu, Prezydenta, na wniosek Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy".

Z powyższego zapisu wynika, że NIK przeprowadza kontrolę na zlecenie Sejmu (jako całości), natomiast przepis ten nie przewiduje możliwości przeprowadzenia kontroli na zlecenie posła czy posłów. Zgodnie z przepisami Regulaminu Sejmu, procedura podjęcia przez Sejm decyzji o zleceniu NIK przeprowadzenia kontroli przedstawiać

się winna w następujący sposób:

Wniosek o potrzebie zlecenia przeprowadzenia kontroli - autorstwa posła lub grupy posłów - skierowany być winien do Prezydium Sejmu, które podejmuje ostateczną decyzję o konieczności zlecenia NIK-owi przeprowadzenia kontroli. Ponadto, zgodnie z przepisem art. 92 Regulaminu Sejmu, komisja sejmowa może wystosować do prezesa Najwyższej Izby Kontroli dezyderat zawierający postulat o konieczności przeprowadzenia kontroli w przedsiębiorstwie komunalnym. Uchwalony przez komisję dezyderat przedstawiany jest przez prezydium komisji marszałkowi Sejmu, który przesyła go z kolei prezesowi Najwyższej Izby Kontroli. Prezes NIK-u, zgodnie z art. 92 ust. 4, ma obowiązek ustosunkować się do dezyderatu i pisemnie powiadomić marszałka Sejmu o zajęтым stanowisku w ciągu 30 dni od dnia otrzymania dezyderatu, chyba że marszałek Sejmu na wniosek zainteresowanego organu ustali inny termin.

Odpowiedzi na dezyderaty oraz informacje o przebiegu realizacji dezyderatów rozpatrywane są na posiedzeniu komisji, która wystosowała dezyderat.

Posłowi - tak jak każdemu obywatelowi - przysługuje prawo złożenia skargi do Najwyższej Izby Kontroli, jeżeli poweźmie on informację o uchybieniach w działalności np. przedsiębiorstwa komunalnego. Skarga ta może być sygnałem dla NIK-u do podjęcia kontroli przedsiębiorstwa komunalnego.

3. Odrębnym problemem jest możliwość przeprowadzenia kontroli przez NIK w organach samorządu terytorialnego oraz w przedsiębiorstwie komunalnym. W przypadku organów samorządu terytorialnego - ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym (Dz.U nr 16, poz. 95 z późn. zm.) w rozdziale 10 określa ściśle organy uprawnione do sprawowania nadzoru nad działalnością komunalną. Organami tymi nie są ani posłowie, ani Najwyższa Izba Kontroli. Wynika z tego, że NIK nie może podejmować czynności kontrolnych w stosunku do organów samorządu terytorialnego. Ponadto należy przyjąć, że NIK nie powinien wkraczać w działalność przedsiębiorstw stanowiących tzw. mienie komunalne - albowiem art. 34 Konstytucji RP oraz zapis art. 1 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przewidują taką możliwość jedynie w stosunku do działalności "przedsiębiorstw państwowych".

Zapis o kontroli działalności przedsiębiorstw państwowych

nie został zmieniony po utworzeniu samorządu terytorialnego i wprowadzeniu w ustawodawstwie polskim pojęcia mienia (w tym przedsiębiorstwa) komunalnego.

Na tle obowiązującego stanu prawnego, który charakteryzuje brak spójności unormowań, co w rezultacie rodzi wiele wątpliwości interpretacyjnych, istotną sprawą wydaje się konieczność nowelizacji ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, a w konsekwencji także art. 34 Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie terytorialnym.

11 lutego 1992

Nic może być mowy o obowiązku tłumaczenia się posła z jego publicznych wystąpień przed organami korporacji zawodowej, której jest członkiem.

Zgodnie z art. 1 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz.U z 1991 nr 18 poz. 79) posłowie są przedstawicielami wyborców i wykonują swój mandat zgodnie z ich wolą, kierując się dobrem Narodu. Podstawowym obowiązkiem posła jest więc reprezentowanie tych, którzy go wybrali.

Realizując ten obowiązek posłowie przedstawiają i wyjaśniają wyborcom zasadnicze cele polityki państwa oraz uchwalonych ustaw i uchwał (art. 7 ustawy), przyjmując opinie, postulaty i wnioski swoich wyborców oraz ich organizacji (art. 8 ustawy).

Właściwym, w myśl ustawy, miejscem wyrażania przez wyborców opinii i stawiania postulatów są otwarte i środowiskowe spotkania z posłami, a także dyżury poselskie (art. 9).

Na spotkaniach z posłem wyborcy mogą wyrażać swoje niezadowolenie z powodu działalności parlamentarnej posła, mogą również kwestionować słuszność jego sejmowych wystąpień. Wyborcy mogą to czynić zarówno jako osoby prywatne, jak i jako przedstawiciele danej grupy czy środowiska zawodowego.

Jak już wspomniano wyżej, poseł za swoją działalność parlamentarną odpowiada przed wyborcami. Wyborcami posła mogą być członkowie danej korporacji zawodowej (izby lekarskiej), ale sama korporacja, jako instytucja, wyborcą nie jest.

Poseł nie ma więc obowiązku zdawania sprawy przed jej organami ze swej działalności publicznej w czasie wykonywania man-

datu.

Organy samorządu zawodowego, którego poseł jest członkiem, mogą zapraszać posła na różnego rodzaju spotkania, w tym również na spotkania poświęcone ocenie działalności posła. Lekarski samorząd zawodowy jest bowiem organizacją samodzielną, działającą wyłącznie na podstawie ustawy o izbach lekarskich i może organizować spotkania na dowolne tematy. Natomiast poseł nie ma obowiązku przyjęcia zaproszenia organów samorządu i nie musi w takich zebraniach uczestniczyć.

Jeżeli członkowie samorządu zechcą spotkać się z posłem, mogą to zrobić uczestnicząc w organizowanych przez biura poselskie otwartych i środowiskowych spotkaniach poselskich lub też składając posłowi wizytę podczas dyżuru poselskiego.

14 lutego 1992

Okręgowa Rada Lekarska, która w myśl §5 rozporządzenia ministra zdrowia i opieki społecznej z 2 października 1990 w sprawie zasad i trybu powoływania oraz przeprowadzania konkursu na niektóre stanowiska w zakładach społecznych służby zdrowia powołuje komisję konkursową wybierającą ordynatora, jest organem samorządu zawodowego lekarzy i nie można zaliczyć jej do kategorii podmiotów, o których mowa w art. 19 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

Artykuł 19 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (DzU z 1991 nr 18, poz. 79) ustanawia zasadę, w myśl której poseł może domagać się udostępnienia mu wszelkich informacji i materiałów od organów administracji państwowej, zakładów i przedsiębiorstw państwowych oraz innych jednostek gospodarki społecznej.

Okręgowa Rada Lekarska jest organem samorządu zawodowego lekarzy i nie można zaliczyć jej do kategorii podmiotów, o których mowa w art. 19 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Okręgowa Rada Lekarska może więc odmówić dostarczenia posłowi protokołu z czynności komisji konkursowej wybierającej ordynatora.

Natomiast - w myśl art. 21 cytowanej wyżej ustawy - poseł

może podjąć interwencję w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w niepaństwowej jednostce organizacyjnej dla załatwienia sprawy, którą wnosi, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania.

Kierownik każdego z ww. urzędów lub instytucji obowiązany jest niezwłocznie przyjąć posła, który przybył w celu załatwienia sprawy związanej z wykonywaniem swego mandatu, oraz udzielić wszystkich wyjaśnień dotyczących sprawy.

Organy lekarskiego samorządu zawodowego zaliczyć należy do niepaństwowych jednostek organizacyjnych, wymienionych w art. 21 cytowanej ustawy.

Poseł może więc domagać się od przewodniczącego Prezydium Okręgowej Rady Lekarskiej dostarczenia wszelkich informacji na temat prawidłowości przeprowadzenia konkursu na ordynatora szpitala, a ten ma obowiązek przyjąć posła i informacji takich mu udzielić. Odmowa udzielenia wyjaśnień i informacji byłaby w tym przypadku naruszeniem art. 21 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

13 lutego 1992

Zwolnienia pracowników, dokonywane w związku z likwidacją państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej, mają charakter grupowy, a więc w omawianym przypadku ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy znosi szczególną ochronę przed wypowiedzeniem stosunku pracy posłom i senatorom. Odnosi się to również do dyrektorów państwowych gospodarstw rolnych.

Zgodnie z art. 14 ustawy z 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 1991 nr 107 poz. 464) wykreślenie państwowego przedsiębiorstwa gospodarki rolnej z rejestru następuje z dniem podjęcia przez organ założycielski decyzji o likwidacji przedsiębiorstwa, przy czym likwidacja na wniosek Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa ma charakter obligatoryjny (art. 15 ust. 2). W

odniesieniu do pracowników likwidowanych zakładów pracy stosuje się przepisy ustawy z 28 grudnia 1989 o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (DzU z 1990 nr 4 poz. 19 z późn. zm.) - zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy.

Przy dokonywaniu grupowego zwolnienia pracowników w związku z ogłoszeniem likwidacji przedsiębiorstwa rozwiązywanie stosunku pracy następuje zgodnie z zasadami określonymi w art. 41' kodeksu pracy. Unormowania wynikające z art. 41' kp wyłączają stosowanie wszelkich przepisów ustanawiających szczególną ochronę pracowników przed wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku pracy.

Również ustawa z 28 grudnia 1989 uchyliła obowiązywanie przewidzianych zarówno w kodeksie pracy, jak i w innych aktach prawnych zakazów i ograniczeń przy wypowiedaniu stosunku pracy pracownikom objętym szczególną ochroną (m.in. posłom i senatorom).

Także zmiana przepisów cytowanej ustawy dokonana 24 sierpnia 1991 - ustawa o zmianie ustawy o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw – Dz.U z 1991 nr 83 poz. 372 (art. 1 pkt 3) chroni posłów i senatorów jedynie w przypadku indywidualnych zwolnień pracowników, tj. rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy w razie konieczności dokonywania wypowiedzeń z przyczyn określonych w omawianej ustawie, w rozmiarach nie kwalifikujących się do uznania za zwolnienia grupowe.

Zwolnienia dokonywane w związku z likwidacją państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej mają charakter grupowy, a więc zachodzi tu sytuacja, gdy ustawa o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy znosi szczególną ochronę przed wypowiedzeniem stosunku pracy posłom i senatorom. Odnosi się to również do dyrektorów państwowych gospodarstw rolnych, albowiem charakter stosunku pracy dyrektora przedsiębiorstwa państwowego sprawia, iż odwołanie go wywiera podwójny skutek: pozbawia go stanowiska oraz powoduje rozwiązanie stosunku pracy (odwołanie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę).

11 marca 1992

Istnieje obowiązek stworzenia związkom zawodowym możliwości wyrażania opinii o projektach wszelkich aktów normatywnych, jeśli tylko mają regulować sprawy znajdujące się w zakresie objętym ich zadaniami. Dotyczy to także projektów ustaw, bez względu na to, który podmiot wykonuje w danym przypadku inicjatywę ustawodawczą.

W wystąpieniu z 13 lutego 1992 Zarząd Główny Związku Nauczycielstwa Polskiego przedstawił wątpliwości dotyczące udziału ZNP jako ogólnokrajowego związku zawodowego, reprezentatywnego dla pracowników większości zakładów pracy (szkół i in. placówek oświatowych), w opiniowaniu projektów ustaw zgłoszonych z inicjatywy posłów, a odnoszących się w swej treści do spraw objętych zadaniami związków zawodowych.

Wątpliwość pierwsza dotyczy dopuszczalności samego podjęcia takiej inicjatywy bez uprzedniego wniosku związku zawodowego. Przysługujące posłom prawo zgłaszania inicjatywy ustawodawczej nie jest przedmiotowo ograniczone. Jako uprawnienie wynikające z wyraźnego przepisu art. 20 ust. 3 Konstytucji RP nie mogłoby być ono ograniczone aktem normatywnym usytuowanym niżej w hierarchii źródeł prawa. W szczególności zgłoszenie przez związek zawodowy wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 o związkach zawodowych, który taką możliwość przewiduje, nie stanowi koniecznego warunku inicjatywy poselskiej. Również zatem w sprawach objętych zadaniami związków zawodowych posłowie mogą bez inspiracji związku zawodowego przystąpić do opracowania projektu ustawy, który miałby być z ich inicjatywy wniesiony pod obrady Sejmu.

Wątpliwość druga dotyczy form udziału związków zawodowych w opiniowaniu poselskiego projektu ustawy. Ogólnym założeniem -wyrażonym m.in. w przepisach art. 19 cyt. ustawy -jest stworzenie związkom zawodowym możliwości wyrażenia opinii o projektach wszelkich aktów normatywnych, jeśli tylko mają regulować sprawy znajdujące się w zakresie objętym ich zadaniami. Stąd wynika obowiązek skierowania do władz ogólnopolskich związku zawodowego także poselskiego projektu takiej ustawy i stworzenia im moż-

liwości wypowiedzenia się w ciągu 30 dni o tym projekcie. Dołączane do każdego projektu ustawy uzasadnienie powinno - w myśl art. 33 ust. 3 Tymczasowego Regulaminu Sejmu RP - informować o opiniach, "w szczególności jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynikał z przepisów prawa", a więc także - z przepisów ustawy o związkach zawodowych.

Od opiniowania w powyższym trybie projektu ustawy należy odróżnić ewentualne poddanie go - w wyniku stosownej uchwały Sejmu - konsultacji społecznej, w której także byłby przewidziany istotny udział związków zawodowych.

6 marca 1992

Posel-rolnik pobierający ryczałt poselski obowiązany jest do zapłaty dwóch podatków: podatku dochodowego od osób fizycznych, obliczonego od kwoty otrzymywanego ryczałtu poselskiego, i podatku rolnego, obliczanego według powierzchni posiadanych gruntów rolnych.

Ustawa z 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U z 1991 nr 80 poz. 350, zm. nr 100 poz. 442) reguluje opodatkowanie podatkiem dochodowym dochodów osób fizycznych. Ustawa ta nie ma zastosowania do przychodów uzyskiwanych z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z tzw. działów specjalnych produkcji rolnej. Za działły specjalne ustawa uznaje (art. 2 ust. 2) uprawy w szklarni i ogrzewanych tunelach foliowych, uprawy grzybów i ich grzybni, uprawy roślin in vitro, fermową hodowlę i chów drobiu nieśnego i mięsnego, wylęgarnie drobiu, hodowlę i chów zwierząt futerkowych i laboratoryjnych, hodowlę dżdżownic, hodowlę entomofagów, hodowlę jedwabników, prowadzenie pasiek oraz hodowlę i chów innych zwierząt poza gospodarstwem rolnym.

Tylko dochody pochodzące z działów specjalnych produkcji rolniczej opodatkowane są podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych podlegają również ryczałty poselskie, stanowią one bowiem dochód w rozumieniu przepisów wyżej wymienionej ustawy.

Jedynie diety poselskie - zgodnie z art. 27 ust. 2 ustawy z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz.U z

1991 nr 18, poz. 79) nie podlegają opodatkowaniu. Podatek dochodowy od ryczałtu poselskiego odprowadzany jest do budżetu przez Kancelarię Sejmu.

Opodatkowaniu podatkiem rolnym podlegają natomiast zgodnie z ustawą z 15 listopada 1984 o podatku rolnym (Dz.U nr 52, poz. 268 z późn. zm.) grunty gospodarstw rolnych.

Za gospodarstwo rolne ustawa uznaje (art. 1 ust. 2) obszar użytków rolnych, lasów i gruntów leśnych, gruntów pod stawami oraz gruntów pod zabudowaniami związanymi z prowadzeniem tego gospodarstwa o łącznej powierzchni użytków rolnych przekraczającej 1 ha przeliczeniowy i stanowiących własność lub znajdujących się w posiadaniu osoby fizycznej lub prawnej, jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej, lub też dwóch i więcej osób fizycznych i prawnych prowadzących wspólną gospodarę rolną.

Obowiązek podatkowy, stosownie do art. 3 cytowanej ustawy, ciąży na osobach fizycznych lub osobach prawnych będących w dniu 1 stycznia roku podatkowego właścicielami lub samoistnymi posiadaczami gospodarstwa rolnego.

W rozdziale 4 ustawy z 15 listopada 1984 o podatku rolnym określone zostały zwolnienia i ulgi podatkowe w podatku rolnym. Ustawa ta nie przewiduje zwolnienia posłów-rolników od płacenia tego podatku. Zwolnienia posłów od zapłaty podatku rolnego nie przewiduje również ustawa z 31 lipca 1985 o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. A więc jak w sentencji.

20 lutego 1992

Ponieważ art. 64 ust. 2 Prawa górniczego nie określa, kto, oprócz przedsiębiorstwa górniczego, partycypuje w kosztach urządzeń, stanowiąc, że przedsiębiorstwo górnicze "...jest zobowiązane zapewnić nakłady stanowiące udział w kosztach budowy takich urządzeń...", a powołane przepisy Prawa wodnego nakładają obowiązek pokrycia części kosztów przez właścicieli nieruchomości, należy dojść do wniosku, iż w budowie urządzeń, w sytuacji, o której mowa, winni uczestniczyć zainteresowani właściciele nieruchomości oraz przedsiębiorstwo górnicze.

Art. 64 Prawa górniczego odnosi się do dwóch sytuacji. Pierwsza z nich dotyczy (ust. 1) przypadku, gdy w wyniku robót górniczych nastąpił trwały zanik wody lub jej przydatności do użytku domowego lub potrzeb inwentarza. W takim przypadku na przedsiębiorstwie górnicyz cięży obowiązek naprawienia tej szkody górnicyzej poprzez budowę studni albo innych urządzeń zapewniających trwałe zaopatrzenie w wodę.

Drugą sytuację normuje art. 64 ust. 2. Odnosi się on nie do likwidacji szkód, ale do normalnej, racjonalnej gospodarki wodnej. Przedsiębiorstwo górnicyze partycypuje w budowie urządzeń wodnych oraz ponosi koszty ich eksploatacji i remontów.

Zwrócić należy uwagę, iż ust. 2 art. 64 odstępuje od zaistnienia szkody górnicyzej. Wynika to z tego, że przedsiębiorstwo górnicyze uczestniczy w kosztach budowy urządzeń razem z innymi zainteresowanymi podmiotami, podczas gdy w sytuacji szkody górnicyzej cały koszt budowy obciążałby przedsiębiorstwo.

Ponieważ w ust. 2 art. 64 powołano się na racjonalną gospodarkę wodną, przepis ten należy rozpatrywać na podstawie Prawa wodnego, a szczególnie jego art. 99 ust. 2 i art. 100 - stanowiących, że urządzenia zbiorowego zaopatrzenia wsi w wodę wykonywane są na koszt państwa, ze zwrotem części kosztów przez zainteresowanych właścicieli nieruchomości, a urządzenia te stanowią własność państwa. Stąd właśnie wynika wniosek wyrażony w sentencji.

Nie można również z art. 64 ust. 2 Prawa górnicyzego wyciągnąć wniosku, że w myśl ostatniego przepisu "...Przedsiębiorstwo górnicyze ponosi również koszty eksploatacji i remontów tych urządzeń". Ukryte w tym zdaniu określenie "ponosi również" stanowi, że oprócz partycypowania w budowie na przedsiębiorstwie cięży obowiązek ponoszenia kosztów eksploatacji i remontów urządzeń, to znaczy utrzymanie sprawności ich działania i napraw. Nit; można jednakże z tego przepisu wyciągnąć wniosku, iż użytkownicy urządzeń są zwolnieni z innych opłat, np. za dostarczoną wodę, ustalonych na podstawie art. 107 ust. 3 pkt 1-3 Prawa wodnego.

30 marca 1992

W myśl art. 28 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym

- rada gminy wybiera wójta bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej 2/3 ustawowego składu rady.

O ile ustawowy skład rady wynosi np. 20 członków, to do prawomocnego wyboru wójta wymagane jest, aby obecnych na posiedzeniu było 14 osób. Jeżeli obecnych było i - co jest tu najistotniejsze - wzięło udział w głosowaniu 18 członków rady - do wyboru wójta potrzebnych było 10 głosów "za" (bezwzględna większość oznacza, że liczba głosów "za" przekracza łączną liczbę głosów "przeciw" i wstrzymujących się).

Inaczej przedstawia się sytuacja przy odwołaniu wójta. Ustawa nie wprowadza tu innych wymogów niż w odniesieniu do pozostałych członków zarządu gminy; stosujemy tu więc przepis art. 18 ust. 4 ustawy, według którego do odwołania "zarządu gminy lub poszczególnych jego członków" wymagana jest bezwzględna większość ustawowego składu rady. W omawianym przypadku do odwołania wójta potrzebna by więc była większość 11 członków rady głosujących za odwołaniem.

Powyższe uwagi mają zastosowanie pod warunkiem, że statut gminy nie wprowadza odmiennych zasad, przy czym należy podkreślić, że statut gminy może jedynie zaostrzać wymogi formalne dotyczące głosowania, nie może natomiast obniżyć minimalnego pułapu określonego przez ustawę.

27 lutego 1992

Możliwy jest wybór prezesa zarządu związku komunalnego spoza członków zgromadzenia, w tym również w drodze konkursu ofert, o ile nie spowoduje to naruszenia dopuszczalnego wskaźnika 1/3 członków spoza zgromadzenia.

W świetle art. 73 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym - dopuszczalny jest wybór członków zarządu związku komunalnego spoza członków zgromadzenia, w liczbie nie przekraczającej 1/3 składu zarządu związku. Możliwość taka występuje pod warunkiem, że "statut związku tak stanowi".

W omawianym przypadku statut związku wprowadza w stosunku do wiceprezesów związku wyraźny wymóg wyboru spośród członków zgromadzenia, natomiast co do funkcji prezesa nie wpro-

wadza takich ograniczeń. Oznacza to, że prezes w świetle statutu może być wybierany spoza składu zgromadzenia (tzw. argumentowanie a contrario), a więc skoro przepis wprowadza pewne ograniczenia dla jednego przypadku, a nie wprowadza ich w innym, należy rozumieć, że taki zakaz w tym drugim wypadku nie istnieje i w takiej sytuacji nie jest już niezbędne, aby przepis wyraźnie dopuszczał możliwość, o której mowa.

27 lutego 1992

Ustawa o samorządzie terytorialnym nie reguluje odrębnie statusu skarbnika i sekretarza po podziale gminy, dlatego też należy stosować przepis art. 70 § 1 kodeksu pracy - w myśl którego pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał.

W myśl art. 2 pkt 3 ustawy z 22 marca 1990 o pracownikach samorządowych (DzU z 1990 nr 21, poz. 124 z późn. zm.) sekretarz i skarbnik gminy są pracownikami zatrudnionymi na podstawie powołania, a nie wyboru. Ustawa z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym (DzU z 1990 nr 16, poz. 95) nie przewiduje szczególnego trybu głosowania przy powoływaniu sekretarza i skarbnika - stąd też stosujemy ogólną zasadę z art. 14 ust. 1 ustawy, w myśl której decyduje zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy składu rady - pod warunkiem, że statut gminy nie zawiera kryteriów surowszych (odstępstwo od zasady ustawowej może jedynie zastrzajać przepis art. 14 ust. 1); ponieważ głosowanie jest tajne, nie stosuje się ust. 2 (głos przewodniczącego).

Co się natomiast tyczy statusu skarbnika i sekretarza po podziale gminy, to ustawa o samorządzie terytorialnym nie przewiduje tu szczególnego trybu i zasad, stąd też stosować należy przepis art. 70 § 1 kodeksu pracy - pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być w każdym czasie odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał.

O ile organ gminy powołujący sekretarza i skarbnika (rada) nie odwoła tych osób ze stanowisk, należy uznać, że z chwilą ustaloną jako dzień oficjalnego zakończenia istnienia "starej" gminy tracą

automatycznie moc uprawnienia i kompetencje tych osób, stają się oni natomiast pracownikami tego urzędu, który został wskazany w akcie prawnym dotyczącym podziału gminy jako przejmujący (oczywiście bez uprawnień związanych ze stanowiskami skarbnika i sekretarza w stosunku do którejkolwiek z "nowych" gmin).

18 marca 1992

Jednostka pomocnicza nie może być utworzona w gminie, o ile nie przewiduje tego statut. Należy bowiem pamiętać, że w sprawach dotyczących organów pomocniczych gmin najważniejsze są postanowienia zawarte w statucie danej gminy (art. 3 ustawy z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym, DzU nr 19, poz. 95).

Przy uwzględnieniu powyższego założenia - należy przypomnieć zasady przyjęte w ustawie o samorządzie terytorialnym, które stanowić będą odpowiedź na postawione pytania i wątpliwości:

1) zasady i tryb tworzenia jednostek pomocniczych określa statut gminy (art. 5 ust. 3 ustawy), a więc jednostka pomocnicza nie może być utworzona w gminie, o ile nie przewiduje tego statut,

2) jedynymi jednostkami pomocniczymi gminy przewidzianymi przez ustawę są - na terenie miast - dzielnice miejskie i osiedla (art. 5 ust. 1),

3) rada może powoływać stałe i doraźne komisje do określonych zadań, ustalając przedmiot działania oraz skład osobowy (art. 21 ust. 1),

4) jednostkom pomocniczym gminy nie mogą być przyznane zadania i kompetencje zastrzeżone dla organów gminy,

5) organizację i zakres działania dzielnicy (osiedla) ustanawia rada gminy odrębnym statutem (art. 35),

6) zmiany w statucie winny być uchwalane w trybie zastrzeżonym dla ustanawiania statutu,

7) przytoczenie błędnej podstawy prawnej, o ile jest jedyną nieprawidłowością danej uchwały, nie powinno stanowić przyczyny nieważności uchwały - chyba że brak jest innego przepisu dającego danemu organowi prawo stanowienia przepisu tej treści.

Uchwała gminy niezgodna z prawem może być uchylona w

jednym ze sposobów określonych w rozdziale 10 ustawy:

1) poprzez orzeczenie wojewody o niezgodności uchwały z prawem (co organ nadzoru uczynić może jedynie w okresie 30 dni od jej doręczenia) - dla porządku należy wspomnieć, że z prawnego punktu widzenia nie jest to uchylenie uchwały, lecz stwierdzenie jej nieważności (art. 91 ust. 1),

2) zaskarżenie uchwały przez organ nadzoru do sądu administracyjnego (art. 93 ust. 1),

3) wezwanie do usunięcia naruszonego interesu prawnego, a następnie zaskarżenie uchwały do NSA (art. 101).

27 marca 1992

Zgodnie z delegacją art. 298 § 2 kodeksu pracy Rada Ministrów ustaliła niezbędne - jak się wydaje - odstępstwa od przepisów kodeksu pracy dotyczące czasu pracy i wynagradzania za godziny nadliczbowe pracowników służby zdrowia. W świetle tych rozporządzeń nie można mówić o pozbawieniu lekarzy odpłatności za godziny nadliczbowe, lecz jedynie o szczególnym uregulowaniu tej kwestii.

Przez pracę w godzinach nadliczbowych według art. 133 kodeksu pracy rozumieć należy pracę wykonywaną ponad normy ustalone w kp (lub innych przepisach, lecz zgodnych z jego założeniami). Jest to więc praca świadczona przez taki czas, który przekracza wymiar ustalony w indywidualnej umowie o pracę. Zgodnie z art. 124 § 1 kp za pracę w godzinach nadliczbowych oprócz normalnego wynagrodzenia przysługuje dodatek. Wyżej wymieniony artykuł jest normą prawną bezwzględnie obowiązującą, a prawa pracownika wynikające z tego przepisu nie mogą być zmienione ani ograniczone na jego niekorzyść. Zakres obowiązywania tego artykułu jest powszechny, a wszelkie odstępstwa od obowiązku dodatkowego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych są przewidziane albo w samym kodeksie pracy (np. pracownik w zamian za niedzielę lub święto otrzymał inny dzień wolny na podst. art. 134 § 2 kp), albo w sposób wyraźny w przepisach szczególnych, które mogą np. wyłączyć obowiązek stosowania odpłatności za godziny.

W myśl art. 298 § 2 kp Rada Ministrów może w stosunku

m.in. do pracowników służby zdrowia ustalić niezbędne odstępstwa od przepisów kodeksu pracy w zakresie czasu pracy i wynagradzania za godziny nadliczbowe.

Zgodnie z delegacją tego artykułu Rada Ministrów wydała rozporządzenie 27 grudnia 1974 w sprawie niektórych obowiązków i uprawnień pracowników zatrudnionych w zakładach służby zdrowia (DzU z 1974 nr 51, poz. 326; zm. z 1990 nr 65, poz. 387, nr 69, poz. 291 oraz z 1992 nr 20, poz. 79). Przepisy tego rozporządzenia przewidują właśnie w odniesieniu do pracowników służby zdrowia dostosowanie czasu pracy do potrzeb wynikających np. z całodobowej opieki nad pacjentem oraz szczególne sposoby wynagradzania za pracę w godzinach nadliczbowych (§ 7) bądź nawet, w określonych przypadkach, wyłączają obowiązek wynagradzania za godziny nadliczbowe (§ 3 ust. 2).

Generalnie zgodnie z § 2 ust. 1 cytowanego rozporządzenia czas pracy m.in. dla pracowników medycznych (do których zalicza się w potocznym rozumieniu lekarzy) wynosi 7 godzin 35 minut na dobę i 40 godzin przeciętnie na tydzień. § 3 ust. 1 w przypadkach uzasadnionych potrzebami zakładu pracy dopuszcza zatrudnienie pracowników medycznych w wymiarze do 8 godzin na dobę i 42 godzin przeciętnie na tydzień, pod warunkiem wyrażenia przez nich zgody oraz nieprzekroczenia limitów, dawek i innych norm zdrowotnych określonych w odrębnych przepisach.

Zgodnie z § 3 ust. 2 za pracę w wymiarze 8 godzin na dobę i 42 godzin na tydzień przysługuje wynagrodzenie bez dodatku za godziny nadliczbowe (zgodnie z art. 129 kp czas pracy nie może przekroczyć 8 godzin na dobę i 46 godzin na tydzień, przy czym aktualna norma tygodniowa - zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 23 grudnia 1988 w sprawie czasu pracy w uspołecznionych zakładach pracy w latach 1989-1992 - DzU nr 12, poz. 329 - wynosi 42 godziny).

Dodatek ten przysługuje w razie przekroczenia 8 godzin na dobę (42 godzin na tydzień) - zgodnie z § 3 ust. 3 rozporządzenia. Dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych nie przysługuje również zgodnie z § 6 ust. 2 cyt. rozp. lekarzom zatrudnionym w gminnych i wiejskich ośrodkach zdrowia, gdy wykonanie zadań przekroczy czas pracy określony w umowie o pracę. Wynika to z założenia, że zadania tych pracowników winny być ustalone w taki sposób, aby

mogli je wykonywać w czasie określonym umową o pracę.

W szczególny sposób unormowane zostały też tzw. dyżury lekarskie w zakładach służby zdrowia. Zgodnie z rozdz. 3 rozporządzenia RM z 27 grudnia 1974 lekarze mogą być zobowiązani do pełnienia:

- dyżurów zakładowych (polegających na wykonywaniu pracy lub na pozostawaniu tylko w gotowości do jej wykonywania § 11) poza normalnymi godzinami ordynacji danego zakładu lub jego oddziału;

- pozostawania poza zakładem pracy w gotowości do pracy (§ 10 ust. 1 pkt 2).

Czas dyżurów zakładowych lub pozostawania w gotowości do pracy poza zakładem nie jest wliczany do czasu pracy i nie może być opłacany jak godziny nadliczbowe. Za czas dyżurów zakładowych w zasadzie nie przysługuje czas wolny od pracy (§ 13 ust. 1), jednakże przełożony lekarza może go zwolnić z części godzin pracy po zakończeniu dyżuru, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia za czas zwolnienia (§ 13 ust. 2). Jest to uregulowanie zbieżne z przewidzianym w art. 144 kp, który nakazuje wliczać do czasu pracy tylko te godziny, w czasie których pracownik świadczył pracę.

W myśl tego artykułu kodeksu pracy czas wolny udzielony w zamian za dyżur jest środkiem umożliwiającym odpoczynek, nie jest więc "rekompensatą" za godziny nadliczbowe w rozumieniu art. 143 kp.

Szczegółowe zasady wynagradzania pracowników służby zdrowia zamieszczone zostały w rozporządzeniu ministra zdrowia i opieki społecznej z 22 września 1989 w sprawie uposażenia pracowników zakładów społecznych służby zdrowia, zakładów pomocy społecznej i zakładów rehabilitacji zawodowej inwalidów (Dz.U nr 58, poz. 346; zm. nr 65? poz. 398; z 1990 r. nr 7, poz. 43, nr 25, poz. 148, nr 37, poz. 213, nr 51, poz. 317, nr 84, poz. 496; z 1991 r. nr 32, poz. 136).

§ 14 ust. 1 przewiduje, że za każdą godzinę pełnienia dyżuru zakładowego przysługuje odrębne wynagrodzenie wg zasad przewidzianych w tym rozporządzeniu (podobnie jak w odniesieniu do dyżurów w niedziele i święta - § 14 ust. 2 - czy czasu pozostawania w gotowości do pracy - § 15).

Kodeks pracy nie wyklucza bowiem możliwości stosowania

innych form pieniężnego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych niż tych przewidzianych w art. 134 § 1 kp. Może to być np. ryczałt albo zwiększona stawka godzinowa (patrz: Kodeks pracy. Komentarz, pod red. J. Jończyka, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1977, s. 538).

Reasumując, podkreślić należy, że zgodnie z delegacją art. 298 § 2 kodeksu pracy Rada Ministrów ustaliła niezbędne jak się wydaje odstępstwa od przepisów kodeksu pracy dotyczące czasu pracy i wynagradzania za godziny nadliczbowe pracowników służby zdrowia (uregulowane generalnie przez art. 134 § 1 kp). Odstępstwa te wynikają ze specyfiki zawodu lekarza, a wiążą się np. z obowiązkiem pracy w niedziele i święta, w nocy, z koniecznością całodobowej opieki w zespole reanimacyjnym czy też z charakterem pracy lekarza zatrudnionego w ośrodku wiejskim. W świetle omówionych rozporządzeń nie można mówić o pozbawieniu lekarzy odpłatności za godziny nadliczbowe, lecz jedynie o szczególnym uregulowaniu tej kwestii, zgodnie z upoważnieniem ustawowym wynikającym z art. 298 § 2 kodeksu pracy.

23 marca 1992

Zobowiązanie pracowników w regulaminie pracy do nie ujawniania wysokości wynagrodzenia jest prawnie dopuszczalne. Należy jednak podkreślić, że moc obowiązująca regulaminu pracy, jako aktu prawnego wewnątrzzakładowego, nie może przekraczać terenu zakładu pracy. Pracownik, zobowiązany regulaminem do takiego właśnie zachowania się, staje się bowiem zwolniony z nałożonego na niego obowiązku - już po wyjściu poza "bramę" zakładu pracy.

1. W związku ze stosowanymi coraz częściej przez pracodawców praktykami zobowiązania pracowników do nie ujawniania wysokości otrzymywanych przez nich wynagrodzeń za pracę powstaje pytanie - czy obowiązujące przepisy prawa dopuszczają taką możliwość?

Stwierdzić należy przede wszystkim, że z prawnego punktu widzenia wynagrodzenie za pracę stanowi majątkowe świadczenie podmiotu zatrudniającego za świadczoną przez pracownika pracę.

Wynagrodzenie pracownika jest obligatoryjnym elementem umowy o pracę, co wynika z art. 29 § 1 kodeksu pracy, w odróżnieniu od niektórych umów cywilnoprawnych.

Przepisy prawa pracy są dla wszystkich podmiotów gospodarczych takie same, z wyjątkiem gdy pracodawcą jest osoba fizyczna; wówczas zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 20 listopada 1974 w sprawie stosunków pracy, w których pracodawcą jest osoba fizyczna (DzU nr 45, poz. 272) - wyłącza się stosowanie niektórych artykułów kodeksu pracy, np. 38, 52 § 3.

Wiąże się to m.in. z brakiem możliwości zajęcia stanowiska w tych sprawach przez zakładową organizację związkową.

Od wynagrodzenia należy odróżnić inne świadczenia i wypłaty związane z zatrudnieniem (np. nagrody, odszkodowania, odprawy itp.).

Problem wynagrodzenia pozostaje w ścisłym związku z prawami i obowiązkami stron stosunku pracy, regulowanymi przede wszystkim w dziale trzecim kodeksu pracy. Stwierdzić należy, że ani ten dział, ani inne postanowienia kodeksu pracy dotyczące wynagrodzenia nie przewidują *expressis verbis* zakazu zobowiązywania pracowników do nie ujawniania wysokości wynagrodzenia osobom trzecim.

Przewidziana w kp ochrona prawna wynagrodzenia za pracę (dział trzeci rozdz. drugi) wyraża się w zakazie wstrzymywania bądź opóźniania wypłaty wynagrodzenia, w ograniczeniu wierzytelności dopuszczalnych do potrąceń i ograniczeniu wysokości kwot podlegających potrąceniu oraz w niedopuszczalności zrzeczenia się lub przeniesienia na inną osobę prawa do wynagrodzenia.

Przepisy tego rozdziału nakładają na zakład pracy obowiązek dokonywania wypłaty wynagrodzenia przynajmniej raz w miesiącu, w miejscu, terminie i czasie określonym w regulaminie pracy lub w przepisach o wynagrodzeniu (np. w przepisach branżowych) oraz przewidują obowiązek zakładu udostępniania pracownikowi dokumentów, na podstawie których obliczone zostało jego wynagrodzenie (art. 85 § 2 kp).

W polskiej nauce prawa pracy nie ma jednolitego poglądu na kwalifikację prawną regulaminów pracy (Zob. T. Zieliński, Prawo pracy. Zarys systemu, cz. I, PWN, Warszawa-Kraków 1986, s. 169-172). Można jedynie stwierdzić, że regulaminy pracy jako specyficz-

nie źródło prawa pracy są aktami wewnątrzzakładowymi. Przestrzeganie ich postanowień należy zgodnie z art. 100 § 2 pkt 3 do obowiązków pracowniczych. Regulamin pracy powinien istnieć w każdym zakładzie pracy (w tym także w zakładzie prowadzonym przez osoby fizyczne i spółki prawa cywilnego czy handlowego), zatrudniającym stale co najmniej 50 pracowników.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 20 grudnia 1974 w sprawie regulaminów pracy oraz zasad usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania zwolnień od pracy (DzU nr 49, poz. 299 z późn. zm.) regulamin pracy ustala kierownik zakładu w uzgodnieniu z zakładową organizacją związkową.

W przypadku przedsiębiorstw państwowych, w których funkcjonuje samorząd pracowniczy, uchwalenie regulaminu pracy na wniosek dyrektora przedsiębiorstwa należy do wyłącznej kompetencji rady pracowniczej (art. 24 ust. 1 pkt 13 ustawy z 25 września 1981 o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego).

Jak się wydaje, ewentualne zobowiązanie pracowników do nieujawniania wysokości wynagrodzenia za pracę osobom trzecim (zwłaszcza współpracownikom) może mieścić się w grupie tych postanowień regulaminów, które określają obowiązki stron. Do grupy tej zalicza się postanowienia precyzujące podstawowe obowiązki pracownika w zakresie przestrzegania porządku i dyscypliny pracy, rozumianej szeroko jako podporządkowanie pracownika między innymi regułom określonego postępowania (zachowania się) w stosunkach z przełożonymi, podwładnymi i współpracownikami (T. Zieliński, *op.cit.* s. 172).

Art. 100 k.p., będący ogólnym katalogiem obowiązków pracowniczych, zalicza do tych obowiązków również przestrzeganie regulaminu pracy i ustalonego w zakładzie pracy porządku (§ 2 pkt 3). Pracownik powinien przestrzegać zarówno postanowień regulaminu pracy, jak i innych wewnętrznych zarządzeń. Ustalony w zakładzie porządek obejmuje również pewne nakazy lub zakazy sformułowane ustnie, zarówno indywidualne, jak i do całej załogi (por. Kodeks pracy. Komentarz, pod red. J. Jończyka, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1977, s. 373).

Analiza treści art. 100 kp w powiązaniu z art. 104 § 1 kp wyraźnie wskazuje na normatywny charakter regulaminu pracy jako jednego ze źródeł obowiązków pracowniczych.

W konkluzji należałoby wyrazić pogląd, że zobowiązanie w regulaminie pracy pracowników do nieujawniania wysokości wynagrodzenia jest prawnie dopuszczalne. Zachowanie bowiem dyskrekcji przez pracownika w odniesieniu do otrzymywanego przezeń wynagrodzenia może być potraktowane w tym regulaminie jako jeden z obowiązków pracownika. Należy jednak podkreślić, że moc obowiązująca regulaminu pracy, jako aktu prawnego wewnątrzzakładowego, nie może przekraczać terenu zakładu pracy. Z tego względu należy uznać, że nakładanie na pracownika obowiązku zachowania "tajemnicy" o pobieranym wynagrodzeniu jest i będzie zabiegiem bezskutecznym z punktu widzenia motywów (celu), jakimi kierował się pracodawca. Pracownik zobowiązany regulaminem do takiego właśnie zachowania się, staje się bowiem zwolniony z nałożonego na niego obowiązku - już po wyjściu poza "bramę" zakładu pracy. Regulamin pracy dotyczy bowiem zachowań pracowników tylko w miejscu pracy (wg art. 104 § 1 kp - regulamin pracy ustala porządek wewnętrzny w zakładzie pracy).

Należy przy tym wskazać, że rada pracownicza przedsiębiorstwa, w ramach prawa kontroli całokształtu działalności przedsiębiorstwa, może w porozumieniu ze związkami zawodowymi wprowadzić kontrolę przestrzegania norm pracy oraz dyscypliny pracy i płac (art. 28 ustawy z 25 września 1981 o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego - DzU nr 24, poz. 123 z późn. zm.); rada pracownicza proponuje również warunki pracy i płac osobom przystępującym do konkursu na dyrektora.

Także związki zawodowe sprawują kontrolę nad przestrzeganiem prawa pracy oraz biorą udział w ustalaniu systemu wynagrodzenia (art. 27, ust. 3, art. 23, ust. 1 ustawy z 23 maja 1991 o związkach zawodowych - DzU nr 55, poz. 234).

2. W zakresie nie uregulowanym w kodeksie pracy mają odpowiednie zastosowanie do wynagrodzenia za pracę przepisy kodeksu cywilnego dotyczące świadczeń pieniężnych (np. art. 358-360, 481 i 482 kc.). Miejsce wypłaty wynagrodzenia powinien określać regulamin pracy. W przypadku gdy ani regulamin, ani przepisy o wynagrodzeniu nie zawierają w tym przedmiocie żadnych postanowień, stosuje się odpowiednio (zgodnie z art. 300 kp) dyspozycję art. 454 § 2 kc. W tym przypadku jako miejsce wypłaty wynagrodzenia przyjmuje się siedzibę zakładu pracy. Strony mogą jednak oznaczyć inaczej

miejsce wypłaty wynagrodzenia, ale w sposób nie pogarszający sytuacji pracownika, np. przez wpłatę wynagrodzeń na indywidualne konta bankowe. Coraz częściej, na wzór zachodni, pracownik otrzymuje wynagrodzenie nie kwitując faktu otrzymania świadczenia. Zabiegi te mają właśnie na celu uniknięcie ewentualnych nieporozumień pracowniczych na tle płacowym i są prawnie dopuszczalne.

3. Do omawianej kwestii nie mogą mieć zastosowania przepisy ustawy z 14 grudnia 1982 o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U nr 40, poz. 271 z późn. zm.), ponieważ indywidualne wynagrodzenie pracownika nie stanowi w świetle art. 3 tej ustawy przedmiotu tajemnicy służbowej.

3 kwietnia 1992

Czyny opisane w art. 35 ustawy z 23 maja 1991 o związkach zawodowych (Dz.U nr 55, poz. 234), polegające na przeszkadzaniu w utworzeniu zgodnie z prawem organizacji związkowej bądź utrudnianiu wykonywania działalności związkowej prowadzonej zgodnie z przepisami ustawy, bądź dyskryminujące pracownika z powodu przynależności do związku zawodowego, z powodu pozostawiania poza związkiem zawodowym lub wykorzystywania funkcji związkowej (w związku z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją), oraz czyny polegające na przeszkadzaniu we wszczęciu lub prowadzeniu w sposób zgodny z prawem sporu zbiorowego, na kierowaniu strajkiem wbrew przepisom ustawy - w rozumieniu art. 26 ustawy z 23 maja 1991 o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U nr 55, poz. 236) są wykroczeniami.

W obu wyżej wymienionych ustawach ustawodawca nie określił charakteru czynu, tj. czy jest to przestępstwo, czy wykroczenie, jak też nie określił organu właściwego do orzekania w sprawach odpowiedzialności za naruszenie przepisów tych ustaw.

Zdaniem Biura Studiów i Ekspertyz należy uznać, iż czyny karalne opisane w ww. ustawach stanowią wykroczenie. Interpretacja ta wynika z treści art. 121 kk.

Z komentarza do art. 121 kodeksu karnego (J. Andrejew, W.

Swida, W. Wolter - 1979 r.) wynika, iż przepisy części ogólnej kodeksu karnego obowiązują odnośnie do wszystkich przestępstw przewidzianych poza kodeksem karnym, ale właśnie tylko co do przestępstw, a nie innych czynów karalnych, chyba że te inne ustawy karne same rozciągają moc obowiązującą przepisów części ogólnej kodeksu karnego na sferę przez siebie regulowaną (jak to jest np. w ustawie karno-skarbowej).

A ponieważ zarówno ustawa o związkach zawodowych jak też ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych nie są ustawami karnymi, nadto z przepisów tych ustaw nie wynika, aby rozciągały moc obowiązującą przepisów części ogólnej kodeksu karnego na swoje ustawy, należy uznać, iż czyny opisane w art. 35 ustawy o związkach zawodowych i w art. 26 ustawy o rozwiązywaniu sporów zbiorowych są wykroczeniami i jako takie podlegają rozpoznaniu przez kolegia do spraw wykroczeń.

30 marca 1992

Umowa leasingu nie została odrębnie uregulowana ani w polskim prawie cywilnym, ani też handlowym. Niektóre aspekty leasingu zostały unormowane przepisami prawa celnego, podatkowego i prawa o prywatyzacji. Zastosowano przy tym metodę legislacyjną polegającą na regulacji leasingu w ramach szerszych kategorii zjawisk ekonomicznych i prawnych, rzadko posługując się *expressis verbis* terminem "leasing".

Leasing jako zjawisko ekonomiczne jest stosunkowo nową formą obrotu gospodarczego i finansowania inwestycji. W znaczeniu szerokim obejmuje on transakcje polegające na oddaniu przez jedną stronę (udostępniającego, leasingodawcę) drugiej (użytkownikowi, leasingobiorcy) rzeczy do korzystania za opłatą na różnych warunkach.

Koncepcja współczesnego leasingu wykształciła się na początku obecnego półwiecza w USA, jako reakcja na wzrost zapotrzebowania kapitałowego po drugiej wojnie światowej. W 1952 r. utworzono tam pierwszą spółkę leasingową, United States Leasing Corporation. Niespełna dziesięć lat później leasing zaczęto stosować w Europie Zachodniej. Pierwszą europejską spółką leasingową była

Mercantile Leasing, utworzona w 1960 r. w Wielkiej Brytanii.

Wybrane aspekty leasingu zostały unormowane odrębnie w przepisach prawa handlowego m.in. we Francji, w Belgii, w RFN, w Hiszpanii, w USA. Wynikiem dążenia do upowszechnienia i rozwoju leasingu międzynarodowego było przyjęcie w dniu 26 maja 1988 na konferencji dyplomatycznej w Ottawie konwencji UNIDROIT o międzynarodowym leasingu finansowym.

W obrocie krajowym, do końca 1989 r., transakcje leasingu należały do rzadkości. Wzrost zainteresowania tą formą obrotu i finansowania nastąpił po wejściu w życie ustaw z 23 grudnia 1988 o działalności gospodarczej oraz o działalności gospodarczej z udziałem podmiotów zagranicznych. Od początku 1990 r. zaczęto w kraju tworzyć firmy, których głównym lub alternatywnym przedmiotem działalności stał się leasing. Pojawiły się też liczne publikacje dotyczące leasingu. Brak jest natomiast kompleksowej i wyczerpującej regulacji prawnej w tym zakresie. Niektóre aspekty leasingu zostały unormowane przepisami prawa celnego, podatkowego i prawa o prywatyzacji. I tak:

1. W prawie celnym - ustawa z 28 grudnia 1989 - Prawo celne (Dz.U z 1989 nr 75, poz. 445; z 1991 nr 60, poz. 253, nr 73, poz. 320 i nr 100, poz. 442); zasady obrotu z zagranicą towarami stanowiącymi przedmiot leasingu oraz zasady postępowania celnego dotyczącego tych towarów zostały określone:

- w art. 7 ust. 1 pkt 5 (wymóg pozwolenia na przywóz i wywóz czasowo przywożonych lub wywożonych środków produkcji i środków transportu, z wyjątkiem samochodów osobowych, wydzierżawionych, wynajętych lub oddanych w użytkowanie, w celu prowadzenia działalności gospodarczej);

- w art. 17 ust. 1 pkt 2 (możliwość wywozu i przywozu czasowego wyżej wymienionych środków produkcji i środków transportu);

- w art. 17 ust. 2 pkt 2 (zwolnienie przywozu czasowego od zabezpieczenia majątkowego);

- art. 18 i 19 (sprawy proceduralne z powrotnym przywozem lub wywozem);

- art. 68 -j.w.

2. W prawie podatkowym - np.:

a) ustawa z 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób

fizycznych (DzU z 1991 nr 80, poz. 350 i nr 100, poz. 442 oraz z 1992 nr 21, poz. 86):

- w art. 10 ust. 1 pkt 6 - jako źródła przychodów wymienia m.in. najem, podnajem, dzierżawę, poddzierżawę oraz inne umowy o podobnym charakterze;

- w art. 23 pkt 2 stanowi, iż za koszty uzyskania przychodów nie uważa się wydatków ponoszonych z tytułu czynszu na podstawie umów dzierżawy lub najmu określonych przedmiotów na czas oznaczony, z prawem zakupu ich przez dzierżawcę lub najemcę za ustaloną w tych umowach cenę (umowy leasingu) w części stanowiącej spłatę wartości przedmiotu, jeżeli dzierżawca lub najemca dokonuje w czasie trwania odpisów amortyzacyjnych;

- b) rozporządzenie ministra finansów z 26 lipca 1991 w sprawie stawek podatku obrotowego od towarów sprowadzanych lub nadsyłanych z zagranicy oraz zwolnień od tego podatku (DzU z 1991 nr 68, poz. 290 i nr 123, poz. 546 oraz z 1992 nr 2, poz. 6, nr 9, poz. 33 i nr 22, poz. 94);

- zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 4 od podatku obrotowego zwolnione są towary przywożone z zagranicy na czas oznaczony, a więc również te, które są przedmiotem umowy leasingu.

3. W prawie o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych - ustawa z 13 lipca 1990 o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (DzU z 1990 nr 51, poz. 298 i z 1991 nr 60, poz. 253);

- art. 37 ust. 1 pkt 3 oraz art. 38 ust. 1 pkt 1 i 2 - zgodnie z przepisami tam zawartymi prywatyzacja przedsiębiorstwa może nastąpić w drodze jego likwidacji przez organ założycielski, za zgodą ministra przekształceń własnościowych, m.in. w celu oddania przedsiębiorstwa lub zorganizowanych części jego mienia na czas oznaczony

do odpłatnego korzystania spółce, do której przystąpiła większość pracowników likwidowanego przedsiębiorstwa;

- art. 39 ust. 1 i 2, w których stwierdza się, że oddanie mienia do odpłatnego korzystania następuje na podstawie umowy zawartej w imieniu Skarbu Państwa przez organ założycielski. Strony mogą w takiej umowie postanowić, że po upływie czasu, na jaki została zawarta, spółka ma prawo kupić mienie, z którego korzysta. Przepisy te pozostawiają stronom swobodę w kształtowaniu rodzaju i treści umów. Mogą to być klasyczne umowy dzierżawy lub najmu, a także

umowy leasingu. Reguły ustalania należności za korzystanie z mienia Skarbu Państwa na podstawie umowy, z perspektywą zakupu lub bez zakupu tego mienia, zostały określone w zarządzeniu ministra finansów z 10 listopada 1990 w sprawie zasad ustalania należności za korzystanie z mienia Skarbu Państwa (MP z 1990 nr 43, poz. 334 i z 1991 nr 18, poz. 123).

4. W ustawie z 14 czerwca 1991 o spółkach z udziałem zagranicznym (DzU nr 60, poz. 253 i nr 80, poz. 350) - art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy wprowadził obowiązek uzyskania zezwolenia w przypadku zawarcia przez spółkę lub na jej rzecz umowy lub umów o używanie na terytorium RP przez okres ponad 6 miesięcy mienia państwowej osoby prawnej, stanowiącej przedsiębiorstwo, nieruchomość lub część przedsiębiorstwa, w szczególności zakład lub oddział, lub umowy, której skutkiem jest nabycie własności takiego mienia.

Przytoczone wyżej przykłady obrazują aktualny stan regulacji prawnej jedynie niektórych wybranych aspektów leasingu. Natomiast, jak już wskazano na wstępie, brak jest kompleksowej regulacji ustawowej tego zagadnienia, a w konsekwencji również aktów niższej rangi (wykonawczych). Z posiadanych informacji na temat aktualnych prac sejmowych nie wynika również, aby projekty takich aktów były przygotowywane.

20 marca 1992

Charakterystyczną cechą spółki z ograniczoną odpowiedzialnością jest to, że odpowiedzialność wspólników ma charakter ograniczony, który daje posiadanie udziałów w spółce, zaś odpowiedzialność wspólników za zobowiązania spółki ogranicza się do wysokości wniesionych udziałów. Ograniczenie to odnosi się także do odpowiedzialności spółki za zobowiązania z tytułu obciążeń podatkowych.

1. Istota spółki kapitałowej (spółki akcyjnej, spółki z ograniczoną odpowiedzialnością)

Cechą charakterystyczną spółki kapitałowej jest udział wspólników w spółce wyrażający się wyłącznie we wkładzie kapitałowym oraz wynikająca z tego zasada kształtowania się praw i obowiązków każdego ze wspólników, w zależności od wysokości wnie-

sionych przez nich wkładów do kapitału statutowego spółki. Odmienne zasady obowiązują w spółce osobowej, gdzie wszyscy wspólnicy ponoszą osobistą, nieograniczoną i solidarną odpowiedzialność za działalność spółki.

W spółce kapitałowej za swoje zobowiązania odpowiada sama spółka. Wspólnicy spółki kapitałowej mają jedynie obowiązek wobec spółki wniesienia do jej majątku uzgodnionych w statucie wkładów. Wszelka bezpośrednia odpowiedzialność wspólników wobec osób trzecich może wystąpić dopiero po likwidacji spółki i ogranicza się w zasadzie do wysokości nie wpłaconych części wkładów danego wspólnika w okresie istnienia spółki.

Podstawą istnienia spółki kapitałowej jest występowanie kapitału statutowego podzielonego na odpowiednie części. Dla istnienia tego typu spółki jest rzeczą obojętną, kto w danym momencie ma prawa i obowiązki wynikające z udziału w spółce. Ważne jest tylko to, aby występowała prawna gwarancja zgromadzenia i dysponowania przez spółkę całym kapitałem statutowym. Stąd w czystej spółce kapitałowej wspólnik może swobodnie dysponować swoim udziałem, a spółka zachowuje swą tożsamość bez względu na zmiany w składzie osobowym wspólników.

2. Rys historyczny powstania spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w Europie

Konstrukcja prawna spółki z ograniczoną odpowiedzialnością powstała pod wpływem potrzeb życia gospodarczego. Brak było właściwej dla stosunków społeczno-ekonomicznych końca XIX wieku - formy pośredniej pomiędzy spółką jawną lub komandytową (typu osobowego) a spółką akcyjną: a więc spółki tego rodzaju, który by nie wymagał uciążliwej dla kupca (przedsiębiorcy) odpowiedzialności osobistej z całego majątku, a nie pochłaniałby tak wielkich kapitałów oraz znacznego aparatu osobowego i technicznego niezbędnego dla zorganizowania spółki akcyjnej.

Po raz pierwszy w Europie prawo o spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością wydano w 1892 r. w Niemczech, a następnie w innych krajach: w Austrii w 1906 r, w Polsce w 1919 (dekret z 8 lutego), we Francji w 1925, w Anglii w 1907. Z chwilą wydania w Polsce kodeksu handlowego spółki z ograniczoną odpowiedzialnością zostały włączone do tego kodeksu.

Przyjęta wówczas i obowiązująca do dziś nazwa "spółka z

ograniczoną odpowiedzialnością" nie była chyba zbyt trafna. Sama spółka odpowiada za zobowiązania przez nią zaciągnięte całym swoim majątkiem, czyli nieograniczenie. Natomiast ograniczenie odpowiedzialności, do wysokości udziałów, dotyczy wspólników.

3. Odpowiedzialność wspólników spółek z ograniczoną odpowiedzialnością w prawodawstwie państw europejskich

Zarówno status spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (spółka kapitałowa), jak też uwarunkowania historyczne jej powstania, wykluczają możliwość odmiennej regulacji samej istoty spółki w aktach prawnych państw, w których ta forma spółki występuje. W prawodawstwie poszczególnych państw występują pewne różnice dotyczące głównie zasad rozprawdzania udziałów. Jednakże kwestia odpowiedzialności wspólników musi być uregulowana jednakowo, gdyż w przypadku jej rozszerzenia, np. stworzenia obowiązku odpowiedzialności osobistym majątkiem wspólników za zobowiązania spółki - powstałaby nowa instytucja prawna, z pewnością już nie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością.

I tak - w myśl prawodawstwa państw europejskich - we wszystkich spółkach kapitałowych (spółka akcyjna, spółka z o.o.), odpowiedzialność wspólników jest w zasadzie wyłącznie odpowiedzialnością majątkową samej spółki. Spółka, jako osoba prawna, odpowiada własnym majątkiem za swoją działalność. Wspólnicy są odpowiedzialni tylko wobec spółki za posiadanie (zgrupowanie) całego kapitału zakładowego.

Kapitał zakładowy w państwach Europy jest to kapitał przewidziany w statucie, w pełni objęty przez wspólników, który ma być wpłacony na rachunek spółki, zgodnie z wymaganiami prawa i statutu. Na każdym ze wspólników ciąży indywidualny obowiązek pełnej spłaty wartości przynależnych mu udziałów. Kapitał zakładowy (już wpłacony oraz objęty przez wspólników, którzy nie dokonali jeszcze wpłaty na konto spółki) stanowi gwarancję majątkową dla osób trzecich zawierających transakcje ze spółką.

Odpowiedzialność wspólników wobec spółki ciąży na nich do momentu likwidacji spółki. Likwidatorzy mają prawo i obowiązek domagać się od wspólników nie wpłaconej jeszcze wartości wkładów. W przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością tylko wyjątkowo można spotkać się z sytuacjami, w których wspólnicy ponoszą z mocy prawa zwiększoną odpowiedzialność wobec spółki (ponad

wartość własnych udziałów) lub mogą odpowiadać wobec osób trzecich. Prawo francuskie przewiduje na przykład, że wspólnicy w ciągu 5 lat od powstania spółki z o.o. odpowiadają na zewnątrz za zgodność oszacowania wkładów w naturze, ustalonego w statucie, z ich rzeczywistą wartością. Prawo szwajcarskie wprowadziło odpowiedzialność wspólników za zobowiązania spółki z o.o. do wysokości kapitału zakładowego wpisanego do rejestru, pomimo niewpłacenia jeszcze przez wspólników pełnej wartości objętych udziałów. Według prawa niemieckiego wspólnicy w spółce z o.o. odpowiadają wobec spółki za niewpłacone wkłady pozostałych wspólników w przypadku, gdy sprzedaż tych wkładów nie pokryła ich wartości statutowej.

Można więc stwierdzić, że kwestia odpowiedzialności cywilnej spółek z ograniczoną odpowiedzialnością i ich wspólników uregulowana została identycznie w Polsce i innych krajach europejskich.

Przedstawione wyżej zasady mają swoje odzwierciedlenie w przepisach polskiego kodeksu handlowego. Np. art. 159 § 3 wskazuje na odpowiedzialność spółki wobec jej wierzycieli, gdyż wspólnicy osobistej odpowiedzialności za te zobowiązania nie ponoszą. Są jedynie zobligowani do wniesienia kapitału zakładowego (art. 160), którego nie mogą wycofać w czasie trwania umowy spółki, jako gwarancji swojej odpowiedzialności, a także uprawnień.

13 marca 1992

Szkoły, instytucje i placówki naukowe są zwolnione od da na pomoce naukowe i aparaturę badawczo-pomiarową z wyłączeniem przywożonych do działalności gospodarczej. Jednostki te nie muszą same dokonywać zakupu za granicą. Mogą korzystać z usług innej jednostki, jednakże muszą być wyraźnie wskazane jako odbiorca towaru.

Przepisy art. 14 ust. 1 pkt 36 ustawy z 28 grudnia 1989 - Prawo celne (DzU z 1989 nr 75, poz. 445 i z 1991 r. nr 60, poz. 253, nr 73 poz. 320 i nr 100 poz. 442) - stanowią:

“Przywóz towarów z zagranicy w ramach ustanowionych norm jest wolny od cła i od wymaganego zgodnie z art. 7 pozwolenia, jeżeli przedmiotem przywozu są pomoce naukowe i aparatura badawczo-pomiarowa, służące wyłącznie do celów dydaktycznych lub ba-

dawczych, przywożone dla szkół, instytucji i placówek naukowych oraz jednostek badawczo-rozwojowych z wyłączeniem przywożonych do działalności gospodarczej".

Dokonując interpretacji tych przepisów należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

1. Zwolnienie od cła z mocy art. 14 ust. 1 pkt 36 Prawa celnego jest w zasadzie zwolnieniem przedmiotowym, chociaż decydujące znaczenie ma tu również podmiot dokonujący obrotu, który ogranicza zakres stosowania zwolnienia wyłącznie do szkół, instytucji i placówek naukowych oraz jednostek badawczo-rozwojowych. Żadna z jednostek organizacyjnych nie posiadająca statusu jednej z trzech wymienionych, nie ma prawa do korzystania ze zwolnienia celnego na podstawie wyżej wymienionego przepisu.

2. Zakres przedmiotowy rzeczy zwolnionych od cła w znaczeniu językowym - pomoce naukowe i aparatura badawczo-pomiarowa, służące do celów dydaktycznych lub badawczych - jest bardzo szeroki. Z pewnością nie można go ograniczyć do podręczników, map, tablic, przyrządów. Obejmuje wszelkie przedmioty służące do przeprowadzania badań naukowych lub niezbędne w prawidłowym przebiegu procesu dydaktycznego, Brak szczegółowego sprecyzowania w omawianych przepisach ustawowych przedmiotu zwolnienia celnego stwarza jednak że niebezpieczeństwo swobodnej interpretacji służb celnych w kwestii zastosowania tego zwolnienia.

3. Ze zwolnienia wyłączone są przedmioty przywożone do działalności gospodarczej. Stwierdzenie to odnosi się do dwóch sytuacji:

1) przywożone przedmioty sprowadzane są przez wymienione w art. 14 ust. 1 pkt 36 Prawa celnego jednostki, lecz z przeznaczeniem do prowadzenia przez nie działalności gospodarczej, a nie do badań naukowych czy celów dydaktycznych,

2) przedmioty te sprowadzane są z zagranicy przez jednostki handlowe w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, a następ nie odsprzedawane są szkołom, instytucjom i placówkom naukowo-badawczym lub jednostkom badawczo-rozwojowym.

Przypadek wskazany w punkcie 2 budzi w praktyce wiele wątpliwości. Nie można jednak zaprzeczyć, że fakt prowadzenia importu aparatury i innych przedmiotów zwolnionych od cła na podstawie wyżej wymienionych przepisów Prawa celnego, w ramach dzia-

łałości gospodarczej importera, wyklucza możliwość zastosowania zwolnienia. Taki wniosek można też wyprowadzić z treści wyroku NSA (sygn. III SA 3218/91), chociaż odnosi się on do sytuacji, gdy między importerem a końcowym odbiorcą towaru występuje jeszcze jeden pośrednik. Decyduje tu status bezpośredniego importera.

Główny Urząd Celný, wypowiadając się w tej sprawie, wyraża opinię, że uprawnione do ulgi jednostki nie muszą same dokonywać zakupu za granicą. Mogą korzystać z usług innej jednostki, jednakże muszą być wyraźnie wskazane jako odbiorca towaru. Polecamy więc liczne publikacje GUC w omawianej kwestii, m.in. w "Przeglądzie Podatkowym" (np. nr 4 z sierpnia 1991, s. 23).

Przekazując powyższe stanowisko uprzejmie informujemy, że nie może być ono traktowane jako autentyczna wykładnia przepisów prawa.

Zgodnie z art. 33a Konstytucji RP do dokonywania wykładni autentycznej uprawniony jest wyłącznie Trybunał Konstytucyjny. Kancelaria Sejmu żadnych upoważnień w tym zakresie nie posiada.

9 marca 1992

Usunięcie drzew i zakrzewień w obrębie zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej nie wymaga zezwolenia.

Obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów nie odnosi się do zadrzewień, drzew i krzewów w obrębie zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej, tzn. na obszarze wyodrębnionej działki lub jej części, obejmującej budynki mieszkalne i gospodarcze gospodarstwa rolnego, przestrzeń komunikacyjną (podwórze i dojazd) oraz ogród przydomowy. Obowiązek ten nie odnosi się również do obszaru, wydzielonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, działki przeznaczonej pod budownictwo jednorodzinne.

Przepis art. 48 ust. 2 ustawy z 31 stycznia 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska (DzU z 1980 nr 3, poz. 6) nakłada na użytkowników nieruchomości obowiązek uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów.

Użytkownikiem w cywilistycznym pojęciu jest właściciel nieruchomości, jej zarządca, użytkownik wieczysty, posiadacz samo-

istny oraz posiadacz zależny (zastawnik, najemca, dzierżawca lub inna osoba uprawniona do władania cudzą nieruchomością). W rozumieniu przepisów ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska pojęcie użytkownika jest szersze i obejmuje także projektanta, inwestora, wykonawcę oraz każdą inną osobę uprawnioną na mocy ustawy lub umowy do wstępu na nieruchomość z zamiarem usunięcia drzew lub krzewów.

Obowiązek, o którym mowa wyżej, nie odnosił się z mocy wyraźnego przepisu art. 48 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska do zadrzewień, drzew i krzewów w gospodarstwach rolnych, ogrodach działkowych i sadach.

Przepisem art. 67 pkt 2 ustawy o lasach zmodyfikowano dyspozycję cytowanej wyżej normy prawnej w ten sposób, że słowa "w gospodarstwach rolnych, ogrodach działkowych i sadach" zastąpiono wyrazami "w obrębie zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej". Aby porównać zakres obowiązywania obu norm, należy dokonać analizy znaczeń poszczególnych pojęć, a następnie wyraźnie określić obszar ustawowego wyłączenia od obowiązku uzyskania zezwoleń na usuwanie drzew i krzewów.

Gospodarstwem rolnym w cywilistycznym znaczeniu są grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, a także prawa i obowiązki związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego (art. 55 ustawy Kodeks cywilny z 23 kwietnia 1964, DzU nr 16, poz. 93 z późn.zm.)

Ogrodami działkowymi w rozumieniu ustawy o ogrodach działkowych są grunty rolne stanowiące własność państwa, oddawane w użytkowanie pracownikom gospodarki uspołecznionej w postaci działek o powierzchni najczęściej nie przekraczającej 400 m², w celu prowadzenia na tych działkach produkcji ogrodniczej dla własnych potrzeb.

Przez sady - zgodnie z normą branżową gospodarki ziemią ustanowioną przez ministra rolnictwa, obowiązującą od 1 października 1975 w zakresie opracowywania dokumentacji technicznej, należy rozumieć grunty obsadzone drzewami owocowymi lub krzewami jagodowymi o zwartym nasadzeniu (m.in. 250 drzew lub 200 krzewów) na powierzchni

1 ha, których powierzchnia wynosi mniej niż 10 arów w jednym ob-

szarze w danym gospodarstwie. Zatem pod rządem poprzednio obowiązujące go przepisy art. 48 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska - usunięcie drzew lub krzewów z obszaru gruntów opisanych wyżej nie wymagało uzyskania zezwolenia.

Od 1 stycznia 1992 wszedł w życie przepis zwalniający od opisanego wyżej obowiązku wyłącznie obszary zadrzewień, drzew i krzewów w obrębie zabudowy zagrodowej i jednorodzinnej.

Terenami zabudowy rolniczej - stosownie do cytowanej wyżej branżowej normy gospodarki ziemią - są grunty, na których znajdują się budynki gospodarcze i mieszkalne ludności rolniczej oraz inne urządzenia związane z prowadzeniem produkcji rolniczej; przez zagrodową działkę budowlaną (zagrodę, siedlisko) rozumie się wyodrębnioną działkę gruntu lub jej część obejmującą budynki mieszkalne i gospodarcze gospodarstwa rolniczego, przestrzeń komunikacyjną (podwórze i dojazd) oraz ogród przydomowy. Definicja linii zabudowy, przez którą rozumie się linię określającą obszar, na którym można wznosić budynki, prowadzi do konkluzji, że wyłączenie od obowiązku uzyskania zezwolenia na usunięcie drzew i krzewów z obrębu zabudowy zagrodowej odnosi się do obszaru działki zagrodowej, bez względu na fakt jej aktualnej zabudowy. Linia zabudowy może mieć wprawdzie także inne znaczenie, w rozumieniu odrębnych przepisów (np. prawa budowlanego, ustawy o drogach publicznych), które nakazują utrzymywać zabudowę obiektów budowlanych w określonej odległości od ulicy czy osi drogi, jednakże przepisy te nie mają zastosowania w omawianej tu kwestii.

Przez obręb zabudowy jednorodzinnej w rozumieniu ustawy o planowaniu przestrzennym należy rozumieć wydzieloną w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego działkę, przeznaczoną pod budownictwo indywidualne. Ani ustawa o planowaniu przestrzennym, ani ustawa - Prawo budowlane nie posługują się pojęciem zabudowy jednorodzinnej. Dom jednorodzinny jest terminem prawa lokalowego i ustalony został dla potrzeb funkcjonowania publicznej gospodarki lokalami, przepis ten określa znamiona domu jednorodzinnego, identyfikując go poprzez parametry wielkości, kwalifikujące dom mieszkalny (wraz z lokalem użytkowym) do kategorii budynków jednorodzinnych. W analizowanym zakresie zwolnienie od obowiązku uzyskiwania zgody na usunięcie drzew i krzewów odnosić się będzie do obszaru działki budowlanej przeznaczonej

pod budownictwo jednorodzinne, rozumiane jako budownictwo indywidualne.

Tak zakreślony zakres wyłączenia opisywanego obowiązku uzyskiwania zezwolenia na usuwanie drzew i krzewów wydaje się najbardziej odpowiadać prawu do korzystania z nieruchomości i dysponowania nią, tak w imieniu własnym, jak też w imieniu cudzym przy posiadaniu zależnym. Właściciel bowiem ma prawo w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa (art. 140 kc). Granice tego prawa określone w innych ustawach nie mogą być interpretowane rozszerzające

Interpretację przedstawioną wyżej oparto na zasadach wykładni systemowej, przyjmując, że żadna ustawa, a zwłaszcza o ochronie i kształtowaniu środowiska, nie jest ustawą wyizolowaną i przepisy jej należy tłumaczyć w kontekście przepisów innych, związanych z nią ustaw. Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska ma wybitnie interesresortowy charakter i związana jest z przepisami planowania przestrzennego, prawa budowlanego, gospodarki gruntami i wielu innymi. Obawa, że na terenach stanowiących własność komunalną, lecz wydanych w użytkowanie wieczyste, dzierżawę lub zarząd, będą usuwane drzewa i krzewy bez zezwolenia, nie jest uzasadniona, ponieważ nie forma użytkowania, lecz przeznaczenie terenów na określone cele będzie decydować, czy usunięcie drzew i krzewów wymagało w danym konkretnym przypadku zezwolenia samorządu terytorialnego (lub wojewody, gdy nieruchomość wpisana została do rejestru zabytków), czy też było od tego obowiązku zwolnione. Na marginesie należy wspomnieć, że art. 48 ust. 4 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska stanowi wyjątek od zasady obligatoryjnego uzyskiwania zezwoleń, o których mowa wyżej, bowiem przepis art. 48 ust. 1 tej ustawy wyraźnie nakłada na wszystkich użytkowników nieruchomości obowiązek utrzymywania zieleni we właściwym stanie. Ochronie tej zieleni służy wiele przepisów zawartych w przytaczanych ustawach. Należy podkreślić, iż nowelizacja przepisu art. 48 ust. 4 pkt 2 ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska podyktowana była właśnie troską ustawodawcy o drzewo stan na gruntach rolnych, których dotychczas nie obejmował nadzór administracji w postaci kontrolowania wyrębu drzew i wycinania krzewów. Aktualnie

nadzór ten jest znacznie szerszy, a środki finansowe, pochodzące z opłat za usuwanie drzew i krzewów za zezwoleniem, w tytule kar pieniężnych za ich usuwanie bez zezwolenia, w większym stopniu niż dotychczas mogą zasilić budżet gmin oraz Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

1 lutego 1992

Ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej można finansować lub dofinansować inwestycję melioracji wodnej na posesji prywatnej, położonej na obszarze parku wpisanego do rejestru zabytków.

Na realizację zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych służących ochronie środowiska, ochronie przyrody oraz gospodarce wodnej mogą być przeznaczone środki wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (art. 88, ust. 1 pkt 1 i 5 ustawy z 31 stycznia 1980 o ochronie i kształtowaniu środowiska DzU nr 3, poz. 6, zmiany: DzU z 1983, nr 44, poz. 201, DzU z 1987, nr 33, poz. 180, DzU z 1989, nr 26, poz. 139, DzU z 1989, nr 35, poz. 192, DzU z 1990, nr 34, poz. 198, DzU z 1990, nr 39, poz. 222, DzU z 1991, ar 77, poz. 335, DzU z 1991, nr 101, poz. 444.

Jeżeli podejmowane zadanie ma zasięg przekraczający obszar jednego województwa, dotacja celowa może być przyznana ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, którego dysponentem jest Narodowy Fundusz działający przez: Zarząd Narodowego Funduszu, a w przypadku gdy kwota udzielanej pożyczki lub dotacji przekracza 2 miliardy zł Rada Nadzorcza Narodowego Funduszu.

Statut Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej nadany przez ministra ochrony środowiska zasobów naturalnych i leśnictwa w porozumieniu z ministrem finansów 30 czerwca 1989 określa m.in. zasady udzielania i umarzania pożyczek. Przyznanie dotacji następuje na podstawie umowy, w której określa się wysokość kwoty, zadanie, na które ma być udzielona dotacja oraz termin rozpoczęcia i zakończenia jej realizacji, oraz inne warunki ustalone przez umawiające się strony.

Jeżeli przedmiotem umowy jest pożyczka - niezależnie od

elementów umowy podanych wyżej - należy określić terminy spłaty pożyczonej kwoty, wysokość oprocentowania ustaloną w zależności od planowanego oddziaływania zrealizowanego zadania na stan środowiska, a także w zależności od sytuacji ekonomicznej pożyczkobiorcy. Pożyczka może być umorzona w całości lub części, pod warunkiem terminowego wykonania zadania i osiągnięcia planowanego efektu.

Narodowy Fundusz może uzależnić udzielenie pożyczki na wykonanie określonego przedsięwzięcia od przeznaczenia na jego sfinansowanie stosownej kwoty środków własnych wnioskodawcy.

21 lutego 1992

W odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania będą miały zastosowanie (w momencie zwolnień grupowych albo indywidualnych) przepisy przewidziane ustawą z 28 grudnia 1989 o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, między innymi te, które dotyczą odpraw pieniężnych.

Stwierdzenie powyższe jest konkluzją odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jakie skutki prawne powoduje "ustanie stosunku pracy" wynikające z art. 9 ust. 2 ustawy z 13 lipca 1990 o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U nr 51, poz. 298, zm. z 1991 nr 60, poz. 253, nr 111, poz. 480) wobec pracownika zatrudnionego na podstawie powołania (czy w momencie takiego odwołania mogą mieć zastosowanie art. 70 § 2 i art. 72 § 1 kodeksu pracy)?

2. Czy osobom zatrudnionym na podstawie powołania, do momentu przekształcenia w spółkę prawa handlowego (na podst. art. 8 ustawy z 10 maja 1990 - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych - Dz.U nr 32, poz. 191, zm. nr 43, poz. 253, nr 92, poz. 541, zm. z 1991 nr 34, poz. 151, zm. z 1992 nr 6, poz. 20) przysługuje uprawnienie do odprawy przewidzianej w art. 8 ustawy z 28 grudnia 1989 o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy oraz o zmianie niektórych ustaw

(Dz.U z 1990 nr 4, poz. 19, nr 10, poz. 59, nr 51, poz. 298, z 1991 nr 83, poz. 372, nr 106, poz. 457 oraz nr 113, poz. 491 oraz z 1992 DzU nr 21, poz. 84).

Odpowiadając na ww. pytania Biuro Studiów i Ekspertyz wyraża następujący pogląd w tej sprawie:

Sytuacja prawna pracowników przedsiębiorstw państwowych uległa w ostatnich latach licznym zmianom. Wiązało się to m.in. z kolejnymi nowelizacjami ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz powiązanymi z nimi zmianami kodeksu pracy, a w szczególności przepisów dotyczących stosunku pracy na podstawie powołania. Zmiany te wprowadziły szereg wątpliwości interpretacyjnych w odniesieniu do przepisów regulujących status prawny pracowników powoływanych na określone stanowiska (zwłaszcza dyrektorów przedsiębiorstw państwowych), o czym świadczą m.in. artykuły publikowane w "Rzeczpospolitej".

Odpowiadając na ww. pytania, wskazać należy przede wszystkim, że do stosunku pracy na podstawie powołania stosuje się przepisy dotyczące umów o pracę na czas nieokreślony (z wyłączeniem przepisów wymienionych w art. 69 kp). Stanowiska kierownicze, na których zatrudnia się pracowników na podstawie powołania (oprócz kierownika zakładu pracy i jego zastępcy - wymienionych w art. 68 § 1 kp) określa rozporządzenie Rady Ministrów z 20 listopada 1974 (DzU nr 45, poz. 268, zm. z 1976 nr 4, poz. 22, z 1983 nr 64 pcz. 833). Umowa zawarta na czas nieokreślony może być rozwiązana:

- na mocy porozumienia stron,
- za wypowiedzeniem jednej ze stron (rozwiązanie takiej umowy następuje z upływem okresu wypowiedzenia),
- bez wypowiedzenia jednej ze stron (jeżeli chodzi o zakład, to może on rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia, z winy pracownika, w przypadkach określonych w art. 52 i 53 kp).

Umowa o pracę może także wygasnąć na podstawie przepisów określonych w kp lub przepisów szczególnych. Pracownik zatrudniony na podstawie powołania może być zgodzie z art. 70 § 1 kp odwołany ze stanowiska przez organ, który go powołał:

- niezwłocznie (bez wypowiedzenia, na podst. art. 52 i 53 kp),
- lub w określonym terminie (czyli za wypowiedzeniem do-

konanym przez zakład).

Ustanie stosunku pracy następuje w konsekwencji rozwiązania umowy o pracę albo jej wygaśnięcia. Ponieważ art. 9 ust. 2 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych mówi, że stosunek pracy pracownika, zatrudnionego na podstawie powołania, ustanie z mocy prawa (z dniem wykreślenia przedsiębiorstwa z rejestru przedsiębiorstw państwowych), a ustanie to jest równoznaczne w skutkach prawnych z rozwiązaniem stosunku pracy wskutek odwołania, sądzić należy, że mamy tu do czynienia z wypowiedzeniem umowy o pracę przewidzianym w art. 79 kp, w żadnym zaś wypadku z wygaśnięciem umowy o pracę (jak to miało miejsce np. w przypadku art. 2 ust. 1 ustawy z 9 marca 1990 o zmianie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych - DzU nr 17, poz. 99 i z 1991 nr 2, poz. 6, gdzie stosunek pracy dyrektora p.p. powołanego przed 21 marca 1990 wygasł z dniem 21 marca br. z mocy prawa). Odwołanie takie jest bowiem równoznaczne z przewidzianym w kp wypowiedzeniem lub rozwiązaniem stosunku bez wypowiedzenia (p. T. Zieliński Prawo pracy. Zarys systemu cz. II s. 127, PWN, Warszawa-Kraków 1986).

Reasumując stwierdzić należy, że w przypadku odwołania (pracownika powołanego) na podst. art. 9 ust. 2 ustawy z 13 lipca 1990 o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych będą miały zastosowanie przepisy art. 70 § 2 oraz art. 72 § 1 kp, bowiem odwołanie takie jest równoznaczne z wypowiedzeniem umowy o pracę, a osoba powołana jako pracownik ma w okresie wypowiedzenia prawo do wynagrodzenia w wysokości przysługującej przed odwołaniem. Uprawnienie wynikające z art. 70 § 2 kp jest niezależne od odpłaty pieniężnej przewidzianej w art. 8 ustawy z 28 grudnia 1989, z wyjątkami omówionymi niżej (w punkcie 2 opinii).

2. Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z 10 maja 1990 - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (DzU nr 32, poz. 191 z późn.zm.) do przedsiębiorstw państwowych przekształcanych w drodze przewidzianej w art. 8 tej ustawy mają zastosowanie odpowiednie przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, w tym również te, które regulują status prawny pracowników p.p. Uprawnienia pracownicze przewidziane ustawą z 28 grudnia 1989 mają zastosowanie przy rozwiązywaniu stosunku pracy (jednym ze sposobów nawiązania stosunku pracy jest powołanie).

Zatem w odniesieniu do pracowników zatrudnionych na podstawie powołania będą miały zastosowanie (w momencie zwolnień grupowych albo indywidualnych) przepisy przewidziane ustawą z 28 grudnia 1989 o szczególnych zasadach rozwiązywania (...), m.in. te, które dotyczą odpraw pieniężnych (art. 8 cytowanej ustawy).

Jednakże podkreślić należy, że odprawa pieniężna przewidziana w art. 8 ww. ustawy nie będzie przysługiwać (zgodnie z brzmieniem nadanym przez art. 3 ustawy z 15 lutego 1992 o zmianie niektórych ustaw dotyczących zatrudnienia oraz zaopatrzenia emerytalnego - DzU nr 21, poz. 84) pracownikom powołanym:

1) którzy do dnia rozwiązania stosunku pracy przyjęli propozycję zatrudnienia w zakładzie pracy przejmującym w całości lub części mienie dotychczas zatrudniającego ich zakładu albo w zakładzie pracy powstałym w wyniku takiego przejęcia (art. 8 ust. 3 pkt 2),

2) którzy po rozwiązaniu stosunku pracy rozpoczną działalność gospodarczą na własny rachunek lub w ramach spółki albo spółdzielni w związku z przejęciem określonych składników mienia ruchomego lub nieruchomego zakładu pracy (dotyczy to również pracowników, którzy w chwili rozwiązania stosunku pracy są współnikami w spółce lub członkami spółdzielni dokonującej takiego przejęcia) - art. 8 ust. 3 pkt 3,

3) dyrektorowi przekształconego przedsiębiorstwa, jeżeli zostanie on zatrudniony jako członek zarządu spółki powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa (art. 9 ust. 3 ustawy o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych),

4) zatrudnionym w niepełnym wymiarze czasu pracy i otrzymującym emeryturę lub rentę albo zatrudnionym w innym zakładzie pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, lub w kilku zakładach pracy łącznie w pełnym wymiarze czasu pracy (art. 8 ust. 3 pkt 4),

5) prowadzącym działalność gospodarczą na własny rachunek (art. 8 ust. 3 pkt 5),

6) prowadzącym gospodarstwo rolne o powierzchni użytków rolnych powyżej 5 ha przeliczeniowych albo gospodarstwo stanowiące dział specjalny produkcji rolnej w rozumieniu przepisów podatkowych, z którego wysokość podatku rolnego przekracza wysokość podatku z 5 ha przeliczeniowych (art. 8 ust. 3 pkt 6).

Zaznaczyć należy, że zgodnie z art. 8 ust. 4 cytowanej ustawy w razie zbiegu prawa do omawianej odprawy i tzw. "odprawy

emerytalno--rentowej" - pracownikowi przysługuje odprawa korzystniejsza.

Odprawa pieniężna, o której mowa, przysługuje zatem powołanym pracownikom w razie rozwiązania stosunku pracy w związku z przekształceniem przedsiębiorstwa państwowego w spółkę (na podst. art. 8 ustawy z 10 maja 1990), jeżeli nie zachodzą przesłanki wyłączające, które zostały omówione wyżej.

Jeżeli wypowiedzenie stosunku pracy (z ww. przyczyn) pracownikowi powołanemu nastąpiło przed 1 stycznia 1992 (jest to data wejścia w życie ustawy z 15 lutego 1992) - to przy ocenie prawa pracowników do otrzymywania odprawy pieniężnej należałoby stosować art. 8 omawianej ustawy w brzmieniu przepisów poprzedniego uregulowania.

28 maja 1992