

KANCELARIA SEJMU
Biuro Studiów i Ekspertyz
Dział Konsultantów Poselskich

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

2(5)/92



Wydawnictwo Sejmowe

26-100

KANCELARIA SEJMU
Biuro Studiów i Ekspertyz
Dział Konsultantów Poselskich

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

2(5)/92

Redaktor prowadzący: *Romuald Szpor*

© Copyright by Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz

ISSN 1230-3208

SPIS TREŚCI

WSTĘP	5
EKSPERTYZY	
Nowy Regulamin Sejmu z 30 lipca 1992 r. – wykaz i charakterystyka nowych instytucji i rozwiązań parlamentarnych, Janusz Mordwilko	7
Uwagi w sprawie ustalania porządku dziennego plenarnych obrad Sejmu, Joanna M. Karolczak, Wojciech Sokolewicz	16
Opinia prawna w sprawie uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 maja 1992 r., Zdzisław Galicki, Janusz Mordwilko, Wojciech Sokolewicz	24
Opinia uzupełniająca w sprawie uchwały Sejmu z 28 maja 1992 r., Zdzisław Galicki, Janusz Mordwilko, Wojciech Sokolewicz	27
Organizacja i finansowanie biur poselskich, Jacek Lang	38
Obecność posłów w czasie głosowania, Joanna M. Karolczak	41
Prawo prezydenta do wystąpienia na forum parlamentu, Janusz Mordwilko	45
Prawo polskie a Polonia, Zdzisław Galicki	52
Prawo obywateli II Rzeczypospolitej zamieszkałych za wschodnią granicą Polski do obywatelstwa polskiego, a także prawo do lego obywatelstwa ich dzieci, Jacek Lang	61
Ratyfikacja umów międzynarodowych w Polsce, Zdzisław Galicki	67
OPINIE	
Wygaśnięcie mandatu poselskiego (81);	
Wgląd posła w akta osobowe pracownika (81);	
Spółki nie muszą udostępniać informacji posłom (84);	
Ryczałt poselski jest traktowany jako wynagrodzenie za pracę (86);	
Zakład pracy – poseł – Kancelaria Sejmu: problem refundacji wynagrodzeń (87);	
Udzielanie pomocy socjalnej posłom (88);	
Nieudzielenie absolutorium rządowi i jego skutki (89);	
Dopuszczalność ujawnienia treści korespondencji obywatela z urzędem (91);	
Odszkodowania za pobyt w stalinowskich więzieniach (96);	
Manifestacje legalne po zgłoszeniu w gminie (97);	
Jawność finansowania kampanii wyborczej a tajemnica bankowa (98);	

- Finansowanie działalności partyjnej przez przedsiębiorstwa, spółdzielnie i spółki (102);
- Darowizny na cele kultury i sportu (104);
- Ekwiwalenty za mienie zabużańskie (105);
- Opłaty za użytkowanie wieczyste (108);
- Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców (107);
- Cudzoziemcy w mieszkaniach spółdzielczych (109);
- Książeczka mieszkaniowa nie uprawnia do otrzymania mieszkania (112);
- Konsekwencje przydziału mieszkania spółdzielczego małżonkom (113);
- Żądanie pełnego wkładu na mieszkanie własnościowe w spółdzielniach (115);
- Zasady waloryzacji spółdzielczych udziałów członkowskich (117);
- Uprawnienia domownika członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej (118);
- Zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne dla bezrobotnych (119);
- Ekologiczne ulgi inwestycyjne w gospodarstwach chłopskich (121);
- Pomoc sąsiedzka wolna od podatku (122);
- Opodatkowanie polskich stypendystów w Wielkiej Brytanii (123);
- Członkowie zarządu i pracownicy na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy spółki (124);
- Niepełne zatrudnienie a nagroda jubileuszowa (124);
- Zwolnienie strażaka (126);
- Służba wojskowa w kopalniach w latach pięćdziesiątych (128);
- Ważne motywy odmowy służby wojskowej a służba zastępcza (129);

WSTĘP

Przedstawione w tym numerze „Biuletynu” ekspertyzy i opinie prawne powstawały w różnym czasie, w większości opracowane były pod rządami Tymczasowego Regulaminu Sejmu.

W dniu 30 lipca 1992 roku Sejm uchwalił nowy regulamin obrad – Regulamin Sejmu RP, który został ogłoszony w „Monitorze Polskim” nr 26, poz. 185. Temu nowemu aktowi ustrojowemu poświęcone jest pierwsze opracowanie zamieszczone w biuletynie, wyszczególnia ono i charakteryzuje najbardziej ważne instytucje i rozwiązania parlamentarne. Także na gruncie nowego regulaminu powstały Uwagi w sprawie ustalania porządku dziennego plenarnych obrad Sejmu.

W toku posługiwania się nowym regulaminem przy podejmowaniu konkretnych rozstrzygnięć pojawiają się rozmaite wątpliwości i potrzeby interpretacyjne. Urzędowy charakter ma tylko wykładnia Regulaminu dokonana przez Prezydium Sejmu w trybie art. 13, ust. 1, pkt 5 tegoż Regulaminu.

Tylko tak ustalona wykładnia wiąże Sejm i wszystkie jego organy. Ekspertyzy i opinie sporządzane w Biurze Studiów i Ekspertyz mają charakter pomocniczy, a skupieni w BSE eksperci dokonują niejako „na swój rachunek” wykładni przepisów regulaminu Sejmu. Interpretacje te, chociaż nie mają charakteru urzędowego i wiążącego, ułatwiają posłom i organom Sejmu stosowanie przepisów regulaminowych w praktyce.

Wśród ekspertyz publikujemy również opinię prawną w sprawie uchwały lustracyjnej Sejmu z 28 maja 1992 r.; została ona sporządzona niezwłocznie po przyjęciu uchwały przez Sejm.

EKSPERTYZY

NOWY REGULAMIN SEJMU Z 30 LIPCA 1992 R. – WYKAZ I CHARAKTERYSTYKA NOWYCH INSTYTUCJI I ROZWIĄZAŃ PARLAMENTARNYCH

JANUSZ MORDWIŁKO

Uchwalenie 30 lipca 1992 r. nowego Regulaminu Sejmu RP zmieniło obowiązujący dotychczas stan prawny: powstały nowe instytucje parlamentarne, niektóre zaś, znane Tymczasowemu Regulaminowi Sejmu RP, ujęte zostały w odmienny sposób. W krótkiej informacji możliwe jest jedynie wskazanie zmian i zwięzła ich charakterystyka.

W części dotyczącej posłów:

1. Wprowadzono postanowienia, nie znane poprzedniemu regulaminowi, zmierzające do dyscyplinowania posłów w wypełnianiu ich obowiązków jako mandatariuszy. Przepisy te są swoistą sankcją w stosunku do przepisu ustawy poselsko-senatorskiej mówiącego, iż “posłowie [...] są obowiązani traktować swoje mandaty jako najważniejszą powinność obywatelską, a pierwszym i podstawowym ich obowiązkiem jest udział w pracach Sejmu oraz komisji, których są członkami”.

Dotychczasowe, występujące w Tymczasowym Regulaminie Sejmu stwierdzenie, że poseł ma obowiązek usprawiedliwienia swojej nieobecności na posiedzeniu Sejmu lub komisji, uzupełniono postanowieniem, iż “informacje o nie usprawiedliwionych nieobecnościach posłów na posiedzeniu Sejmu lub komisji sejmowej są jawne”. Dotychczas informacje te nie były tajne, ale nie było zwyczaju podawania do publicznej wiadomości, ile razy poseł nie był obecny na posiedzeniach. Teraz informacje te, za pośrednictwem środków masowego przekazu, mogą docierać do wyborców.

Wprowadzono też nowy przepis, przewidujący potrącanie diet poselskich posłom, którzy nie uczestniczą w posiedzeniach komisji, a także wyposażający marszałka Sejmu w możliwość wystąpienia do Sejmu o odwołanie posła ze składu komisji, jeśli poseł nie wywiązuje się ze swoich obowiązków. Przepis określający te zasady przewiduje, że jeżeli członek stałej komisji był nieobecny na więcej niż 1/3 posiedzeń komisji w okresie trzech miesięcy i nie usprawiedliwił swojej nieobecności, to jego dieta poselska ulega zmniejszeniu o 1/3 w okresie następnych trzech miesięcy. Zakotwiczenie tego rozwiązania w regulaminie wymuszać będzie konieczność ustalenia kryteriów usprawiedliwiania nieobecności.

2. Poszerzono zakres restrykcji wobec posłów, którzy nie wywiązują się z obowiązków poselskich lub zachowują się w sposób nie odpowiadający godności posła. Komisja Regulaminowa i Spraw Poselskich, rozpatrująca takie sprawy, mogła dotychczas zwrócić posłowi uwagę lub udzielić upomnienia, a obecnie może również udzielić posłowi nagany.

3. Nieco inaczej niż poprzednio – choć głównie pod względem redakcyjnym – ujęto kwestie pociągania posła do odpowiedzialności “za przestępstwa lub wykroczenia” oraz kwestię aresztowania. Nowym postanowieniem w tym zakresie jest przepis art. 74, który przewiduje, iż w sprawach dyscyplinarnych oraz postępowania o uchylenie immunitetu poselskiego bądź nietykalności poselskiej poseł może ustanowić swojego obrońcę spośród posłów. Przepis ten wzbogacił zasadę wysłuchiwania wszystkich stron konfliktu, jako że poseł mniej wtajemniczony w materię prawa, ze względu na swoją profesję, może wspomóc się kolegą-obrońcą, zapraszając go na posiedzenie Komisji Regulaminowej lub Prezydium Sejmu, wówczas gdy sprawa będzie rozpatrywana.

4. Inne niż dotychczas ustalono zasady tworzenia poselskich organizacji wewnątrzsejmowych, tj. klubów i kół poselskich. Klub może być utworzony przez co najmniej 15 posłów, natomiast mniejsze ugrupowanie – koło poselskie – przez co najmniej 3 posłów. Wyraźnie postanowiono, że poseł może należeć tylko do jednego klubu lub koła.

Zasady te prowadzą do ograniczenia liczby klubów poselskich w Sejmie, a w konsekwencji także liczby członków Konwentu Seniorów. Przyjęto jednocześnie postanowienie dające mniejszym ugrupowaniom politycznym możliwość reprezentacji w Konwencie Seniorów, jako że kluby lub koła mogą – w wyniku wzajemnych porozumień – ustanawiać

wspólnego reprezentanta w Konwencie Seniorów, przy czym reprezentacja taka jest tylko wtedy możliwa, jeśli porozumienie dotyczy co najmniej 15 posłów.

W zakresie organizacji wewnętrznej i funkcjonowania Sejmu:

5. Obok istniejących dotychczas organów Sejmu wyodrębniony został jako organ marszałek Sejmu. Przepis ten jest konsekwencją postanowienia Konstytucji RP, nadającej marszałkowi określone uprawnienia, a także zakresu samodzielnych uprawnień przyznawanych marszałkowi w poprzednim regulaminie.

6. Określono zasady i tryb wyboru marszałka, postanawiając, że Sejm wybiera marszałka Sejmu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

Postępowanie wyborcze opiera się na następującym schemacie: jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów i zgłoszono więcej niż jedną kandydaturę, to w kolejnych turach głosowania skreśla się z listy kandydatów tego kandydata, który otrzymał najmniejszą liczbę głosów.

7. Poprzedni regulamin określał liczbę wicemarszałków, obecny stanowi, iż to Sejm, w drodze uchwały, ustala liczbę wicemarszałków. Dodano również nowy przepis, w myśl którego wybory wicemarszałków odbywają się według takiej samej zasady jak wybór marszałka.

8. Zwiększono liczbę sekretarzy Sejmu: poprzednio Sejm wybierał czternastu sekretarzy, obecnie wybiera ich dwudziestu – zabieg ten ma prowadzić do usprawnienia prowadzenia posiedzeń plenarnych izby.

9. Ważne zmiany dotyczą komisji sejmowych:

a) ustanowiono zasadę, iż poseł może być członkiem nie więcej niż dwóch komisji;

b) obniżono quorum wymagane do prawomocności uchwał podejmowanych na posiedzeniach komisji.

Poprzednio quorum wynosiło połowę, a obecnie jedną trzecią składu osobowego komisji. A zatem, uchwały komisji zapadają większością głosów, w obecności co najmniej jednej trzeciej członków komisji.

Przyjęcie zasady, iż poseł nie może być członkiem więcej niż dwóch komisji stałych oraz obniżenie quorum wiąże się z dążeniem do zapewnienia sprawnej pracy komisji sejmowych:

c) w sformułowaniach określających uprawnienia komisji sejmowych wprowadzono zmianę, polegającą na dopisaniu do uprawnień Komisji Samorządu Terytorialnego prawa kontroli samorządów. W świetle bowiem ustawy o samorządzie terytorialnym Sejmowi przysługuje prawo kontroli samorządu terytorialnego. Jest ono na tyle daleko idące, że w razie powtarzającego się naruszenia przez radę gminy postanowień konstytucji lub ustaw, Sejm może w drodze uchwały rozwiązać radę gminy;

d) w strukturę istniejących komisji stałych wkomponowano nową komisję: Komisję ds. Układu Europejskiego;

e) wprowadzono przepis stanowiący, iż w posiedzeniach komisji, w tym również zamkniętych, mogą uczestniczyć posłowie nie będący jej członkami. Mogą oni zabierać głos w dyskusji i składać wnioski, jednak nie mają prawa do udziału w głosowaniu. Przyjęte tu rozwiązanie nie dotyczy Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej oraz komisji nadzwyczajnych, tzw. ankietowo-śledczych.

10. Wprowadzono nowe uregulowania mające na celu usprawnienie toku obrad Sejmu, a zwłaszcza dotyczące:

a) ustalania porządku dziennego posiedzenia. Przepis art. 92 ust. 3 stanowi, iż “wnioski w sprawie zmiany proponowanego porządku dziennego zgłasza się Prezydium Sejmu w formie pisemnej nie później niż na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia”, a ust. 4 tegoż artykułu postanawia, iż wnioski nie uwzględnione przez Prezydium Sejmu, o których mowa wyżej, są przedmiotem rozstrzygnięcia Sejmu przy zatwierdzaniu porządku obrad.

Postanowienia te mają stanowić tamę dla niespodziewanych wniosków o zmianę porządku dziennego ustalonego przez Prezydium Sejmu. Jest to tama, a nie bariera – jako że “w wyjątkowych wypadkach, działając w porozumieniu z Konwentem Seniorów, Prezydium Sejmu z własnej inicjatywy lub na pisemny wniosek posła może zaproponować również w toku posiedzenia Sejmu zmianę porządku obrad”;

b) utrwalono przyjęte w marcu tego roku tytułem eksperymentu rozwiązanie polegające na określaniu całkowitego czasu przemówień poselskich przyznanych poszczególnym klubom. Tak więc Prezydium Sejmu,

po wysłuchaniu opinii Konwentu Seniorów, może przedstawiać Sejmowi propozycję (ustalenia dotyczą konkretnej debaty) prowadzenia dyskusji w ramach limitów czasowych przyznanych poszczególnym klubom poselskim; w takim wypadku Sejm ustala także czas przemówień posłów nie będących członkami klubów.

Ponieważ rozwiązanie to może prowadzić do ograniczenia uprawnień poszczególnych posłów, którzy nie zmieszczą się w dyskusji w ramach limitu czasowego wyznaczonego dla klubu, postanowiono, iż w razie ustalenia przez Sejm prowadzenia dyskusji w ramach limitu czasowego “poseł, który nie wziął w niej udziału, ma prawo złożyć, w trakcie trwania dyskusji, sekretarzowi Sejmu prowadzącemu listę mówców podpisany przez siebie tekst wystąpienia, dotyczący danego punktu porządku dziennego; wnioski i poprawki zawarte w tym wystąpieniu traktuje się jak wypowiedziane w dyskusji”;

c) nastąpiło ograniczenie czasu przeznaczonego na zgłaszanie wniosków formalnych i wystąpień poza porządkiem dziennym. W starym regulaminie ten czas wynosił pięć minut, obecnie zaś ograniczony został do dwóch minut;

d) uściślono zakres znaczeniowy instytucji oświadczenia poselskiego.

Marszałek Sejmu może udzielić głosu posłowi poza porządkiem obrad w celu wygłoszenia oświadczenia poselskiego. Przedmiotem oświadczenia poselskiego nie może być sprawa, której meritum jest charakterystyczne dla interpelacji lub zapytania poselskiego. Oświadczenia poselskie mogą być

wygłaszane jedynie na zakończenie każdego dnia obrad. Oświadczenia poselskie nie mogą trwać dłużej niż 5 minut i nie przeprowadza się nad nimi dyskusji;

e) wprowadzono zasadę reasumpcji głosowania. W razie gdy wynik głosowania budzi uzasadnione wątpliwości, Sejm może dokonać reasumpcji głosowania. Wniosek o taką reasumpcję może być zgłoszony wyłącznie na posiedzeniu, na którym odbyło się głosowanie. Sejm rozstrzyga o reasumpcji głosowania na pisemny wniosek co najmniej 30 posłów.

Reasumpcji nie podlegają wyniki głosowania imiennego.

Ta kontrowersyjna instytucja może być potrzebna, ponieważ mogą zaistnieć sytuacje wymagające powtórnego głosowania. Taką sytuację

wydaje się na przykład wymuszać art. 46 ust. 3 regulaminu. W artykule tym jest mowa, że marszałek może odroczyć głosowanie nad całością projektu ustawy na czas potrzebny do stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami. Jeśli w tym czasie stwierdzi się, że rzeczywiście te sprzeczności zachodzą, to Sejm musi zmienić decyzje w sprawie poprawek już wcześniej przyjętych – czyli konieczna jest reasumpcja głosowania.

Aby reasumpcja nie była nadużywana, wprowadzono ograniczenia zarówno czasowe, jak i co do liczby posłów podpisujących wnioski – wskazaliśmy je powyżej;

f) wzbogacono środki tzw. policii sesyjnej, a więc te, które przysługują marszałkowi prowadzącemu obrady. Marszałek, obok środków dotychczas znanych regulaminowi, takich jak np. możliwość zwrócenia uwagi posłowi, przywołania posła do rzeczy itp., ma też prawo użycia nowego, surowego środka, jakim jest prawo podjęcia decyzji o wykluczeniu posła z posiedzenia Sejmu, jeżeli poseł pomimo zastosowania różnych sankcji nadal zakłóca porządek obrad. Poseł wykluczony z posiedzenia Sejmu jest obowiązany natychmiast opuścić salę posiedzeń. Jeżeli poseł nie opuści sali posiedzeń, marszałek Sejmu zarządza przerwę w obradach.

Posłowi przysługuje środek odwoławczy do Prezydium Sejmu, tryb jego rozpatrywania określa regulamin w art. 101 ust. 6 i 7.

W zakresie wyboru oraz powoływania i odwoływania organów państwowych:

Jeśli chodzi o powoływanie poszczególnych osób na stanowiska państwowe, to nowy regulamin nie wnosi jakichś znaczących zmian. Dotychczasowe przepisy zostały bowiem tylko w niektórych kwestiach uzupełnione bądź precyzowane. I tak:

11. Wnioski w sprawie wyboru lub powołania przez Sejm poszczególnych osób na określone stanowiska państwowe Prezydium Sejmu kieruje do właściwych komisji sejmowych. Inna zainteresowana

komisja może delegować swoich przedstawicieli na posiedzenie komisji właściwej.

12. Wniosek prezesa Rady Ministrów w sprawie powołania Rady Ministrów jest głosowany łącznie, z wyłączeniem tych kandydatów, którzy

nie otrzymali pozytywnej opinii w komisjach. Głosowanie nad tymi kandydatami odbywa się odrębnie.

W zakresie postępowania z projektami ustaw:

13. Nowy regulamin Sejmu wprowadza strukturalną zmianę w zakresie postępowania z projektami ustaw i uchwał. Rozpatrywanie ustaw sejmowych odbywało się dotychczas w dwóch czytaniach, obecnie jako zasadę przyjęto procedurę trzech czytań. Uchwały uchwalane były w jednym czytaniu, obecnie ustalono zasadę uchwalania uchwał w dwóch czytaniach.

Dodatkowe czytanie projektu ustawy zostało wprowadzone po to, aby dać komisjom sejmowym możliwość ustosunkowania się do poszczególnych poprawek zgłaszanych na posiedzeniu plenarnym izby po sprawozdaniu z prac komisji nad projektem ustawy. Generalnie trzecie czytanie składa się z przedstawienia dodatkowego sprawozdania komisji i głosowania, już bez dyskusji.

W wyniku wprowadzenia instytucji trzeciego czytania projektu ustawy procedura ustawodawcza przedstawia się w zasadniczych zrębach następująco:

Pierwsze czytanie przeprowadza się podczas posiedzenia komisji, z wyjątkiem projektów ustaw o zmianie konstytucji, ustawy budżetowej i kodeksów oraz ważnych ustaw. Tak więc obecnie ustanowiono zasadę kierowania niemal wszystkich projektów ustaw (z wyjątkiem najważniejszych) do komisji.

O posiedzeniu komisji, podczas którego odbywać się ma pierwsze czytanie, zawiadamia się wszystkich posłów; każdy poseł może wziąć udział w tym posiedzeniu albo pisemnie zgłosić uwagi lub propozycje poprawek.

Drugie czytanie, przeprowadzane na forum izby, obejmuje:

a) przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji z prac nad projektem ustawy,

b) przeprowadzenie debaty oraz zgłaszanie poprawek i wniosków. Sprecyzowano przy tym wymogi, jakim musi odpowiadać "poprawka". Trzecie czytanie może odbyć się niezwłocznie, jeżeli w drugim czytaniu projekt nie został skierowany do komisji; inaczej mówiąc – kiedy nie

zachodziły trudności w ostatecznym zredagowaniu projektu. Jeśli jednak skierowano projekt do komisji w celu umożliwienia ustosunkowania się do poselskich poprawek, wówczas trzecie czytanie obejmuje:

- a) przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji,
- b) głosowanie.

14. Określono instytucję “wniosku mniejszości”, a mianowicie: “wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości; wniosek mniejszości dotyczący konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy; wnioski mniejszości są traktowane w głosowaniu jak inne poprawki”.

15. Sprecyzowano rolę sprawozdawcy komisji, przedstawiającego sprawozdanie z pracy nad projektem ustawy. Sprawozdawca ma przedstawiać w sprawozdaniu tylko to, co działo się w komisji, a mianowicie: “informuje o proponowanych przez komisję i przez poszczególnych posłów zmianach w przedłożonym projekcie oraz o nie przyjętych przez komisję opiniach innych komisji i posłów oraz motywach ich odrzucenia; sprawozdawca informuje także o wnioskach mniejszości. [...] Poseł sprawozdawca nie może w swoim sprawozdaniu przedstawiać innych wniosków niż zamieszczone w sprawozdaniu komisji”.

16. Gdy komisja rozpatruje poprawki zgłoszone w czasie drugiego czytania, może nie rozpatrywać poprawki w razie nieobecności posła, który tę poprawkę zgłosił. Postanowienie to zawarto dlatego, że w czasie gdy komisja będzie rozpatrywała liczne poprawki zgłoszone do ustaw, może się

okazać, że są one ze sobą sprzeczne albo że wnioskodawca zechce je z różnych powodów (np. pod wpływem dyskusji w komisji) wycofać. Nie byłoby tej możliwości, gdyby wnioskodawcy nie było na posiedzeniu komisji. Stąd przepis niejako obligujący wnioskodawcę do uczestniczenia w posiedzeniach komisji rozpatrujących projekt ustawy przed trzecim czytaniem.

17. Do wymogów, jakie powinno spełniać uzasadnienie do projektu ustawy, dodano obowiązek wskazania źródeł finansowania, jeżeli projekt pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa.

18. Wprowadzono przepis nakładający na Kancelarię Sejmu obowiązek dostarczenia posłom tekstu uchwalonej ustawy.

19. Do udziału w posiedzeniu, na którym komisja rozpatruje poprawki Senatu, ma ona obowiązek zaproszenia senatora sprawozdawcy reprezentującego komisję Senatu, które omawianą ustawę rozpatrywały. Chodzi tu o ułatwienie komisji rozpatrującej poprawki Senatu zajęcia właściwego stanowiska.

20. Ważną zmianę systemową wprowadził regulamin, gdy idzie o ustosunkowanie się Sejmu do poprawek Senatu. Poprzednie rozwiązanie polegało na tym, że jeśli Sejm nie odrzucił poprawek Senatu kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów, to musiał je przyjąć w głosowaniu zwykłą większością głosów. Ta procedura powodowała, że niekiedy nie można było ani odrzucić propozycji Senatu, ani jej przyjąć – skutkiem tego był tzw. pat legislacyjny. Obecny regulamin Sejmu mówi, iż „jeżeli Sejm nie odrzuci propozycji Senatu większością dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, to wówczas uważa się ją za przyjętą”.

21. W zakresie postępowania w sprawach orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego postanowiono, iż orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzające niezgodność aktu ustawodawczego z Konstytucją, mogą być kierowane przez Prezydium Sejmu do zaopiniowania nie tylko do Komisji Ustawodawczej, ale także “w razie potrzeby do właściwej komisji”.

W zakresie realizowanej przez Sejm funkcji kontrolnej:

W zakresie tej funkcji Sejmu zmiany w prawie parlamentarnym są niewielkie i mają raczej charakter porządkująco-redakcyjny.

22. Ważniejsza zmiana dotyczy zapytań poselskich; wprowadzono rozwiązanie umożliwiające odpowiedź na zapytanie także w formie pisemnej. Postanowiono zatem, iż zapytania mogą być również sformułowane na piśmie, a odpowiedź jest wówczas “udzielona w formie pisemnej, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia otrzymania zapytania, na ręce Marszałka Sejmu”.

Przyjmując to rozwiązanie dążono do tego, aby poseł otrzymał szybko odpowiedź na zapytanie, wówczas kiedy z powodów organizacyjnych nie można udzielić odpowiedzi na zapytanie na posiedzeniu plenarnym.

1 września 1992 r.

UWAGI W SPRAWIE USTALANIA PORZĄDKU DZIENNEGO PLENARNYCH OBRAD SEJMU

JOANNA M. KAROLCZAK, WOJCIECH SOKOLEWICZ

1. Postanowienia regulujące tryb ustalania porządku dziennego plenarnych obrad Sejmu zawarte w uchwale Regulamin Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 roku (M.P. Nr 26, poz. 185) zmierzają do racjonalizacji tego trybu, ale bez uszczuplenia praw posłów. Już pierwsze jednak zastosowanie nowych przepisów podczas 23 posiedzenia Sejmu wykazało trudności w ich interpretacji, a być może ujawniło przy tym ich tylko ograniczone znaczenie dla osiągnięcia założonego celu.

Pomimo zaistniałej sytuacji przedwczesne wydają się propozycje dokonywania zmian w tylko co uchwalonym regulaminie. Możliwie najpełniejszą realizację racjonalizującej funkcji odpowiednich przepisów należałoby zapewnić poprzez wykładnię – możliwie jednolitą i spójną z intencjami Sejmu, który uchwalił regulamin.

2. Wstępnego wyjaśnienia wymaga już samo pojęcie “porządku dziennego”. Regulamin go nie definiuje. Przyjęto zapewne, że wobec swej oczywistości wyjaśnienia nie potrzebuje, zwłaszcza przy pewnej utrwalonej już praktyce. Tymczasem oczywistość jest tutaj pozorna, praktyka zaś może (co nie znaczy, że musi) być zmieniona. Problem prowadzi się do tego, czy przez “porządek dzienny” będziemy rozumieli tylko sprawy w nim umieszczone, czy też – jak właśnie przyjmuje się w dotychczasowej praktyce – także ich kolejność. Od rozstrzygnięcia tego problemu zależy tryb podejmowania stosownych decyzji dotyczących zmiany porządku dziennego. W zależności od przyjęcia szerszego lub węższego rozumienia “porządku dziennego” decyzje odnoszące się do kolejności rozpatrywania umieszczonych w nim spraw podejmuje się albo w trybie identycznym jak co do samych spraw (przy szerszym rozumieniu “porządku dziennego”) albo w trybie odmiennym, prostszym, pozostawiającym więcej swobody organom kierowniczym parlamentu (przy węższym pojmowaniu “porządku dziennego”). Praktyka europejska jest w tych sprawach dość różnorodna, w zależności od konkretnego

parlamentu, a także zmienia się w czasie. Przyjęta w Sejmie RP i zastosowana także na początku 23 posiedzenia interpretacja zmian kolejności, jako zmian w porządku dziennym, nie jest jedynie możliwa – także na tle obecnego regulaminu.

Możliwe jest bowiem przyjęcie – w drodze zmiany lub tylko wykładni regulaminu – że ustalanie kolejności rozpatrywanych spraw należy do wyłącznej decyzji Prezydium Sejmu, podejmowanej – ze względu na polityczny aspekt także takiej decyzji – w porozumieniu z Konwentem Seniorów lub po zasięgnięciu jego opinii.

3. Prezydium Sejmu ustala porządek dzienny (art. 13 ust. 1 pkt 14); czyniąc to “bierze pod uwagę opinie Konwentu Seniorów, komisji sejmowych i posłów” (art. 99 ust. 2). Należy tutaj zwrócić uwagę na następujące okoliczności, mające znaczenie dla problemów rozpatrywanych w dalszych częściach niniejszych uwag:

a) ustalenie porządku dziennego jest zaliczone w sposób wyraźny do kompetencji (wyłącznej) Prezydium Sejmu; tym samym wszystkie po stanowienia odnoszące się do zmian w porządku dziennym powinny być interpretowane przy uwzględnieniu tej szczególnej pozycji Prezydium Sejmu; dlatego m.in.:

b) “branie pod uwagę” opinii Konwentu Seniorów, komisji sejmowych i posłów nie jest równoznaczne z prawnym obowiązkiem ich uwzględniania, zaś opinie posłów dotyczące przyszłego porządku dziennego nie mogą być identyfikowane z wnioskami w sprawie zmiany porządku dziennego już przez Prezydium Sejmu ustalonego (art. 99 ust. 1);

c) chodzi o opinie, które mają niekiedy charakter dość ogólnych sugestii i które wymagają skorelowania – tak ze sobą jak i z wcześniej przez Prezydium Sejmu ustalonymi planami prac Sejmu (art. 13 ust. 1 pkt 1). Należy zauważyć, iż regulamin w art. 99 ust. 2 niezbyt fortunnie traktuje jednakowo opinie Konwentu Seniorów, opinie komisji sejmowych i opinie posłów, mimo ich różnej wagi politycznej;

d) Prezydium Sejmu ustala porządek dzienny, a nie jego projekt, co – jak można sądzić – ma podkreślać domniemanie jego stabilności, mimo obowiązku późniejszego zatwierdzenia porządku dziennego przez Sejm. Sformułowanie to może dodatkowo uzasadniać utrudnienia w dokonywaniu

w porządku dziennym takich zmian, których nie aprobuje Prezydium Sejmu.

4. Ustalony przez Prezydium Sejmu porządek dzienny jest podawany do wiadomości posłów najpóźniej na 7 dni przed posiedzeniem, choć termin ten w “szczególnie uzasadnionych wypadkach” może być skrócony (art. 97 ust. 1 i 2). Obowiązek odpowiednio wczesnego powiadomienia posłów o porządku dziennym umożliwia zapoznanie się z nim oraz ustosunkowanie do niego także po ewentualnych konsultacjach w klubach i komisjach. W wyniku takiego postępowania mogą być zgłaszane wnioski w sprawie zmiany porządku dziennego (art. 99 ust. 3).

Na tle dopuszczenia przez regulamin skrócenia siedmiodniowego terminu nasuwają się dwie uwagi:

a) ocena, czy zachodzi “szczególnie uzasadniony wypadek”, należy do wyłącznej i dyskrecjonalnej kompetencji samego Prezydium Sejmu. Odpowiednia decyzja jest ostateczna i nie podlega żadnej kontroli.

b) wobec braku postanowienia, do jakiego stopnia może być skrócony termin powiadomienia posłów o porządku dziennym, należy przyjąć, że powinien on być podany do ich wiadomości najpóźniej na początku posiedzenia.

Wykładnia taka nie odbierze posłom prawa do zgłaszania wniosków o zmianę porządku dziennego, “szczególnie uzasadnionemu wypadkowi” z art. 97 ust. 2 odpowiada bowiem “wyjątkowy wypadek” z art. 99 ust. 5, mówiący o tym, że posłowie mogą występować z wnioskami do Prezydium Sejmu (działającego w porozumieniu z Konwentem Seniorów) – o zaproponowanie zmian w porządku dziennym już w toku posiedzenia (zob. niżej). Z tą wszakże konsekwencją ujemną, że ich nie uwzględnione przez Prezydium Sejmu wnioski nie będą rozstrzygane przez Sejm in pleno.

Odmierna wykładnia prowadziłaby do konieczności poszukiwania terminu, który stwarzałby posłowi jeszcze dodatkową możliwość przedstawienia wniosku o zmianę porządku dziennego w trybie art. 99 ust. 3, tj. nie później niż na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia. Określenie takiego terminu byłoby sztuczne, dowolne i – przede wszystkim – niepraktyczne.

5. Najwięcej problemów prawnych nastęrcza sposób postępowania z wnioskami o zmianę porządku dziennego podczas zatwierdzania tego

porządku przez Sejm, a następnie – w toku posiedzenia prowadzonego według już zatwierdzonego porządku dziennego. Zacniemy od rozpatrzenia pierwszej z wymienionych sytuacji.

Do Prezydium Sejmu mogą być zgłaszane w formie pisemnej – nie później jednak niż na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia – wnioski w sprawie zmiany porządku dziennego (art. 99 ust. 3). Prezydium Sejmu dokonuje ich oceny zarówno formalnej (czy zachowano formę pisemną, czy wniosek wpłynął w regulaminowym terminie), jak i merytorycznej. Kryteria tej oceny nigdzie w regulaminie nie zostały sprecyzowane, nie mogą być zatem “narzucone” w sposób dowolny Prezydium Sejmu jako “gospodarzowi” porządku dziennego (zob. wyżej). Uwzględnione przez siebie wnioski Prezydium Sejmu wprowadza do porządku dziennego, który ma być przedstawiony Sejmowi do zatwierdzenia, modyfikując odpowiednio tekst porządku dziennego uprzednio rozesłany (na 7 dni przed posiedzeniem). Wnioski nie uwzględnione przedstawia Sejmowi do rozstrzygnięcia marszałek kierujący obradami (art. 105 ust. 2). Rozstrzyga je Sejm przy zatwierdzaniu porządku obrad, zgodnie z art. 99 ust. 4.

a. Wprowadzie Regulamin Sejmu RP nie stanowi w przepisach art. 99 ust. 3 i 4 *expressis verbis*, że prawo zgłaszania wniosków przysługuje każdemu posłowi z osobna – co czyni w innych zbliżonych przedmiotowo przepisach, jak np. w ust. 5 tego samego art. 99, ale w drodze wykładni niemożliwe byłoby, jak się wydaje, określenie jakiegoś utrudniającego trybu wykonywania tego prawa, np. wyłącznie przez określoną grupę posłów. Wymagałoby to zmiany regulaminu, być może pożądaną w świetle doświadczeń parlamentaryzmu francuskiego III i IV Republiki i świeższej daty doświadczeń hiszpańskich. Zauważmy na marginesie, że regulamin hiszpańskiego Kongresu Deputowanych dopuszcza zmianę porządku dziennego uchwałą izby podjętą na wniosek przewodniczącego (marszałka) albo dwóch klubów, albo co najmniej 1/5 członków izby (art. 68).

b. Chociaż w regulaminie nie określa się w sposób wyraźny prawa Prezydium Sejmu do zgłoszenia autopoprawki w porządku dziennym przedstawionym do zatwierdzenia Sejmowi – w stosunku do tekstu uprzednio rozesłanego posłom – należy przyjąć, że Prezydium Sejmu ma takie prawo. Zaznaczyć tu trzeba jednak, że prawo to jest czymś innym niż propozycja zmiany w porządku obrad (w toku posiedzenia, przedło-

żona w “wyjątkowych wypadkach” przez Prezydium Sejmu w porozumieniu z Konwentem Seniorów – art. 99 ust. 5).

Nasuwa się tu dodatkowe pytanie: czy “porządek dzienny” z art. 13, ust. 1, pkt 4 i z innych przepisów regulaminu oznacza to samo co “porządek obrad” z art. 99 ust. 5 – przyjmujemy dla uproszczenia wywodu, że w zamyśle autorów regulaminu są to synonimy.

Skoro Prezydium Sejmu miało możliwość skorygowania pierwotnego tekstu ustalonego przez siebie porządku dziennego, przez uwzględnienie wniosków w sprawie jego zmiany, to nie będzie błędem przyjęcie, że mogło także – w miarę uznanej przez siebie potrzeby – wprowadzić zmiany z własnej inicjatywy. Zmiany te powinno się wprowadzać do nowego tekstu porządku dziennego przekazywanego posłom najpóźniej w momencie poprzedzającym otwarcie posiedzenia, aby nie było wątpliwości, jaka jest ostateczna propozycja porządku dziennego ustalonego przez Prezydium Sejmu, który Sejm ma zatwierdzić.

Uwzględnione wnioski o zmianę porządku dziennego oraz ewentualne autopoprawki Prezydium Sejmu mają przeto stanowić integralną część ustalonego porządku dziennego i być zatwierdzane łącznie. Tak jak nie ma uzasadnienia odrębne głosowanie nad uwzględnionymi wnioskami o zmianę porządku dziennego, tak samo brak uzasadnienia dla odrębnego głosowania nad autopoprawkami Prezydium Sejmu.

c. Pozostaje do rozważenia problem rozstrzygnięcia przez Sejm w sprawach wniosków o zmianę porządku dziennego nie uwzględnionych przez Prezydium Sejmu i – w konsekwencji – nie wprowadzonych do “zmodyfikowanego” (zob. wyżej) tekstu porządku dziennego (art. 99 ust.4). Wydaje się oczywiste, że przez prowadzącego obrady Marszałka wnioski te powinny być wyraźnie zakwalifikowane właśnie jako nie uwzględnione przez Prezydium Sejmu. Prezydium Sejmu bowiem, jedynie właściwe do ustalania porządku dziennego (z art. 13 ust. 1 pkt 4), obowiązane jest jasno określić swój stosunek do zgłoszonych wniosków: albo je uwzględniając, albo nie uwzględniając. Regulamin nie stwarza w tym przypadku żadnej podstawy dla powstrzymania się od zajęcia stanowiska. Rozstrzygnięcie Sejmu z art. 99 ust. 4 może dotyczyć tylko wniosków nie uwzględnionych przez Prezydium Sejmu.

d. Określenie prawidłowego trybu postępowania z tymi wnioskami wymaga urzędowej, a więc dokonanej przez Prezydium Sejmu w trybie art. 13 ust. 1 pkt 5 wykładni regulaminu, ponieważ nie ma spójności

między przepisami regulaminu dotyczącymi tych wniosków i szczególnego trybu postępowania z nimi (art. 99), a przepisami odnoszącymi się do wniosków formalnych w ogólności, wśród których zostały wymienione także wnioski o zmianę porządku dziennego (art. 109). Biorąc pod uwagę całokształt tych przepisów można przyjąć, że dopuszczalne byłyby dwa warianty takiej wykładni.

WARIANT I. Wobec zaliczenia wniosków o zmianę porządku dziennego do wniosków formalnych w wyliczeniu zawartym w przepisie art. 109 ust. 3 pkt 8, można przyjąć, że są to wnioski formalne w rozumieniu tego artykułu, choć rozpatrywane, jak stanowi ust. 7 tegoż artykułu, w trybie szczególnym, określonym przez art. 99 ust. 3-5. Z uwzględnieniem tego trybu szczególnego inne postanowienia dotyczące wniosków formalnych, a nie pozostające w sprzeczności z wymienionym “trybem szczególnym” mogłyby być, i powinny – w takim wypadku – stosowane odpowiednio do wniosków o zmianę porządku dziennego. Pociągałoby to za sobą taką konsekwencję, że – stosując odpowiednio art. 109 ust. 5 – należałoby obowiązkowo, po pierwsze: umotywić nieuwzględnienie wniosku przez Prezydium Sejmu, i po wtóre: umożliwić wnioskodawcy przedstawienie uzasadnienia jego wniosku, na posiedzeniu Sejmu i przy zatwierdzaniu porządku dziennego.

Łatwo zauważyć, że jest to konstrukcja nieco sztuczna w kontekście całokształtu przepisów regulaminu, ponieważ “wnioski formalne” w rozumieniu art. 109 są zgłaszane w czasie trwania posiedzenia prowadzonego według już zatwierdzonego porządku dziennego, co jasno wynika z art. 109 ust. 1.

WARIANT II. Mniej wątpliwości nasuwa inny kierunek poszukiwań optymalnego rozwiązania prawnego. Przyjąwszy bowiem, że w art. 109 ust. 8 chodzi o odniesienie do całościowego trybu zgłaszania wniosków o zmianę porządku dziennego, zaś w istocie za wnioski formalne w ścisłym znaczeniu można uznać tylko te zgłaszane – w trybie art. 99 ust. 5 – w toku posiedzenia, wnioski rozpatrywane przy zatwierdzaniu porządku dziennego nie będą kwalifikowane jako wnioski formalne. Uniknie się wówczas też ewentualnego powoływania się w uzasadnieniu wniosków na art. 99 ust. 5, ponieważ przewidziany w tym przepisie “szczególny tryb” nie przewiduje ich bezpośredniego przedstawienia Sejmowi.

Przede wszystkim zaś Prezydium Sejmu przyjmując taką wykładnię miałyby większą swobodę w określaniu sposobu postępowania z wnio-

skami w sprawie zmiany porządku dziennego nie uwzględnionymi przez Prezydium Sejmu i rozpatrywanymi przy zatwierdzaniu porządku dziennego. Nic nie stałoby na przeszkodzie, aby przyjąć, że kierujący obradami marszałek Sejmu krótko przedstawia motywy, którymi kierowało się Prezydium Sejmu nie uwzględnivszy wniosku, a zarazem umożliwivia wnioskodawcy przedstawienie uzasadnienia nie uwzględnionego wniosku. W danym wariantcie nie byłaby to jednak konieczna konsekwencja przyjętej wykładni.

6. Oddzielny problem stanowią zmiany zatwierdzonego porządku dziennego, które proponuje się w toku posiedzenia, tzn. już w toku realizacji zatwierdzonego porządku dziennego. Do takiej i tylko takiej sytuacji odnoszą się postanowienia zawarte w art. 99 ust. 5. Jedynym organem upoważnionym – i to “w wyjątkowych wypadkach” – do skutecznego zgłoszenia propozycji zmiany porządku obrad jest Prezydium Sejmu, działające w porozumieniu z Konwentem Seniorów, z inicjatywy własnej lub na pisemny wniosek posła. Wniosek posła zgłoszony w tym trybie, jeśli będzie nawet zakwalifikowany jako “formalny”, to istotnie będzie się różnił od innych wniosków formalnych, o jakich mowa w art. 109. Jest bowiem adresowany nie do Sejmu, lecz do Prezydium Sejmu, i w kompetencji Prezydium Sejmu – działającego w porozumieniu z Konwentem Seniorów – jest jego uwzględnienie i przedstawienie jako propozycji Prezydium Sejmu albo odrzucenie. Tylko taki wniosek da się wyprowadzić ze sformułowania regulaminu, że Prezydium Sejmu może wystąpić z odpowiednią propozycją, zwłaszcza w związku z umieszczonymi we wstępnej części niniejszej notatki uwagami o szczególnej roli Prezydium Sejmu w kształtowaniu porządku dziennego.

Przyjmując taką interpretację należy jednak przyjąć jednocześnie, że stylizacja art. 105 ust. 2 regulaminu nie oznacza, iż prowadzący obrady marszałek w tym samym czasie, tj. na początku posiedzenia, przedstawia Sejmowi do zatwierdzenia: porządek dzienny posiedzenia, wnioski w sprawie zmiany tego porządku nie uwzględnione przez Prezydium Sejmu, a także – propozycje Prezydium Sejmu z art. 99 ust. 5. Sprawy te należy traktować rozdzielnie, odpowiednio do przepisane go dla każdej z nich trybu.

Przyjęcie odmiennej interpretacji, odnoszącej przepisy art. 99 ust. 5, a także wszystkie przepisy art. 105 ust. 2 do fazy zatwierdzania porządku dziennego na początku posiedzenia, pozostawałoby – jak można przy-

puszczać – w sprzeczności z intencjami autorów Regulaminu Sejmu RP z 30 lipca 1992 r., którzy chyba nie za sprawą przypadku różnicują terminologię, pisząc w art. 99 ust. 5 o propozycjach zmiany porządku obrad zgłaszanych w toku posiedzenia. Co ważniejsze, dopuszczenie na początku posiedzenia, podczas zatwierdzania porządku dziennego, do rozpatrywania wniosków posła o zmianę tego porządku – nawet gdyby to były wnioski zaakceptowane przez Prezydium Sejmu i przedstawione jako jego propozycja – w pewnym stopniu ograniczałoby dyscyplinujący efekt ustanowionego w art. 99 ust. 3 wymogu przedstawienia stosownych wniosków nie później niż na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia. W końcu wreszcie, wykorzystywanie art. 99 ust. 5 do zatwierdzania porządku dnia na początku posiedzenia prowadziłyby do paradoksalnego rezultatu, że Prezydium Sejmu mogłoby korygować ustalony porządek dzienny (w brzmieniu wcześniej rozpowszechnionym) wprowadzając doń uwzględnione przez siebie wnioski posłów, natomiast nie mogłoby tego swobodnie dokonać z własnej inicjatywy wywołanej oczywistymi koniecznościami państwowymi. Chyba że primo – w wyjątkowych wypadkach, secundo – w porozumieniu z Konwentem Seniorów, osobno propozycje te poddając pod głosowanie.

W powyższej notatce wykorzystano niektóre konkluzje gruntownego opracowania autora francuskiego Jeana Grange *La Fixcation de l'Ordre du Jour des Assemblees Parlamentaires* [w:] E. Guichard-Ayoub, Ch. Roig, J. Grange, *Etudes sur Le Parlement de la Ve Republique*, Paris 1965, s. 169-287.

7 września 1992 r.

**OPINIA PRAWNA W SPRAWIE UCHWAŁY
SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
Z 28 MAJA 1992 R.**

ZDZISŁAW GALICKI, JANUSZ MORDWIŁKO,
WOJCIECH SOKOLEWICZ

Przedmiotowa uchwała Sejmu budzi wątpliwości co do jej zgodności z obowiązującym prawem w zakresie:

- 1) sposobu, w jaki została uchwalona,
- 2) formalnej strony tekstu,
- 3) treści merytorycznej.

Ad 1)

Podjęcie omawianej uchwały nastąpiło z obrazą art. 36 ust. 1 regulaminu Sejmu, przewidującego, iż: “pierwsze czytanie projektu ustawy (uchwały) obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz dyskusję”. Jak wynika ze stenogramu obrad Sejmu, warunki przewidziane w tym przepisie nie zostały spełnione, zwłaszcza w przedmiocie uzasadnienia projektu przez wnioskodawcę, udzielenia odpowiedzi na pytania oraz przeprowadzenia dyskusji.

Ad 2)

Nieprecyzyjne wydają się następujące sformułowania zawarte w treści uchwały:

a) “pełna informacja” na temat osób będących współpracownikami UB i SB w latach 1945-1990 – nie jest zrozumiałe w sposób jednoznaczny, czy ma to być tylko informacja, kto był współpracownikiem, czy też ma ona zawierać dodatkowe dane (jakie?) dotyczące danej osoby i jej współpracy;

b) “podania do dnia 6.06.1992 pełnej informacji” – nie jest określone, kto ma być adresatem informacji i jaki ma być stopień i sposób jej rozpowszechniania;

c) "urzędników państwowych od szczebla wojewody wzwyż" – określenie to ma bardziej publicystyczny, aniżeli prawny charakter i nie odpowiada istniejącej w naszym systemie prawnym terminologii dotyczącej organów i urzędników państwowych. Pozostawia też praktyczną dowolność klasyfikacji pewnych osób przez ministra spraw wewnętrznych (zaliczenie lub nie do kategorii osób, co do których informacje mają być przekazane – np. w ramach ministerstw i urzędów centralnych);

d) włączenie adwokatów do kategorii osób, których przedmiotowa informacja ma dotyczyć, narusza logiczną spójność celu omawianej uchwały - poprzez włączenie osób nie wykonujących funkcji państwowych, administracyjnych, samorządowych;

e) „...będących współpracownikami UB i SB” - wobec braku jednoznacznego, czy też prawnie określonego terminu „współpracownik” pozostawiono organowi mającemu przekazać odpowiednią informację zbyt daleko idącą swobodę interpretacyjną.

Niezależnie od czysto formalnych aspektów podniesionych w tym punkcie zarzutów nieścisłości te mogą w istotny i poważny sposób rzutować na merytoryczną stronę omawianego zagadnienia, zwłaszcza w zakresie nie uzasadnionego naruszania dóbr osobistych konkretnych osób.

Ad 3)

Od strony merytorycznej można zauważyć następujące sprzeczności przedmiotowej uchwały z istniejącymi unormowaniami prawnymi:

a) ujawnienie nazwisk osób będących współpracownikami UB i SB może pociągnąć za sobą naruszenie ich dóbr osobistych, chronionych w szczególności przez art. 23 i 24 kodeksu cywilnego oraz art. 178 kodeksu karnego. Wobec braku całkowitej pewności, czy ujawnione osoby były rzeczywiście współpracownikami wymienionych organów, może dojść w konsekwencji do uzasadnionych roszczeń, nawet finansowych, ze strony osób dotkniętych niesłusznym pomówieniem;

b) zgodnie z istniejącymi i stosowanymi w praktyce podstawowymi zasadami prawnymi wyłączenie dóbr osobistych spod ochrony prawa może nastąpić jedynie w drodze ustawowej, a nie w formie uchwały Sejmu. Należy też dodać, że dobra osobiste jednostki, jej cześć i dobre

imię podlegają szczególnej ochronie w myśl ogólnoeuropejskich standardów ochrony praw człowieka, w tym zwłaszcza *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności* z 1950 r., którą Polska ma w najbliższym czasie ratyfikować;

c) informacje, których dotyczy omawiana uchwała, odnoszą się do „danych identyfikujących osoby współpracujące z organami ochrony bezpieczeństwa publicznego”, a więc stanowiących tajemnicę państwową, zgodnie z ustawą z 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Dane te podlegają szczególnej ochronie prawnej, a ich ujawnienie i udostępnianie jest określone szczegółowymi regulacjami ministra spraw wewnętrznych i ministra obrony narodowej. Do tych przepisów odsyła też ustawa z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, zwłaszcza w zakresie dostępu posłów i senatorów do wiadomości oznaczonych klauzulą „tajne specjalnego znaczenia”.

Realizacja przedmiotowej uchwały Sejmu stwarza realne zagrożenie naruszenia wymienionych przepisów. W rezultacie mogłoby to również pociągać za sobą odpowiedzialność za takie naruszenie.

29 maja 1992 r.

OPINIA UZUPEŁNIAJĄCA W SPRAWIE UCHWAŁY SEJMU Z 28 MAJA 1992 R.

**ZDZISŁAW GALICKI, JANUSZ MORDWIŁKO,
WOJCIECH SOKOLEWICZ**

Przedstawiamy poniżej uzupełnienie stanowiska zaprezentowanego w opinii z 29 maja br. oraz wskazujemy na przesłanki sformułowanej opinii, które nie mogły być wcześniej wyrażone z uwagi na krótki termin, w jakim została ona sporządzona.

Eliminacja z życia publicznego pozostałości systemu totalitarnego stanowi problem pilny, ale też wysoce skomplikowany. Jego rozwiązanie może nastąpić tylko z zachowaniem rygorów demokratycznego państwa prawnego, realizującego zasady sprawiedliwości społecznej. W szczególności bezwzględne dochowanie wymagają konstytucyjne zasady stanowienia prawa i podziału kompetencji między naczelne organy państwa, a także – gwarancje podstawowych praw obywatelskich.

Przyjmując takie podejście należy postawić szczególnie wysokie wymagania, także formalne, wobec wszelkich aktów prawnych wykonawczych mających na celu rozwiązanie wymienionego na wstępie problemu.

Nie zajmujemy się tu polityczną zasadnością uchwały Sejmu, której ocena pozostaje poza kompetencjami Biura Studiów i Ekspertyz. Chcemy natomiast możliwie szeroko podjąć kwestie związane z aspektami prawnymi uchwały, przede wszystkim zaś przeprowadzić dokładną analizę tych jej aspektów, bez wyjaśnienia których mogą wystąpić trudności w realizacji uchwały w sposób zgodny z intencjami jej projektodawców.

TRYB PODTEĘCIA UCHWAŁY

Procedura uchwalania ustaw i uchwał przez Sejm unormowana jest w regulaminie sejmowym. Tryb uchwalania ustaw, jako aktów o

szczególnej randze w systemie źródeł prawa, określony jest stosunkowo precyzyjnie, natomiast proces uchwalania uchwał jest unormowany bardziej ogólnie.

Uchwały Sejmu są aktami różnego rodzaju i charakteru. W praktyce spotykamy uchwały normatywne (np. regulamin), problemowe, podsumowujące debatę nad wybranymi dziedzinami życia społeczno-politycznego. rezolucje, oświadczenia, apele, deklaracje, uchwały konkretno-indywidualne. W regulaminie sejmowym prawdopodobnie celowo określone są tylko zasadnicze zręby stanowienia uchwał, pozostawia to bowiem pewną-; swobodę interpretacyjną niezbędną w pracy Sejmu. Sejm, podejmując różnego rodzaju rozstrzygnięcia w postaci uchwały, nie powinien być krępowany sztywną i ociążałą procedurą - ta konieczna jest przy stanowieniu ustaw. Postępowanie z uchwałami jest więc odformalizowane bardziej kształtuje je praktyka parlamentarna niż normy prawne.

Postępowanie z projektami uchwał uregulowane jest w tym samym rozdziale – i z reguły w tych samych przepisach – *Tymczasowego Regulaminu Sejmu RP* co postępowanie z projektami ustaw. Postępowanie to może mieć jednak dwie formy.

Z art. 34 tego regulaminu wynika reguła, według której rozpatrywanie projektów uchwał ma się odbywać w jednym czytaniu, niemniej Prezydium Sejmu może postanowić o rozpatrzeniu konkretnego projektu uchwały w dwóch czytaniach. Jeżeli Prezydium Sejmu (ewentualnie Sejm) podejmie decyzję o rozpatrywaniu projektu uchwały w dwóch czytaniach, to postępowanie z projektem uchwały jest identyczne jak postępowanie z projektem ustawy; ma więc zastosowanie art. 36 i 43 regulaminu. Wszystkie czynności proceduralne wyodrębnione w schemacie postępowania ustawodawczego mogą być przydatne do rozpatrywania projektu uchwały, dlatego też w większości przepisów regulujących procedurę ustawodawczą zastosowano formułę redakcyjną polegającą na dodaniu po słowie „ustawa” słowa „uchwała” – w nawiasie.

Z art. 34 regulaminu nie wynika żadna dyrektywa, która przesądziłaby generalnie, jakie rodzaje uchwał powinny być rozpatrywane w dwóch czytaniach. Decyduje więc o tym Prezydium Sejmu, biorąc pod uwagę specyfikę treści danej uchwały, w związku z dyspozycją art. 35 ust. 2 regulaminu, z którego wynika ogólna zasada, że projekty uchwał o szczególnym znaczeniu społecznym nie powinny być kierowane do

pierwszego czytania na posiedzeniu komisji sejmowych. Można zatem przyjąć, że w dwóch czytaniach powinny być rozpatrywane uchwały normatywne, uchwały określające podstawowe kierunki działalności państwa (art. 20 ust. 3 Konstytucji) oraz uchwały o szczególnym znaczeniu społecznym. Inne rodzaje projektów uchwał mogą być poddane procedurze uproszczonej, która wynika z art. 34 regulaminu, a zatem rozpatrzenie ich może odbywać się w formie jednego czytania.

Przepisy regulaminu nie określają, jakie elementy składają się na to jedno „czytanie” projektu uchwały. Odpowiedź na to pytanie pozostawiono – wydaje się, że świadomie – praktyce parlamentarnej, nie chcąc krępować tak złożonego organu, jakim jest parlament, sztywnym gorsestem postępowania. Próbując zatem sformułować schemat wariantu postępowania z projektem uchwały w jednym czytaniu, trzeba zaznaczyć, iż nie może być on utożsamiany z pierwszym czytaniem projektu ustawy ani też z drugim czytaniem projektu ustawy.

Rekonstruując elementy jednego czytania projektu uchwały nie można więc w pełni odwołać się ani do art. 36 ust. 1, ani też do art. 43 ust. 1. Przede wszystkim należy zaznaczyć, iż przestrzeganie elementów wynikających z art. 36 może być wymagane tylko wówczas, gdy projekt uchwały „przechodzi” dwa czytania. Przy zastosowaniu jednego czytania – co jest regułą wynikającą z art. 34 – przepisy art. 36 (w tym art. 36 ust. 1) mają zastosowanie posiłkowe.

A zatem z jakich elementów składa się jedno czytanie projektu uchwały?

Należy oprzeć się na art. 36 i art. 43 *Tymczasowego Regulaminu Sejmu RP* i przyjąć takie wymienione w nich elementy, które odpowiadają pojęciu jednego czytania. Tego rodzaju interpretacja doktrynalna jest konieczna, albowiem w regulaminie brakuje wyraźnego wymienienia elementów składających się na proceduralne pojęcie jednego czytania. Uznając więc ten zabieg za konieczny możemy przedstawić następujący schemat jednego czytania projektu uchwały:

- 1) wniesienie projektu uchwały przez uprawniony podmiot (art. 32 ust. 2);
- 2) zarządzenie przez Marszałka Sejmu wydrukowania projektu uchwały i doręczenia go posłom (art. 32 ust. 1) albo wyjątkowo („w

szczególnych wypadkach”), zaniechanie druku w związku z niezwłocznym przystąpieniem do jednego czytania (art. 46 ust. 2);

3) przeprowadzenie jednego czytania projektu uchwały na posiedzeniu Sejmu, odpowiednio stosowane art. 36 ust. 1 i art. 43 ust. 1, a mianowicie: uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, b) pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawcy, c) przeprowadzenie dyskusji i zgłaszanie poprawek, d) głosowanie.

W celu uzupełnienia informacji i zawartych w opinii wskazań dodajemy, że procedura podejmowania uchwał w jednym czytaniu była stosowana w praktyce sejmowej generalnie w dużym uproszczeniu. Zazwyczaj tekst uchwały nie był wcześniej drukowany i marszałek odczytywał go przed zarządzeniem głosowania. Zgodę Sejmu na uproszczenie procedury uchwałodawczej przez z druku projektu oraz niezwłoczne przystąpienie do jednego czytania przyjmowano raczej w sposób domniemany, bez wyraźnego stawiania tej kwestii na posiedzeniu plenarnym. Zazwyczaj też projekty uchwał nie były uzasadniane -nawet zwięzłe - i nie przeprowadzano nad nimi dyskusji poselskiej. Zdarzały się nawet przypadki, że projektu uchwały nie poddawano faktycznemu głosowaniu, lecz przyjmowano go przez aklamację, wyrażaną np. oklaskami lub formułą „braku sprzeciwu”.

Ten wieloletni deprecjonujący procedurę parlamentarną zwyczaj ciąży i na obecnej praktyce sejmowej. Należałoby jednak dążyć do kształtowania praktyki postępowania z projektami uchwał w wersji obejmującej jedno czytanie w sposób odpowiadający wymogom sformalizowanego postępowania parlamentarnego. Odstąpienie od pewnych elementów tego postępowania (co jest dopuszczalne) powinno być wyraźnie przez prowadzącego obrady marszałka stwierdzone, co formowałoby w świadomości posłów poczucie odstąpienia od przyjętego trybu.

Należy jednak z całą mocą podkreślić, iż w przypadku uchwał o szczególnym znaczeniu społecznym nie powinno się pomijać dwóch spośród wskazanych w punkcie 3 schematu elementów, tj. pytań posłów i odpowiedzi wnioskodawcy oraz dyskusji.

W świetle zaprezentowanych rozważań i ustaleń można stwierdzić, iż w odniesieniu do uchwały Sejmu z dnia 28 maja br.:

1. Prezydium Sejmu nie przyjęło zasady rozpatrzenia projektu uchwały w dwóch czytaniach, chociaż w myśl art. 34 *Tymczasowego*

Regulaminu Sejmu RP wymagała tego ranga sprawy, nad którą od trzech lat toczyła się dyskusja; uchwała ta niewątpliwie należała do uchwał o szczególnym znaczeniu społecznym, dlatego zasadne było zastosowanie wobec niej procedury dwóch czytań.

2. Naruszono (co wynika z analizy stenogramu obrad) przepisy regulaminu Sejmu, ponieważ:

a) wnioskodawca nie uzasadnił projektu uchwały, nie udzielono odpowiedzi na pytania posłów, nie przeprowadzono też dyskusji,

b) naruszono art. 73 ust. 2 i następny, powołując się na art. 75 ust. 2 pkt 4. Artykuł 75 ust. 2 pkt 4 dotyczy jedynie sytuacji odroczenia i zamknięcia dyskusji, nie można natomiast na podstawie tego artykułu w ogóle nie przeprowadzać dyskusji. Można tylko odroczyć lub zamknąć dyskusję już rozpoczętą. Ze stenogramu wynika zaś, że dyskusja nie była podjęta, co więcej: nie odpowiadano wcześniej na pytania posłów, Nie mógł też mieć zastosowania w tym wypadku punkt 7 art. 75 ust. 2. Może mieć on zastosowanie do wszystkich innych sytuacji w debatach sejmowych - z wykluczeniem uchwał normatywnych i uchwalania ustaw. W odpowiednich artykułach regulaminu stwierdza się wszak wyraźnie, że pierwsze czytanie projektu ustawy (uchwały) obejmuje dyskusję (art. 86 ust. 1).

CHARAKTER PRAWNY I REDAKCJA UCHWAŁY

Uchwała jest zredagowana w sposób nasuwający istotne wątpliwości dotyczące określenia jej charakteru prawnego.

Sprowadzić je można do pytania, czy w swojej treści jest ona w rzeczy samej r e z o l u c j ą „zawierającą - jak stanowi art. 48 *Tymczasowego Regulaminu Sejmu* - prawnie wiążące wezwanie określonego organu państwowego do podjęcia wskazanego (...) jednorazowego działania", czy też a k t e m n o r m a t y w n y m (prawotwórczym), „zastępczym" wobec ustawy, samoistnie (bo nie z mocy upoważnienia ustawowego) wprowadzającym nową regulację prawną.

Rezolucja - za czym zdaje się przemawiać stylistyka tego aktu: „zobowiązuje się ministra spraw wewnętrznych" - musiałaby mieścić się w porządku prawnym, nie dokonując w nim ani bezpośrednio, ani pośrednio żadnych zmian.

Zgodnie z prawem „dane identyfikujące osoby współpracujące z organami ochrony bezpieczeństwa publicznego” objęte są t a j e m n i c ą p a ń s t w o w ą (art. 2 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ochronie

tajemnicy państwowej i służbowej, Dz.U. nr 4Q, poz. 271 z późn. zm.), z czego wynika ta konsekwencja, że minister spraw wewnętrznych ma szerokie upoważnienie - z mocy art. 7 ust. 5 tejże ustawy -- do określania szczegółowych zasad i trybu upoważniania do dostępu do tych danych.

Wprawdzie marszałek Sejmu ustala wykazy stanowisk i funkcji, których pełnienie uprawnia do dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową bez potrzeby uzyskiwania takich upoważnień, ale dotyczy to tylko funkcji i stanowisk „w organach wykonawczych i doradczych Sejmu” (art. 7 ust. 6 pkt 1 wymienionej ustawy).

Posłowie, na podstawie art. 19 ust. 2 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. Dz.U. nr 18 z 1991 r. poz. 79), mają wprawdzie z m o c y s a m e g o p r a w a zagwarantowane prawo dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową, ale z ważnym wyjątkiem: ich dostęp do wiadomości oznaczonych klauzulą „tajne specjalnego znaczenia” określają przepisy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej, co oznacza faktycznie uzależnienie w tych wypadkach dostępu do wiadomości od postępowania według zasad i w trybie określonym przez ministra spraw wewnętrznych.

Zastrzeżenie to odnosi się do omawianej tutaj uchwały Sejmu tylko wtedy, jeżeli będące w dyspozycji MSW dane o współpracownikach UB i SB rzeczywiście są oznaczone klauzulą „tajne specjalnego znaczenia”.

Z powyższego wynika, że znaczenie uchwały Sejmu – interpretowanej jako rezolucja-polegałoby poza wszystkim innym na wezwaniu ministra spraw wewnętrznych do odpowiadającego celom uchwały, a zarazem nie pozostającego w sprzeczności z postanowieniami ustaw, określenia zakresu i trybu udostępnienia danych posłom, a także formy ich udostępnienia. Jeżeli chodziłoby o dane oznaczone klauzulą „tajne specjalnego znaczenia”, tryb ten mógłby być bardziej rygorystyczny i restryktywny.

Ogólnie zaś biorąc, regulacje wykonawcze ministra spraw wewnętrznych musiałyby uwzględniać okoliczność, że chodzi o dane nadal co najmniej stanowiące tajemnicę państwową (a być może także „tajne specjalnego znaczenia”), zaś ogólne i mało precyzyjne niekiedy postanowienia uchwały Sejmu powinny być interpretowane w sposób umożliwiający zabezpieczenie tajności danych.

Szkoda, że Sejm nie wyraził swojej woli w tym zakresie bardziej czytelnie. Większe trudności powstają podczas próby zharmonizowania z prawem rzeczony uchwały-rezolucji, gdy przyjmiemy, że dane, o jakich w niej mowa, objęte są gwarancjami z art. 21 ustawy o policji oraz z art. 12 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa, obie z 6 kwietnia 1990 r. Jak wykazuje się w innym miejscu, taka interpretacja jest w pełni możliwa i logiczna. Uznając, że dane te są objęte szczególnymi gwarancjami cytowanych przepisów, trzeba przyjąć, że ich udostępnienie posłom (Sejmowi) może być postanowione tylko w drodze ustawowej.

Sytuacji konfliktowej, jaka tu powstaje, nie zmienia zasadniczo scharakteryzowanie uchwały Sejmu, o której tu mowa, nie jako rezolucji, lecz stanowionego przez Sejm a k t u n o r m a t y w n e g o (prawotwórczego). Jest bowiem i taka możliwość. W naukach prawnych poglądy na ogólny i abstrakcyjny (a więc normatywny) charakter tego lub podobnego rodzaju aktu są podzielone. Można się spodziewać rozstrzygnięcia tej kwestii – w odniesieniu do omawianej uchwały – przez Trybunał Konstytucyjny, który chcąc ustalić swoją właściwość do jej kontroli (tj. kontroli jej zgodności z konstytucją lub ustawami), będzie musiał na wstępie stwierdzić, czy uchwała jest aktem normatywnym w rozumieniu art. 33a ust. 1 i 3 konstytucji, bo tylko w wypadku pozytywnej odpowiedzi na to pytanie taka kontrola byłaby dopuszczalna.

Ale nawet gdyby przyjąć, że uchwała Sejmu, którą tu omawiamy, jest aktem normatywnym, to nie jest i nie może być aktem ekwiwalentnym wobec ustawy. W konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa każda uchwała Sejmu zajmuje w stosunku do ustaw miejsce niższe, podporządkowane. W związku z tym, jak powszechnie przyjmuje się w doktrynie, uchwała nie może ani zmieniać ustaw, ani ustanawiać wyjątków w ich stosowaniu.

Uchwała Sejmu, także gdy potraktować ją jako akt normatywny, nie powinna być przeto rozumiana jako zdejmująca klauzulę „tajności” (lub „tajności specjalnego znaczenia”) z tak ustawowo (lub na podstawie

wyraźnego upoważnienia ustawy) zakwalifikowanych danych (wiadomości) ani też wprowadzać wyjątkowych odstępstw od takiej kwalifikacji. Nie może też ograniczać ewentualnych gwarancji tajności zawartych w cytowanych wyżej ustawach „policyjnych”, bo dla takiego ograniczenia została zupełnie wyraźnie przewidziana droga ustawodawcza.

O ile przy zastosowaniu określonej wykładni istnieje możliwość zachowania przynajmniej pewnej spójności uchwały Sejmu z 28 maja 1992 r. z ustawami o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej oraz o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, o tyle jest to niemożliwe w przypadku ustaw „policyjnych”, jeśli założyć ich relewantność do ochrony danych o współpracownikach UB i SB.

Próba zastąpienia jednej formy wypowiedzi Sejmu: „ustawy”, inną formą: „uchwałą” prowadziłaby do rozchwiania systemu źródeł prawa przez zakłócenie istniejącej w nim hierarchii, pozostawiałaby w niezgodzie z ogólną konstytucyjną zasadą regulowania praw obywatelskich w trybie ustawy (i ewentualnie aktów pochodnych), a tym samym narażałaby Sejm na zarzut naruszenia art. 3 konstytucji, stanowiący, że przestrzeganie praw jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa, wszystkie zaś organy władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa.

W końcu należy zwrócić uwagę i na to, że forma uchwały eliminuje w swoich skutkach z udziału w podejmowaniu rozstrzygnięcia dwa naczelne organy państwowe: Senat i Prezydenta, redukując możliwości jego weryfikacji przed wejściem w życie. Jest to duża słabość, szczególnie rażąca w odniesieniu do rozstrzygnięć o tak wielkich - jak w danym wypadku - konsekwencjach.

TRZEŚĆ MERYTORYCZNA UCHWAŁY I JEJ SKUTKI SPOŁECZNE

1. Zgodnie z istniejącymi i stosowanymi w praktyce podstawowymi zasadami prawnymi wyłączenie dóbr osobistych spod ochrony prawa może nastąpić jedynie w drodze ustawowej, a nie w formie uchwały Sejmu. Należy też dodać, że dobra osobiste jednostki, jej cześć, dobre imię podlegają szczególnej ochronie, zgodnie z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka.

Na podstawie art. 17 wiążącego Polskę *Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych z 1966 r.*:

„1) Nikt nie może być narażony na (...) bezprawne zamachy na jego cześć i dobre imię. 2) Każdy ma prawo do ochrony prawnej przed tego rodzaju (...) zamachami”.

Analogiczne sformułowania zostały zresztą zawarte już dużo wcześniej w art. 12 *Powszechnej deklaracji praw człowieka*, przyjętej w 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ.

Przedmiotowa uchwała Sejmu nie przewiduje żadnej formy efektywnej obrony przed negatywnymi dla konkretnych osób skutkami uchwały, które to skutki mogą powstać w związku z realizacją jej postanowień. Takie podjęcie wydaje się też wysoce niewłaściwe w związku z rozpoczętą już procedurą ratyfikacji przez Polskę europejskiej *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r.*

2. Niezależnie od moralnej, politycznej i prawnej oceny działalności UB i SB należy pamiętać, że z prawnego punktu widzenia były one legalnymi organami państwowymi, realizującymi – przynajmniej formalnie – ustawowo zakreślone funkcje. Wywiązywanie się z konstytucyjnych obowiązków obywatelskich, takich jak „obrona ojczyzny” (art. 92) czy też „czujność wobec wrogów narodu” oraz „pilne strzeżenie tajemnicy państwowej” (art. 93), w praktyce mogło nawet prowadzić do konieczności współpracy obywateli z wymienionymi instytucjami. Czynienie generalnego zarzutu z takiej współpracy stałoby więc w sprzeczności z podstawowymi przepisami konstytucyjnymi dotyczącymi obowiązków obywateli.

Wydaje się, że nie można *a priori* zakładać, że każdy przypadek współpracy z wymienionymi instytucjami był moralnie naganny, co nie wyklucza oczywiście sytuacji, w których współpraca taka prowadziła nawet do działań sprzecznych z prawem. Jeśli więc dla osób indywidualnych fakt tej współpracy ma powodować negatywne skutki, to każdy przypadek wymaga wnikliwego, indywidualnego rozpatrzenia, a nie generalnego zaklasyfikowania.

3. Od strony formalnej przyjęta została niewłaściwa kolejność postępowania w rozliczeniu i ocenie prawnej działalności UB i SB. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa najpierw należałoby uznać w sposób prawnie wiążący, a więc ustawowo, bezprawny czy też nawet przestęp-

czy charakter pewnych instytucji lub ich działalności, aby następnie móc zrobić generalne zarzuty i wyciągać negatywne konsekwencje z faktu współpracy z nimi. Godzi się przypomnieć, że taki tok i kolejność postępowania zostały przyjęte na przykład w procesie norymberskim, w odniesieniu do organów i instytucji państwa niemieckiego.

4. Precedens wyciągania negatywnych konsekwencji w stosunku do obywateli za sam fakt współpracy z legalnymi i formalnie nie uznanymi jeszcze za przestępcze organami państwowymi, bez wnikania w charakter i jakość tej współpracy, stwarza też zagrożenie dla możliwości i efektywności działania aktualnie funkcjonujących organów, powołanych do ochrony bezpieczeństwa obywateli, porządku publicznego i państwa, to jest policji i Urzędu Ochrony Państwa.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 ustawy o policji z 6 kwietnia 1990 r., „Policja przy wykonywaniu swych zadań może korzystać z pomocy obywateli nie będących policjantami”, a według art. 13 ust. 1 ustawy o Urzędzie Ochrony Państwa z tegoż dnia „Urząd Ochrony Państwa przy wykonywaniu swych zadań może korzystać z pomocy obywateli nie będących jego funkcjonariuszami”. Za udzielenie takiej pomocy ww. osoby mogą, zgodnie z tymi ustawami, mieć nawet przyznane wynagrodzenie. Podobne zasady były i są stosowane w odniesieniu do analogicznych instytucji w znakomitej większości państw.

Jeśli natomiast w wykonaniu omawianej uchwały Sejmu doszłoby do ujawnienia współpracy i wyciągnięcia negatywnych konsekwencji w sposób generalny w stosunku do osób współpracujących z organami państwowymi powołanymi – przynajmniej formalnie - do realizowania zbliżonych zadań, to spowodowałoby to z dużym prawdopodobieństwem znaczne ograniczenie kręgu osób chętnych w przyszłości do współpracy z policją i Urzędem Ochrony Państwa. W efekcie przedmiotowa uchwała utrudniałaby i ograniczałaby możliwość wykonania ustawowych celów i zadań policji i UOP, zwiększając zarazem stopień zagrożenia porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli i państwa.

5. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z art. 21, ust. 1 ustawy o policji i art. 12 ust. 1 ustawy o UOP „zabronione jest udzielanie informacji o obywatelu, uzyskanych w czasie wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, do wiadomości osób lub instytucji innych niż sąd i prokurator, a także wykorzystywanie ich przeciw obywatelowi w celu innym niż ściganie karne”. Według przepisów tychże ustaw zakaz

taki nie ma zastosowania, jeśli obowiązek udzielania takich informacji określone mu organowi nakłada ustawa (art. 21 ust. 2 i art. 12 ust. 2).

Jeżeli więc przepisy te dotyczą wszystkich obywateli, co do których informacje uzyskane zostały w toku wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych, to tym bardziej winny one odnosić się do osób współpracujących z organami wykonującymi takie czynności.

2 czerwca 1992 r.

ORGANIZACJA I FINANSOWANIE BIUR POSELSKICH

JACEK LANG

Organizację i sposoby finansowania biur poselskich określa uchwała Prezydium Sejmu z 10 grudnia 1991 r., wydana na podstawie ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz. U. z 1991 r. nr 18, poz. 79). W myśl wyżej wymienionej uchwały środki finansowe związane z działalnością biura poselskiego zapewnia Kancelaria Sejmu. Zgodnie z uchwałą: biura poselskie mogą być finansowane w dwojaki sposób, a o wyborze sposobu finansowania decyduje klub parlamentarny. Biuro posła należącego do określonego klubu winno funkcjonować według wariantu przyjętego przez ten klub. Klub winien powiadomić Kancelarię Sejmu o dokonanych przez siebie wyborze wariantu.

Według pierwszego sposobu (wariant A) obsługę posła zapewnia pracownik zatrudniony przez Kancelarię Sejmu, a środki finansowe na prowadzenie biura Kancelaria Sejmu przekazuje w formie zaliczki na rachunek depozytowy urzędu wojewódzkiego, który co kwartał rozlicza się z Kancelarią Sejmu z otrzymanych środków. Po otrzymaniu rozliczenia wydatków Kancelaria Sejmu przekazuje środki finansowe na następny kwartał. W tym wariantcie pracownik biura nie może dokonywać czynności bezpośrednio związanych z działalnością partyjną posła.

Według drugiego sposobu (wariant B) obsługę posła zapewnia osoba przez niego zatrudniona, a wydatki związane z prowadzeniem biura poselskiego pokrywane są z ryczałtu wypłacanego posłowi przez Kancelarię Sejmu (albo upoważnionemu pracownikowi) z góry, do dziesiątego dnia każdego miesiąca. Z otrzymanych środków pracownik biura rozlicza się z Kancelarią Sejmu raz do roku. Środki nie wykorzystane podlegają zwrotowi do Kancelarii Sejmu. W tym wariantcie osoba zatrudniona w biurze poselskim może dokonywać czynności związanych z partyjną działalnością posła. Mówi o tym wyraźnie ww. uchwała w rozdziale 1, w części III.

Biuro poselskie zorganizowane według wariantu B może liczyć na pokrycie przez Kancelarię Sejmu wydatków:

a) - przeznaczonych na wynagrodzenie osób zatrudnionych w biurze przez posła lub na prace zlecone (tłumaczenia, ekspertyzy, opinie itp.) oraz na wydatki bieżące związane z utrzymaniem biura poselskiego, a więc na czynsz za zajmowany lokal, przejazdy posła samochodem w związku z wykonywaniem mandatu, podróże służbowe osób obsługujących posłów, opłatę za energię elektryczną i ciepłą oraz, gaz i wodę, drobne naprawy i konserwację sprzętu, usługi telekomunikacyjne, zakup materiałów biurowych, prasy itp. – do wysokości ustalonego ryczaftu, tj. 10 milionów zł miesięcznie na posła.

b) -przeznaczonych na remont lokalu biura poselskiego i wyposażenie w meble oraz inne przedmioty nie będące środkami trwałymi (da wysokości określonej w załączniku do uchwały), tj. do wysokości 30 milionów zł na indywidualne biuro posła albo do wysokości uzyskanej przez pomnożenie kwoty 30 milionów przez liczbę posłów i współczynnik 0,80 - jednorazowo w okresie kadencji Sejmu.

Niezależnie od tego Kancelaria Sejmu, w miarę możliwości, może wyposażyć biuro poselskie w urządzenia stanowiące środki trwałe, takie jak: maszyna do pisania, kserokopiarka, telefax, telewizor i komputer z drukarką.

Zasady działania partii politycznych określa ustawa z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. nr 54, poz. 312). Stanowi ona między innymi, iż partia polityczna nie może mieć jednostek organizacyjnych w zakładach pracy ani w Siłach Zbrojnych, a jej źródła finansowania muszą być jawne i przyjęte jako typowe dla organizacji społecznych. Dlatego też ustawa stanowi, iż środki majątkowe partii politycznej mogą pochodzić ze składek członkowskich, darowizn, spadków, dochodów z majątku i dochodów z działalności gospodarczej, a także z ofiarności publicznej, Według ustawy partie polityczne nie mogą jedynie korzystać z jakiegokolwiek wsparcia rzeczowego i pomocy finansowej osób zagranicznych w rozumieniu prawa dewizowego i osób prawnych z wyłączeniem udziałem podmiotów zagranicznych. Zasady finansowania kampanii wyborczych regulują natomiast ordynacje wyborcze, Odrębne też przepisy normują opodatkowanie partii politycznych.

Uogólniając można powiedzieć, iż ustawodawca założył niezależność finansową partii politycznych. Stąd wniosek, iż dla ewentualnego wspar-

cia finansowego danej partii przez państwo musi istnieć szczególna podstawa prawna.

Z przedstawionych zasad działalności partii politycznych oraz zasad organizacji i finansowania biur poselskich wynika, iż:

– pracownik zatrudniony przez posła w biurze poselskim może podejmować czynności związane z ewentualną działalnością partyjną posła, nie powinien on jednakże być wykorzystywany do obsługi partii politycznej (na przykład miałyby to miejsce wtedy, gdyby został on oddelegowany do pracy w organie partii, w biurze wyborczym itp.);

– środków finansowych przeznaczonych na pokrycie kosztów utrzymania biura nie powinno się wydatkować na obsługę partii politycznej; nie powinno się także wykorzystywać w tym celu sprzętu łączności stanowiącego wyposażenie biura poselskiego (telefon, fax, itp.), jak również pozostałego sprzętu biurowego (kserokopiarka, maszyna do pisania itp.);

– jeżeli biuro poselskie zajmuje lokal należący do partii politycznej, to wydatki związane z użytkowaniem lokalu powinny być określone w umowie zawartej przez posła lub Kancelarię Sejmu z osobą upoważnioną przez partię polityczną do zawierania takich umów; także wtedy gdy w lokalu należącym do biura poselskiego ma siedzibę partia polityczna (jej organ), koszty związane z użytkowaniem lokalu przez organ partii politycznej winny być określone w umowie zawartej przez ww. strony i zwrócone Kancelarii Sejmu.

W razie wątpliwości, czy w danym wypadku mamy do czynienia z obsługą i finansowaniem działalności partyjnej posła (co jest możliwe, jeżeli biuro poselskie będzie zorganizowane według ww. wariantu B, czy też z obsługą i finansowaniem partii politycznej, trzeba wziąć pod uwagę, iż: - partie polityczne są organizacjami społecznymi, odrębnymi od państwa, posiadają osobowość prawną, własny majątek oraz niezależne źródła dochodów;

– biura poselskie mają służyć pomocą w realizacji praw i obowiązków posłów, w tym przede wszystkim utrzymywaniu kontaktów z wyborcami; - majątek i środki finansowe biur poselskich należą do Kancelarii Sejmu, a więc do państwa.

11 maja 1992 r.

OBECNOŚĆ POSLÓW W CZASIE GŁOSOWANIA

JOANNA M. KAROLCZAK

UREGULOWANIA W NIEKTÓRYCH KRAJACH EUROPEJSKICH

Według regulaminu hiszpańskiego Kongresu Deputowanych izba i jej organy są zdolne do podejmowania uchwał, kiedy zebrała się zgodnie z regulaminem przynajmniej połowa ich członków. Jeżeli przed głosowaniem lub podczas głosowania okaże się, iż nie ma *quorum*, głosowanie odracza się najwyżej o dwie godziny. Uchwały są ważne, jeżeli zostały podjęte zwykłą większością głosów obecnych członków odpowiedniego organu. Deputowani głosują osobiście. Regulamin wyraźnie ustanawia obowiązek uczestniczenia deputowanych w pracach plenum i komisji, w których skład zostali wybrani. Głosowanie może być „zgodne” - wobec braku sprzeciwu, lub „porządkowe” - odbywa się poprzez powstanie kolejno: głosujących za, przeciw i wstrzymujących się. Głosowanie imienne odbywa się poprzez wywoływanie deputowanych, którzy odpowiadają: „tak”, „nie” lub „wstrzymuję się”. Uchwały są ważne, jeżeli zostały podjęte zwykłą większością głosów obecnych członków odpowiedniego organu.

Regulamin organizacji i działania Zgromadzenia Narodowego Bułgarii do obowiązków deputowanych zalicza uczestniczenie w pracy parlamentu i jego organów. Warunkiem otwarcia posiedzenia Zgromadzenia Narodowego jest obecność na sali posiedzeń ponad połowy ogólnej liczby deputowanych. Gdy zabraknie *quorum*, przewodniczący przerywa posiedzenie. W sprawach poddanych pod głosowanie deputowani głosują wypowiadając się „za”, „przeciw”, „wstrzymuję się”. Projekt uważa się za uchwalony, gdy poprze go w głosowaniu ponad połowa obecnych na posiedzeniu.

Zgromadzenie Krajowe Republiki Węgierskiej jest zdolne do podejmowania uchwał, jeśli obecnych jest więcej niż połowa deputowanych. Uchwały Zgromadzenia Krajowego zapadają większością głosów więcej niż połowy obecnych deputowanych.

Zgodnie ze szwedzkim Aktem o Riksdagu ustawy i uchwały podejmowane są z reguły zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy deputowanych. Możliwe są wypowiedzi: „tak”, „nie”, „wstrzymuję

Regulamin Izby Deputowanych we Włoszech przewiduje obowiązek uczestniczenia w posiedzeniach. Do ważności debat ustawodawczych i ważności głosowania wymagana jest obecność większości członków izby. Parlamentarzyści nieobecni ze względów oficjalnych (tzn. ci, którzy podjęli się wykonywania prac wyznaczonych przez izbę oraz członkowie rządu nieobecni z powodów związanych ze sprawowaniem urzędu) są liczeni jako obecni przy ustalaniu *quorum* (zasada ta nie obowiązuje podczas stwierdzania ważności głosowania). W głosowaniach, których ważność zależy od ustalenia *quorum*, deputowani obecni, którzy przed rozpoczęciem głosowania oświadczyli, że wstrzymują się od głosowania, są wliczeni do *quorum*. Uchwały Zgromadzenia i komisji zapadają zwykłą większością głosów obecnych, chyba że wymagana jest większość kwalifikowana. Jeżeli na posiedzeniu Zgromadzenia lub komisji nie ma *quorum*, przewodniczący może odroczyć posiedzenie na jedną godzinę lub je zamknąć.

Zgodnie z konstytucją Grecji Izba Deputowanych może podejmować decyzje tylko bezwzględną większością głosów członków obecnych na posiedzeniu: większość ta w żadnym wypadku nie może być mniejsza niż jedna czwarta ogólnej liczby deputowanych.

Zgodnie z regulaminem belgijskiej Izby Reprezentantów do ważności uchwał wymagana jest obecność w izbie większości jej członków i absolutna większość głosów Izby, a przy wyborach do organów - większość dwóch trzecich głosów.

Zgodnie z regulaminem niemieckiego Bundestagu jego członkowie są zobowiązani brać udział w pracach parlamentu; swą obecność potwierdzają na liście obecności. Parlament jest zdolny do podejmowania uchwał, jeżeli na sali posiedzeń obecnych jest więcej niż połowa jego członków i w większości spraw wystarcza zwykła większość głosów. Możliwe jest - w razie niezgodności co do wyniku głosowania - przeprowadzanie Głosowania w następujący sposób: członkowie parlamentu opuszczają salę, zamyka się drzwi oprócz trojga drzwi do głosowania. Na znak prezydenta parlamentu deputowani wchodzą przez drzwi oznaczone „tak”, „nie”, „wstrzymanie się” i są na głos liczeni przez sekreta-

rzy. Prezydent daje znak na zakończenie obliczania. Członkowie parlamentu, którzy wejdą później, nie są liczeni.

Zgodnie z regulaminem austriackiej Rady Narodowej każdy deputowany obowiązany jest uczestniczyć w posiedzeniach Rady Narodowej i tych komisji, do których został wybrany. Prezydent parlamentu ma obowiązek informować na początku każdego posiedzenia, którzy deputowani są nieobecni. Obecność deputowanych w liczbie niezbędnej do podejmowania uchwał Rady Narodowej jest wymagana tylko przy głosowaniach i wyborach. Oddanie głosu następuje przez odpowiedź twierdzącą albo przeczącą na pytanie, bez podawania uzasadnienia. Do podjęcia uchwały Rady Narodowej wymagana jest obecność jednej trzeciej deputowanych i bezwzględna większość oddanych głosów. Do uchwalenia ustaw konstytucyjnych wymagana jest obecność przynajmniej połowy deputowanych i większość dwóch trzecich głosów.

We Francji dla obradowania Zgromadzenia Narodowego i ustalania porządku dziennego nie jest wymagane *quorum*. Głosowania są prawomocne bez względu na liczbę obecnych deputowanych, chyba że przed ich zarządzaniem do Prezydium wpłynie wniosek o stwierdzenie *quorum*, to jest obecności bezwzględnej większości członków Zgromadzenia, liczonej od miejsc faktycznie obsadzonych. Jeżeli głosowanie nie może być przeprowadzone z powodu braku *quorum*, zamyka się posiedzenie po ogłoszeniu przez przewodniczącego przeniesienia głosowania do porządku dziennego następnego posiedzenia, które może być zwołane nie wcześniej niż w godzinę po zamknięciu poprzedniego; głosowanie podczas tego posiedzenia jest ważne bez względu na liczbę obecnych.

W regulaminach większości parlamentów europejskich przewiduje się obowiązkowy udział deputowanych w posiedzeniach, zakładając także konieczność usprawiedliwiania nieobecności. Żaden z dostępnych w BSiE regulaminów nie definiuje pojęcia „obecności”, mimo że tym właśnie wyrażeniem posługują się regulaminy przewidując, że ustawy (uchwały) są podejmowane większością (zwykłą, bezwzględną, inną) w obecności (połowy, większości, jednej trzeciej) członków. Przewidując możliwość głosowania „tak” lub „nie”, a często także wstrzymania się od głosu, nie przewidują w przepisach regulamino-

wych sytuacji, kiedy deputowani, obecni na sali posiedzeń, nie biorą udziału w głosowaniu.

OBOWIĄZKI POSŁÓW NA SEJM

Ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów z 31 lipca 1985 r. stanowi, że: „posłowie, realizując konstytucyjne uprawnienia Sejmu, uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej, w szczególności przez czynny udział w: 1) kształtowaniu podstawowych kierunków działalności i polityki państwa, 2) stanowieniu prawa, 3) sprawowaniu kontroli nad działalnością organów państwowych. Posłowie [...] są obowiązani traktować swoje mandaty jako najważniejszą powinność obywatelską, a pierwszym i podstawowym ich obowiązkiem jest udział w pracach Sejmu [...]. Udział w pracach Sejmu jest prawem i obowiązkiem każdego posła. Posła obowiązuje obecność i czynny udział w posiedzeniach Sejmu [...]”.

Wydaje się, że sformułowanie „czynny udział” zawarte w wielu przepisach ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (m.in. art. 2, 4, 12) jednoznacznie wskazują, że prawem i obowiązkiem posłów jest zarówno branie udziału w dyskusji, jak i zajmowanie stanowiska i wyrażanie swego zdania w akcie głosowania. Poseł może zająć następujące stanowisko: „za”, „przeciw” lub „wstrzymać się” od głosu. Wprowadzenie kolejnej kategorii: posła obecnego na sali posiedzeń (liczonego do *quorum*), ale nie wyrażającego swojego stanowiska, nie wydaje się konieczne. Możliwość wstrzymania się od głosu powoduje, iż zrealizowane są ustawowe obowiązki i prawa posła, przy jednoczesnej możliwości niewypowiadania się merytorycznie. Na podstawie przepisów ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów oraz *Tymczasowego Regulaminu Sejmu RP* można uznać, że tylko poseł biorący udział w głosowaniu – choćby wstrzymywał się od merytorycznej decyzji – jest posłem aktywnym, a więc spełniającym swą powinność.

Podkreślić należy, że zwyczajowo w polskim parlamencie *quorum* jest sprawdzane poprzez liczbę oddanych głosów: jako suma głosów „za”, „przeciw” i „wstrzymał się”. *Quorum* oznacza więc zarówno liczbę obecnych, jak i biorących udział w głosowaniu i liczba ta jest taka sama.

29 lipca 1992 r.

PRAWO PREZYDENTA DO WYSTĄPIENIA NA FORUM PARLAMENTU

JANUSZ MORDWIŁKO

Institucja orędzia skierowanego do parlamentu przewidziana jest w systemie ustrojowym Stanów Zjednoczonych Ameryki. Jest to system oparty na wyraźnym podziale władz. Artykuł II sekcji 3 konstytucji Stanów Zjednoczonych stanowi, iż „Prezydent powinien od czasu do czasu kierować do Kongresu orędzie o stanie państwa, przedstawiając do rozważenia środki, które uważa za potrzebne i właściwe”.

Orędzia o stanie państwa, wedle przyjętej tradycji, kierowane są do Kongresu corocznie, na początku roku kalendarzowego. Prócz dorocznych orędzi niektórzy prezydenci wystosowywali orędzia specjalne, poświęcone poszczególnym zagadnieniom – nadawano im miano oświadczeń.

Zasadniczą treścią orędzia są zalecenia legislacyjne; wskazuje się w nich potrzebę opracowania i uchwalenia przez Kongres aktów prawnych, regulujących określone sprawy w różnych dziedzinach życia państwowego. Oprócz propozycji ustawodawczych prezydent wskazuje również na niektóre zagadnienia polityczne – wynikające z programu prezentowanego przez niego w wyborach prezydenckich. Propozycje ustawodawcze prezydenta są często wyrazem nie tylko jego programu politycznego, ale też poglądów i postaw federalnej administracji cywilnej i wojskowej.

Sposoby prezentowania orędzia ulegały zmianom. Prezydenci kierowali orędzia w formie ustnej, występując osobiście, a także przesyłali je na piśmie. Kwestia prezentacji orędzia była niekiedy ujmowana w kontekście „podziału władzy”, któremu bardziej miałyby sprzyjać brak osobistej konfrontacji prezydenta z Kongresem.

Amerykański wzór informowania o stanie państwa nie znalazł szerszego odzwierciedlenia we współczesnym konstytucjonalizmie europejskim. Institucja raportów o stanie państwa, systematycznie składanych parlamentowi przez egzekutywę (rząd lub prezydenta), nie jest szerzej znana konstytucjonalizmowi europejskiemu. Inny jest bowiem status prawno-konstytucyjny orędzi głów państwa we współczesnych monar-

chiach europejskich. Stanowią one formę prezentacji parlamentowi programu rządowego. Stanowisko programowe rządu prezentują na forum parlamentu m.in. głowy państwa w Wielkiej Brytanii i Norwegii. Konstytucje państw europejskich częściej przewidują natomiast instytucję sprawozdań z wykonania budżetu państwa lub – w innym sformułowaniu – sprawozdań o stanie dochodów i wydatków państwa.

Instytucja orędzia prezydenta do parlamentu znana jest francuskiemu, włoskiemu i portugalskiemu systemowi konstytucyjnemu.

W konstytucji francuskiej z 1958 roku artykuł 18 reguluje sprawy związane z orędziem do parlamentu, która to forma znana była we Francji i w okresie wcześniejszym. Przepis ten stanowi, iż “Prezydent porozumiewa się z obiema izbami parlamentu za pomocą orędzi, których odczytanie zarządza i które nie mogą być przedmiotem debaty”. W praktyce orędzie w Zgromadzeniu Narodowym odczytuje premier rządu, w Senacie zaś – minister sprawiedliwości. Procedura z tym związana nie przewiduje debaty, orędzie zatem ma charakter informacyjny. Orędzie kieruje się obecnie równocześnie do obu izb, a więc inaczej niż w IV Republice, kiedy to jego adresatem było tylko Zgromadzenie Narodowe. W praktyce wszyscy prezydenci korzystali dotychczas, choć w umiarkowanym za kresie, z tego uprawnienia, przedstawiając w orędziach główne linie prowadzonej polityki ogólnej lub też swoje zamiary (np. skrócenia kadencji prezydenta do lat pięciu).

Zgodnie z konstytucją włoską prezydent może posługiwać się instytucją orędzia. Artykuł 74 konstytucji Republiki Włoskiej stanowi, iż “Prezydent Republiki przed promulgacją ustawy może w umotywowanym orędziu skierowanym do izb domagać się ponownego jej rozpatrzenia”. Orędzie takie ma znaczenie prawne i nazywa się wstrzymującym. Jest ono aktem obowiązkowym w tym znaczeniu, że zawsze musi towarzyszyć odmowie promulgacji, która sama w sobie jest uprawnieniem dyskrejonalnym głowy państwa. Orędzie to ma wyłącznie formę pisemną i zawiera uzasadnienie odmowy promulgacji ustawy oraz żądanie jej ponownego rozpatrzenia przez izby. Jest to zatem orędzie szczególnego rodzaju. Natomiast drogę do orędzia właściwego otwiera zawarte w artykule 87 tej konstytucji uprawnienie prezydenta do “wystosowywania orędzia do izb”. Orędzie to ma formę pisemną i chociaż jest aktem podejmowanym z wyłącznej inicjatywy głowy państwa, winno zawierać kontrasygnatę. Prezydent może wystosowywać bądź wysyłać orędzie,

nie musi zaś go czytać czy przedstawiać osobiście izbom. Orędzie musi być wysłane do obu izb równocześnie, co związane jest z zasadą równowagi i równorzędności obu izb. Wymogi systemu rządów parlamentarnych powodują, iż prezydent nie może lub nie powinien podejmować bezpośrednich kontaktów z parlamentem, bo to oddziałuje na układ stosunków między rządem a parlamentem. Dlatego ten typ orędzia jest czymś wyjątkowym i w doktrynie uważa się, iż nie jest ono użyteczne, praktyka zaś potwierdza ten pogląd, jako że ostatni przypadek przedstawienia orędzia parlamentowi zdarzył się wiele lat temu.

Prawo wystosowywania orędzi do Zgromadzenia Republiki (parlamentu) przewiduje konstytucja Portugalii. Konstytucja nie precyzuje charakteru i zakresu tych orędzi.

W systemie rządów parlamentarnych, który w różnych postaciach występuje na kontynencie europejskim, prezydent odgrywa rolę drugoplanową, jest bardziej arbitrem i moderatorem stosunków pomiędzy legiślatywą a egzekutywą niż aktywnym ich kreatorem. Orędzie jest też tylko niewielkim elementem większej konstrukcji, jaką stanowi urząd prezydenta, dlatego też bez pełniejszej charakterystyki pozycji i roli ustrojowej prezydenta w państwie trudno jest sprecyzować istotę i właściwości orędzia.

Zamiarowi posiłkowania się przez polski system konstytucyjny instytucją orędzia musi towarzyszyć refleksja, iż są pewne szczegółowe instrumenty mechanizmu władczego, które znajdują swoje uzasadnienie (lub nie) w systemie ustrojowym funkcjonującym w danym państwie. W przenośni można powiedzieć, że są to te małe oryginalne mechanizmy, które pasują do większych urządzeń, mających zresztą swoją specyfikę, wpływającą z wielu uwarunkowań: tradycji, przyjętego modelu rządów, praktyki konstytucyjnej.

Z tym zastrzeżeniem, odnoszącym się do recypowania obcych instytucji konstytucyjnych, spójrzmy na możliwość przedstawiania przez prezydenta orędzia do lub wobec parlamentu w obowiązującym polskim systemie ustrojowym.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej nie przewiduje i w związku z tym nie reguluje takiej instytucji prawnej, jaką jest orędzie, ani takiej formy komunikowania się prezydenta z Sejmem.

Prezydent, wybierany przez naród w wyborach bezpośrednich, nie jest politycznie odpowiedzialny przed parlamentem, ponosi jedynie odpowiedzialność konstytucyjną przed Zgromadzeniem Narodowym. Ustrojodawca, zmieniając konstytucję z 1989 roku, zerwał z zasadą jedności władzy państwowej i podążył w kierunku zasady podziału władz nie przyjmując jednak tej zasady ze wszystkimi stosowanymi zazwyczaj jej konsekwencjami w zakresie wzajemnego “hamowania i równowagi”, zakładając pewne współdziałanie piastunów władzy ustawodawczej i wykonawczej.

Prezydentowi przysługują z mocy konstytucji środki prawne służące wpływaniu na działalność parlamentu:

– prawo inicjatywy ustawodawczej, prawnej kontroli ustaw i weta ustawodawczego, prawo i obowiązek zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu, prawo przedterminowego rozwiązywania parlamentu. W świetle przepisów konstytucyjnych prezydent jest nie tylko przedstawicielem państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, ale także organem, harmonizującym i regulującym działania organów państwowych. Sejm podejmuje wiele ważnych decyzji kreacyjnych na podstawie wniosków prezydenta, zwłaszcza dotyczy to składu rządu. Możemy więc uznać, iż pomimo że prezydent wywodzi swój mandat z bezpośredniej woli narodu i nie jest politycznie odpowiedzialny przed parlamentem, to jednak jego uprawnienia nie oddzielają go całkowicie od parlamentu.

Prawo do wystąpienia prezydenta przed parlamentem daje się wyprowadzić przede wszystkim z treści art. 32 konstytucji, który określa pozycję ustrojową prezydenta.

Prezydent czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Jeżeli zatem wypełniając te konstytucyjne obowiązki prezydent postrzega niezbędność wystąpienia przed parlamentem i zakomunikowania parlamentowi określonych problemów i sposobów ich rozwiązywania – trzeba takie wystąpienie prezydentowi umożliwić.

Operując określeniem “parlament” trzeba mieć świadomość, że składa się on z Sejmu i Senatu. Wystąpienie prezydenta na forum jednej z izb nie oznacza, że nie dotyczy ono, czy też nie odnosi się do drugiej izby. Uznać jednak należy, iż w istniejącym systemie ustrojowym, w którym Sejm jest najwyższym organem władzy państwowej (art. 20 konstytucji), a Senat współuczestniczącym w procesie stanowienia ustaw, zasadne

wydaje się wystąpienie prezydenta przed Sejmem. Wszak miejsce Senatu w systemie organów państwowych – oraz jego rola – nie są wyraźnie przez konstytucję określone. Pominięcie go w art. 20 konstytucji nasuwa wątpliwości, czy należy on do naczelnych organów władzy państwowej. Sprawą otwartą pozostaje natomiast nazwa (tytuł) wystąpienia prezydenta. Obecnie ma to znaczenie drugorzędne wobec nieistnienia tej instytucji w konstytucji, w przyszłości jednak, gdyby miała ona zostać przyjęta, winna być to nazwa adekwatna do funkcjonującego modelu rządów.

Nie postrzegając przeszkód konstytucyjnych w sprawie możliwości wystąpienia prezydenta przed parlamentem, uznajemy, iż wybór formy tego wystąpienia – akt pisemny czy też osobiste oświadczenie na forum izby – należy do prezydenta. Wystąpienie w formie pisemnej stwarza dystans pomiędzy urzędem i osobą prezydenta a parlamentem, podkreśla dążenie do separacji władz, nie angażuje prezydenta w bezpośrednią aktywność parlamentu. Wystąpienie osobiste, zawierające większy ładunek emocjonalny, wprowadza prezydenta w sferę bieżącej działalności państwa. Wystąpienie osobiste, choć bardziej angażujące prestiż prezydenta, ma z pewnością większą siłę oddziaływania (przekonywania), nadto – wobec jawności obrad parlamentu – jego adresatem i odbiorcą są nie tylko członkowie izby, ale także opinia publiczna.

Merytoryczną zawartość wystąpienia przed parlamentem określa sam prezydent, będzie ona zależała od przyczyny i okazji, z jakiej decyduje się wystąpić prezydent. Szczególnie istotne wydają się być ramy wystąpienia nie z okazji podniosłej uroczystości państwowej, ale z ważnych przyczyn ogólnopaństwowych.

Konstytucyjna relacja pomiędzy Sejmem a prezydentem nie jest czytelna. Pochodzący z wyborów Sejm jest “najwyższym organem władzy państwowej”, wywodzący zaś swą legitymację z woli narodu prezydent jest “najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego”. W tej trudnej do rozwikłania sytuacji prawnej dwóch “najwyższych” organów wywodzących się z woli narodu – żaden nie powinien uszczuplać praw drugiego.

Wystąpienie prezydenta w swej merytorycznej zawartości powinno pozostawać w ramach jego uprawnień zakreślonych konstytucyjnymi przepisami (art. 32). Prezydent może więc podnieść te problemy i zagadnienia ogólnonarodowe i ogólnopaństwowe, które wypływają z jego

obowiązku przestrzegania konstytucji, wiążące się z suwerennością i bezpieczeństwem państwa, przestrzeganiem międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych.

Prezydent, któremu przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, a z którego to prawa nie chce korzystać na przykład z powodów politycznych bądź z dbałości o prestiż urzędu, może podnieść w orędziu zagadnienia ze sfery życia społecznego, politycznego, gospodarczego, wymagające regulacji ustawowej, ponieważ ustawy uchwała Sejm. Taka merytoryczna treść wystąpienia byłaby przejawem ustawodawczej inspiracji ze strony prezydenta.

Prezydent w swoim wystąpieniu powinien unikać spraw, które dotyczą polityki państwa, albowiem to Sejm ma określać “podstawowe kierunki działalności państwa” (art. 20 ust. 3 konstytucji). W treści wystąpienia nie powinny pojawiać się więc kwestie oceny działalności organu państwowego, bo to Sejm “sprawuje kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej” i na podstawie tej kontroli formułuje oceny oraz wnioski. Ze szczególną ostrożnością musi prezydent w swym wystąpieniu traktować sprawy odnoszące się do rządu, albowiem to “Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swojej działalności przed Sejmem” (art. 38 ust. 2 konstytucji). Poza merytorycznymi ramami wystąpienia wydają się znajdować także kwestie dotyczące układów politycznych w łonie parlamentu, albowiem to Sejm jest “najwyższym wyrazicielem woli narodu” (art. 20 ust. 2 konstytucji).

Czy po wystąpieniu prezydenta na forum izby może zostać przeprowadzona poselska debata? Na to pytanie można odpowiedzieć patrząc przez pryzmat obowiązującego stanu prawnego i stanu postulowanego.

W świetle przepisów prawnych, zwłaszcza Tymczasowego Regulaminu Sejmu brak jest przeszkód do przeprowadzenia debaty nad oświadczeniem prezydenta – możliwość taka wypływa z prawa Sejmu do dyskusji nad każdym merytorycznym oświadczeniem złożonym na plenarnym posiedzeniu izby. Innym natomiast pytaniem jest to – czy powinna zostać zarządzona taka debata?

Otóż wydaje się, że ze względu na separację Sejmu i prezydenta w konstytucji, a także brak politycznej jego odpowiedzialności przed parlamentem – tego rodzaju debata jest niewskazana.

Taka odpowiedź na postawione pytanie prowadzi w istocie do odpowiedzi na pytanie następne: czy po wystąpieniu prezydenta na forum izby

Sejm może podjąć uchwałę “podsumowującą” to wystąpienie. I w tym przypadku także można stwierdzić, że Sejm w obecnym stanie prawnym ma prawo “kwitować” każde merytoryczne wystąpienie przedstawione na jego plenum. Artykuł 48 Tymczasowego Regulaminu Sejmu przewiduje określone formy uchwał Sejmu. Sejm decydując się na podjęcie uchwały w sprawie prezydenckiego wystąpienia powinien wybrać spośród przewidzianych art. 48 tę formę uchwały, która generuje najmniejsze implikacje polityczne, bo prezydent nie ponosi politycznej odpowiedzialności przed Sejmem.

I konsekwentnie – innym aspektem tej kwestii jest odpowiedź na pytanie czy Sejm powinien podejmować taką uchwałę. Jeśli uznaje się w sferze postulatywnej, że niewskazana jest poselska debata nad prezydenckim wystąpieniem, to również brakuje wyraźnych racji przemawiających za podejmowaniem przez Sejm uchwały ustosunkowującej się do wystąpienia, czy nawet tylko stwierdzającej fakt wystąpienia prezydenta. Trudne do określenia byłoby bowiem prawne znaczenie i charakter takiej uchwały Sejmu. Jeżeli po wystąpieniu prezydenta przed Sejmem nie przeprowadzono debaty poselskiej oraz nie przyjęto żadnej uchwały, to oświadczenie prezydenta przybiera charakter informacyjny, staje się czymś w rodzaju apelu ważnego konstytucyjnie organu, zawierającego niewiążące prawnie wezwanie do określonego zachowania, postępowania, podjęcia inicjatywy – apelu skierowanego przede wszystkim, ale nie tylko, do parlamentu.

5 maja 1992 r.

PRAWO POLSKIE A POLONIA

ZDZISŁAW GALICKI

Przystępując do analizy aktualnych polskich przepisów prawnych w aspekcie ich związków bądź bezpośrednich odniesień do Polonii, emigracji i Polaków za granicą napotykamy pierwszą zasadniczą trudność w postaci braku ścisłego określenia od strony prawnej zakresu osobowego trzech wymienionych grup. Pojęcia Polonii, emigracji i Polaków za granicą mają bardziej polityczny aniżeli prawny charakter, nie są pojęciami jednolitymi i jednoznacznymi, a uznanie przynależności konkretnych osób do jednej z danych grup zależy zarówno od własnej woli tych osób, jak i od – zmieniających się koniunkturalnie – decyzji organów państwowych.

Próbując podsumować dotychczasową, wysoce niejedolitą praktykę w tym zakresie, można pokusić się o dokonanie pewnych uogólnień w przedmiocie klasyfikacji osób pochodzenia polskiego przebywających na stałe za granicą, uznając, że:

1. Polonia oznacza osoby, które nie wyemigrowały osobiście z Polski, przebywają za granicą w drugim lub dalszym pokoleniu i są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej.

2. Emigracja oznacza osoby, które posiadały lub posiadają nadal ważne obywatelstwo polskie i które opuściły na stałe terytorium państwa polskiego w związku z II wojną światową lub w okresie powojennym.

3. Polacy za granicą to osoby, które posiadały lub posiadają nadal ważne obywatelstwo polskie i – nie opuszczając fizycznie terytorium państwa polskiego – znalazły się poza jego granicami wskutek zaszytych w rezultacie II wojny światowej zmian terytorialnych.

Podział ten ma charakter wyłącznie roboczy, z pewnością nie jest doskonały ani wyczerpujący i nie znajduje niestety uzasadnienia w obowiązujących polskich przepisach prawnych. Z punktu widzenia tychże przepisów w sposób jasny i precyzyjny określona jest jedynie sytuacja tych osób, wchodzących głównie w skład drugiej i trzeciej kategorii, które zachowały nadal ważne obywatelstwo polskie. Osoby te, niezależnie od miejsca i czasu pobytu za granicą, pozostają w świetle prawa

polskiego obywatelami polskimi ze wszystkimi wynikającymi z tego prawa obowiązkami, jak i ze wszystkimi przysługującymi im na tej podstawie uprawnieniami. Ponadto osoby te są uprawnione na podstawie prawa międzynarodowego do ochrony i opieki ze strony polskich placówek dyplomatycznych i konsularnych (art. 3 konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych z 18 kwietnia 1961 r. oraz art. 5 konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 24 kwietnia 1963 r. – obie ratyfikowane przez Polskę). Uprawnienie to zagwarantowane zostało również w art. 89 Konstytucji RP stwierdzającym, że “obywatele polscy za granicą korzystają z opieki Rzeczypospolitej Polskiej”.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że pełne zrównanie praw obywateli polskich, niezależnie od miejsca ich stałego zamieszkania w kraju lub za granicą, nastąpiło też w rezultacie ustawy z 29 listopada 1990 r. o paszportach (Dz.U. z 1991 r., nr 2, poz. 5) znoszącej paszporty konsularne dla obywateli mieszkających stale za granicą i wprowadzającej jednolite paszporty dla wszystkich obywateli polskich, niezależnie od miejsca ich stałego zamieszkania.

Wobec niewątpliwej i chyba słusznej tendencji do zrównania praw obywateli polskich zamieszkujących w kraju i za granicą, rażącym dysonansem wydaje się ograniczenie biernego prawa wyborczego do Sejmu i Senatu – tylko do tych obywateli polskich, którzy stale zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej od co najmniej pięciu lat (art. 8 ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 28 czerwca 1991 r. oraz art. 1 ust. 1 ordynacji wyborczej do Senatu RP z 10 maja 1991 r.). Ograniczenie to wydaje się szczególnie paradoksalne w świetle braku analogicznego ograniczenia w odniesieniu do zamieszkujących stale za granicą obywateli polskich kandydujących, na przykład, w wyborach na urząd Prezydenta RP.

Omawiając sytuację prawną zamieszkujących na stałe za granicą obywateli polskich należy też zwrócić uwagę na słuszną i bardzo potrzebną ustawę z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego (Dz.U. z 1991 r., nr 34, poz. 149), unieważniającą między innymi niesławnej pamięci uchwałę Rady Ministrów z 26 września 1946 r., na mocy których pozbawiono obywatelstwa polskiego 75 wyższych oficerów polskich oraz generała Władysława Andersa.

Natomiast trudną i drażliwą sprawą jest nadal problem tych obywateli polskich, którzy pozostali na terenach zajętych po 17 września 1939 r. przez Związek Radziecki i których określiliśmy umownym mianem „Polacy za granicą”. Niezależnie od moralnych i emocjonalnych aspektów tej kwestii, niezależnie od jednoznacznie negatywnej od strony prawnej oceny wewnętrznych uregulowań radzieckich w odniesieniu do tych osób, niezależnie wreszcie od braku należytej troski ze strony wojennych władz polskich o los i interes tych osób – należy z ubolewaniem stwierdzić, że ostateczne i wiążące prawnie uregulowanie sprawy obywatelstwa tych osób nastąpiło na podstawie obowiązujących Polskę nadal umów międzynarodowych, a w szczególności:

- 1) umowy z 16 sierpnia 1945 r. o przebiegu granicy między Polską a ZSRR;
- 2) polsko-radzieckich umów repatriacyjnych, a zwłaszcza umowy z 6 lipca 1945 r.;
- 3) polsko-radzieckiej konwencji z 21 stycznia 1958 r. w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie;
- 4) polsko-radzieckiej konwencji z 31 marca 1965 r. w sprawie zapobiegania powstawaniu przypadków podwójnego obywatelstwa.

W rezultacie zawarcia i wykonania tych umów osoby, które nie skorzystały z możliwości odzyskania obywatelstwa na drodze umów repatriacyjnych bądź też nie dokonały w przewidzianym okresie wyboru polskiego obywatelstwa na podstawie konwencji z 1958 i 1965 r. – obywatelstwo polskie w świetle prawa międzynarodowego i krajowego utraciły. Pozostaje natomiast do rozwiązania – w przygotowywanym projekcie nowej ustawy o obywatelstwie polskim, która winna zastąpić starą i nieprzydatną pod tym względem ustawę z 15 lutego 1962 r. (Dz.U. z 1962, nr 10, poz. 49) – sprawa zapewnienia możliwości powrotu do obywatelstwa polskiego tym osobom, które do 17 września 1939 r. obywatelstwo posiadały, następnie bez jakiegokolwiek przyczynienia się z ich strony obywatelstwo to formalnie utraciły, obecnie zaś pragnęłyby nadal być obywatelami polskimi.

Kwestia ta musi być rozpatrzona z dużą rozwagą, albowiem sugerowane niekiedy generalne uznanie ciągłości obywatelstwa polskiego tych osób mogłoby pociągnąć za sobą negatywne dla nich konsekwencje – ze strony władz państw, w których osoby te obecnie zamieszkują. Sprawa ta była już przedmiotem wnikliwych rozważań w Zespole Prawa Międzynarodowego Rady Legislacyjnej przy prezesie Rady Ministrów RP. Wy-

daje się, że w nowej ustawie należałoby zapewnić maksymalne ułatwienia dla indywidualnego odzyskania przez osoby zainteresowane obywatelstwa polskiego, z poszanowaniem zarówno istniejącego formalnego stanu prawnego (utrata obywatelstwa polskiego), jak i wewnętrznych, osobistych uczuć i przekonań tych osób, które obywatelstwa tego nie zamierzały i nie chciały utracić.

Analizując sytuację prawną osób zamieszkujących na stałe za granicą i posiadających obywatelstwo polskie należy pamiętać, że aktualnie obowiązująca ustawa o obywatelstwie polskim z 15 lutego 1962 r. przyjmuje jako jedną z podstawowych zasad – zasadę wyłączności obywatelstwa polskiego, stanowiąc w art. 2, że obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być jednocześnie uznawany za obywatela innego państwa. Jak podkreślono w doktrynie, “władze i organy polskie nie mogą zatem respektować posiadania przez obywatela polskiego jednocześnie obcego obywatelstwa, wobec czego obywatel polski nie może się skutecznie powoływać wobec tych władz i organów, że jest jednocześnie obywatelem drugiego państwa i uchylać się od spełnienia obowiązków wynikających z posiadania obywatelstwa polskiego lub żądać traktowania go jako cudzoziemca” (W. Ramus, *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968, s. 283). Praktycznym odzwierciedleniem tej zasady w dalszych postanowieniach ustawy z 1962 r. jest przyjęcie w art. 8 uzależnienia nadania obywatelstwa polskiego od złożenia dowodu utraty lub zwolnienia z obcego obywatelstwa, a także generalne uznanie w art. 13, że obywatel polski może nabyć obywatelstwo obce jedynie po uprzednim zezwoleniu właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa.

Powyższe przepisy ustawy mają zapobiec konfliktom związanym ze stanem podwójnego obywatelstwa. Celowi temu służą również liczne umowy międzynarodowe – wielostronne i dwustronne, w których stroną jest Polska. Jednakże ze względu na to, że liczne obce ustawodawstwa nie przewidują utraty dotychczasowego obywatelstwa jako warunku, czy też rezultatu nadania obywatelstwa własnego, jak również w związku z tym, że prawo polskie nie uznaje, że obywatel polski traci obywatelstwo polskie wskutek nadania mu obywatelstwa obcego – w praktyce dochodzi często do sytuacji, w których przebywający na stałe za granicą obywatele polscy mają także obywatelstwa państw obcych.

W okresie ostatnich kilku lat widoczna jest wyraźna tendencja do praktycznego uznawania przez władze i organy polskie podwójnego obywatelstwa takich osób, przejawiająca się na przykład w honorowaniu posiadanych przez te osoby obcych paszportów, nieegzekwowaniu wykonywania przez te osoby pewnych obowiązków obywatelskich, niestosowaniu wobec nich pewnych ograniczeń stosowanych w odniesieniu do obywateli polskich itp.

Jeśli chodzi o osoby nie posiadające obywatelstwa polskiego, a wchodzące w zakres wymienionych na początku kategorii Polonii, emigracji czy też Polaków za granicą, to należy rozważyć stosunek państwa polskiego do nich w sferze prawnej na dwóch płaszczyznach: zewnętrznej i wewnętrznej.

Na płaszczyźnie zewnętrznej szczególnie interesująco przejawia się, w zakresie uregulowań dotyczących mniejszości narodowych i etnicznych, działalność Polski w sferze prawa międzynarodowego. W ciągu ostatniego roku Rzeczpospolita Polska zawarła szereg umów dwustronnych, określanych ogólnym mianem traktatów lub układów o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy. Umowy te mają za zadanie regulować nowy typ stosunków międzynarodowych pomiędzy państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Wśród postanowień tych umów poczesne miejsce zajmują wzajemne zobowiązania partnerów co do traktowania zamieszkujących na ich terytoriach mniejszości narodowych. Jakkolwiek obowiązki poszanowania praw mniejszości polskiej wynikające ze wspomnianych umów, spoczywają głównie na władzach i organach państw, z którymi Polska umowy te zawarła, to jednak Polska zyskuje na mocy tych umów prawo, a zarazem przyjmuje na siebie obowiązek, prowadzenia regularnych wzajemnych konsultacji – dotyczących wywiązywania się partnerów ze zobowiązań w zakresie traktowania mniejszości polskiej. Jest rzeczą niewątpliwą, że uznanie praw mniejszości polskiej przez obce państwa jest oczywistym osiągnięciem Polski. Kraj nasz jest również uprawniony do podjęcia przewidzianych prawem międzynarodowym środków w razie naruszenia przez obcych partnerów praw mniejszości polskiej.

Należy podkreślić, że zgodnie z zawartymi umowami dwustronnymi, jak również z ogólnoeuropejskimi i światowymi standardami międzynarodowymi dotyczącymi mniejszości, przynależność do grup mniejszościowych jest sprawą indywidualnego wyboru osoby i nie mogą z niego

wynikać żadne niekorzystne następstwa. W poszczególnych umowach dwustronnych podlegające ochronie polskie grupy mniejszościowe określone są w zróżnicowany sposób, przy przyjęciu wszelako ogólnego założenia, że członkowie tych grup są obywatelami danego państwa obcego.

W układzie polsko-węgierskim z 6 października 1991 r. mówi się o zamieszkałej na Węgrzech polskiej “grupie etnicznej” (art. 6, ust. 2). Układ między Polską a CSRF z tejże daty odnosi się do “osób należących do polskiej mniejszości narodowej w Czeskiej i Słowackiej Republice Federacyjnej” (art. 8). Podobnie też w traktacie polsko-białoruskim z 23 czerwca 1992 r. użyto określenia “osoby należące do mniejszości polskiej w Republice Białoruś” (art. 14). W traktacie polsko-ukraińskim z 18 maja 1992 r. uznano prawa “członków mniejszości polskiej na Ukrainie” (art. 11). Natomiast w traktacie między Rzeczpospolitą Polską a Federacją Rosyjską z 22 maja 1992 r. zastosowano sformułowanie “obywatele Federacji Rosyjskiej polskiego pochodzenia” (art. 16). Najbardziej rozbudowane określenie odnoszące się do osób, których prawa mają być chronione, zawarto w traktacie polsko-niemieckim z 17 czerwca 1991 r., na mocy którego odpowiednie prawa mają posiadać “osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji polskiej” (art. 20).

Co do zakresu praw przyznawanych członkom polskich mniejszości na podstawie wymienionych umów, to – poza uznaniem ogólnej zasady niedyskryminacji – generalnie osoby te mają prawo swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturowej, językowej i religijnej oraz utrzymania i rozwijania swej kultury we wszystkich jej aspektach, bez jakichkolwiek prób asymilacji wbrew ich woli. W niektórych z tych umów zagwarantowane też zostało w sposób wyraźny prawo mniejszości polskiej do utrzymywania związków z krajem macierzystym oraz do korzystania z pomocy udzielanej przez ten kraj (np. w układzie polsko-węgierskim oraz w traktacie polsko-białoruskim).

W podsumowaniu należy podkreślić, że wymienione dwustronne uregulowania prawne w zakresie ochrony mniejszości narodowych, w których Polska wzięła udział w ciągu ostatnich dwóch lat, stanowią istotne novum w polityce zagranicznej naszego kraju, zwiększając zarazem w

bardzo istotny sposób zakres obowiązków i uprawnień państwa polskiego w odniesieniu do członków polskich mniejszości narodowych w innych krajach. Trzeba również w tym kontekście zwrócić uwagę na fakt, że przystąpienie Polski do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 4 listopada 1950 r. (aktualnie w trakcie procedury ratyfikacyjnej) zwiększy również znacznie możliwości występowania przez nasz kraj na płaszczyźnie międzynarodowej w obronie członków polskich mniejszości narodowych w innych państwach, łącznie z prawem zgłaszania odpowiednich skarg do Europejskiej Komisji Praw Człowieka oraz do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Jest swoistym paradoksem, że o ile w odniesieniu do osób należących do polskiej mniejszości narodowej w innych krajach widać w ostatnim czasie wyraźnie rosnące zaangażowanie na płaszczyźnie międzynarodowej ze strony naszego państwa, to w sferze polskiego prawa wewnętrznego, jeśli chodzi o jego stosunek do obywateli państw obcych, którzy legitymują się polskim pochodzeniem, daje się zaobserwować wyraźny regres.

Z jednej strony istnieją wprawdzie formalne przepisy prawne, takie jak na przykład art. 10 pkt 4 ustawy z 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów PRL, który stanowi, że "konsul działa na rzecz umacniania więzi między Polonią zagraniczną a Polską". Podobnie też w świetle ustawy o urzędzie ministra spraw zagranicznych PRL z 29 maja 1974 r. (DzU. z 1974, nr 21, poz. 121 oraz DzU. z 1984, nr 44, poz. 230) do ministra spraw zagranicznych należy, w ramach realizacji jego podstawowych funkcji, m.in. utrzymywanie i zacieśnianie więzi z Polonią.

Niezależnie od braku prawnego określenia pojęcia "Polonia zagraniczna", z ubolewaniem należy skonstatować, że powyższe sformułowania mają właściwie charakter głównie deklaracyjny. Nawet bowiem wewnętrzne przepisy resortu spraw zagranicznych, jak na przykład tzw. instrukcja wizowa, nie przewidują formalnie w zakresie zwolnień i ułatwień wizowych żadnych szczególnych przywilejów dla osób pochodzenia polskiego. Takie zwolnienia i ułatwienia, o ile były i są nadal w praktyce stosowane, opierają się na ogólnych zasadach odnoszących się do wszystkich cudzoziemców i zależą od indywidualnych decyzji podejmowanych przez kierowników urzędów konsularnych. Prowadzenie przez urzędy konsularne, w ramach wykonywania funkcji przewidzianej

przez cytowany wyżej art. 10 ustawy z 13 lutego 1984 r., działalności kulturalnej i propagandowej wśród Polonii nie jest wystarczającym czynnikiem do zapewnienia jej rzeczywistej więzi z krajem.

Wprawdzie zgodnie z zarządzeniem ministra spraw zagranicznych z 15 lipca 1985 r. nałożony został na konsulów obowiązek działania na rzecz rozwoju polsko-polonijnej współpracy gospodarczej, jednakże późniejsze narastanie przepisów o działalności gospodarczej doprowadziło w praktyce do wyeliminowania szczególnych przywilejów dla tzw. firm polonijnych. Warto przypomnieć, że w pewnym okresie można było obserwować znaczny rozwój tych firm: w 1977 r. istniały 3, w 1980 r. – 76, w 1984 r. – 647. Jednak w następstwie przyjęcia ustawy z 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, z jej późniejszymi zmianami (Dz.U. 1991, nr 60, poz. 253; nr 80, poz. 350 oraz nr 111, poz. 480) oraz ewolucji ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, doszło ostatecznie w praktyce do zrównania praw wszystkich podmiotów zagranicznych dopuszczanych do “uczestnictwa w do chodach z prowadzenia przedsiębiorstw na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”.

Wobec takiego stanu rzeczy można pokusić się o stwierdzenie, że nie posiadające polskiego obywatelstwa osoby mieszczące się w jednej ze wspomnianych na początku trzech kategorii – Polonii, emigracji i Polaków za granicą – generalnie są traktowane w myśl prawa polskiego jako cudzoziemcy, a podstawowym polskim aktem prawnym, który ich dotyczy, jest ustawa z 29 marca 1963 r. o cudzoziemcach (tekst jednolity – Dz.U. 1992, nr 7, poz. 30, załącznik).

Takie traktowanie niesie za sobą dla tych osób liczne negatywne konsekwencje, które odbierane są przez te osoby – z racji ich silnej często świadomości narodowej – ze szczególnym żalem i rozgoryczeniem. Zdarzały się na przykład przypadki odmowy – w oparciu o ustawę o izbach lekarskich – zezwolenia na świadczenie usług lekarskich w Polsce przez osoby pochodzenia polskiego, nawet nieodpłatnie. Podobnie wygląda sytuacja z możliwością wykonywania przez te osoby, nie mające polskiego obywatelstwa, zawodu nauczyciela na terenie Polski, nawet w ramach tzw. Korpusu Pokoju. Nabywanie przez osoby polskiego pochodzenia nieruchomości na terenie kraju formalnie podlega ścisłym restrykcjom dotyczącym cudzoziemców, jakkolwiek należy przyznać, że w praktyce Ministerstwo Spraw Wewnętrznych stosuje wobec tych osób liberalną politykę wydawania zezwoleń. Nawet nowy projekt ustawy o

tajemnicy państwowej stosuje wobec osób pochodzenia polskiego faktycznie politykę dyskryminacyjną. Podobne przykłady, świadczące często o braku wyobraźni ustawodawcy, można niestety mnożyć.

Można wszakże znaleźć, choć raczej rzadko, pozytywne przykłady właściwego rozumienia sytuacji osób polskiego pochodzenia i traktowania ich przez polskie władze, także od strony prawnej, z uwzględnieniem ich pochodzenia i chęci zachowania więzi z krajem, jego językiem i kulturą. Przykładem takiego dokumentu może być Instrukcja MEN w sprawie warunków i trybu ubiegania się o przyznanie stypendium Rządu RP celem podjęcia studiów w Polsce przez osoby pochodzenia polskiego z państw byłego ZSRR oraz zasad wstępnej weryfikacji kandydatów na studia w roku akademickim 1992/93. Jakkolwiek praktyczna realizacja tej instrukcji spotkała się z pewnymi głosami krytycznymi ("Nowy Świat" z 8 maja 1992 r.), to jednak z pewnością nie podważa to słuszności przyjętej linii postępowania, mającej na celu stworzenie szczególnych możliwości prawnych dla osób pochodzenia polskiego, w celu podjęcia przez nie studiów w Polsce.

Powyższy przykład świadczy o tym, że jest celowe i niezbędne, aby w konkretnych dziedzinach życia społecznego, gospodarczego, a nawet politycznego (na przykład zgłaszany już projekt powołania instytucji tzw. senatorów polonijnych) rozważyć w sposób szczególnie staranny możliwość utworzenia precyzyjnych ram prawnych w celu zapewnienia odpowiedniego udziału w życiu społecznym osobom pochodzenia polskiego, które nie posiadając obywatelstwa polskiego pragną jednak uczestniczyć w życiu kraju i narodu. Ośrodkami inspirującymi i stymulującymi poczynania w tym kierunku winny stać się – każdy w swoim zakresie – Wspólnota Polska, Departament Konsularny i Wychodźstwa Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz sejmowa Komisja Łączności z Polakami za Granicą.

1 lipca 1992 r.

**PRAWO OBYWATELI II RZECZYPOSPOLITEJ
ZAMIESZKAŁYCH ZA WSCHODNIĄ GRANICĄ POLSKI
DO OBYWATELSTWA POLSKIEGO,
A TAKŻE PRAWO DO TEGO OBYWATELSTWA
ICH DZIECI**

JACEK LANG

I. Omawianie tytułowej kwestii trzeba zacząć od przywołania przepisów dotyczących obywatelstwa polskiego wprowadzonych w PRL, a także w ZSRR po 17 września 1939 r., oraz ich skuteczności wobec obywateli II Rzeczypospolitej Polskiej.

W szczególności chodzi tu o następujące akty:

1. Dekret Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 29 listopada 1939 r. – zamykający szereg aktów i decyzji politycznych różnej rangi, zmierzających do uregulowania kwestii zamieszkania i obywatelstwa osób przebywających na terenie Polski zajęтым przez ZSRR; dekret narzuca obywatelstwo radzieckie wszystkim osobom znajdującym się w dniach 1-2 listopada 1939 r. na terenach zachodniej Ukrainy i Białorusi, a więc nie tylko stałym mieszkańcom, lecz również przebywającym czasowo, a także przybyłym ze strefy niemieckiej na podstawie porozumienia z dnia 16 listopada 1939 r. oraz z terenów przekazanych Litwie na podstawie układu z 10 października 1939 r.

Wydanie tego dekretu poprzedziły:

(1) pakt Ribbentrop-Mołotow z 23 sierpnia 1939 r. i tajny protokół dodatkowy, w którym uznano Wilno i okręg wileński za pozostające w strefie zainteresowania Litwy oraz przewidziano likwidację państwowości polskiej;

(2) traktat o przyjaźni i granicach z 28 września 1939 r. wraz z tajnymi protokołami, w których m.in. przewidziano wyłączną kompetencję drugiej strony w obrębie jej “strefy interesów” oraz ewakuację ludności pomiędzy “strefami interesów”, niezależnie od posiadanego obywatelstwa, a także rozciągnięcie strefy radzieckiej na Ziemię Wileńską i terytorium Litwy;

(3) układ radziecko-litewski o wzajemnej pomocy z 10 października 1939 r., w którym m.in. nastąpiło przekazanie przez Związek Radziecki Litwie Wilna i obwodu wileńskiego;

(4) uchwały Rady Najwyższej ZSRR z 1 i 2 listopada 1939 r. w sprawie przejęcia przez ZSRR “wyzwolonych” obszarów wschodniej Polski oraz uchwały Rad Najwyższych: Ukraińskiej i Białoruskiej SRR w sprawie włączenia tzw. zachodnich obwodów do tych republik;

(5) porozumienie radziecko-niemieckie z 16 listopada 1939 r. w sprawie wzajemnej ewakuacji ludności pomiędzy strefami interesów ZSRR i Niemiec.

2. Ustawa Republiki Litewskiej z 29 listopada 1939 r. w sprawie uregulowania obywatelstwa mieszkańców Wilna i obwodu wileńskiego, która także uznała likwidację Państwa Polskiego, i – co za tym idzie – również obywatelstwa polskiego, oraz narzuciła obywatelom U RP obywatelstwo litewskie.

3. Dekret Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 7 września 1940 r., na podstawie którego nastąpiło z mocy prawa rozciągnięcie obywatelstwa radzieckiego na obywateli Litewskiej, Łotewskiej i Estońskiej SRR, w tym także na obywateli polskich znajdujących się na tym terytorium.

4. Dekrety Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 22 czerwca i 14 lipca 1944 r. w sprawie przyjęcia obywatelstwa polskiego przez żołnierzy i oficerów Armii Polskiej i osoby biorące udział w walkach o wyzwolenie Polski oraz członków ich rodzin.

5. Układy zawarte przez PKWN 9 września 1944 r. z Ukraińską i z Białoruską SRR oraz z rządem Litewskiej SRR 22 września 1944 r. o ewakuacji do Polski “Polaków i Żydów będących obywatelami polskimi

do 17 września 1939 r. zamieszkujących w zachodnich okręgach Ukraińskiej SRR, Białoruskiej SRR bądź na terytorium Litewskiej SRR oraz ewakuacji do wymienionych republik “obywateli narodowości białoruskiej, rosyjskiej, ukraińskiej i rusińskiej”, a także układ między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej a rządem ZSRR z dnia 6 lipca 1945 r. o prawie zmiany obywatelstwa ZSRR i przesiedlaniu się na terytorium Polski osób “narodowości polskiej i żydowskiej, które posiadały do dnia 17 września 1939 r. obywatelstwo polskie, zamieszkałych na terytorium ZSRR”.

6. Ustawa z dnia 8 stycznia 1951 r. o obywatelstwie polskim, która co prawda głosiła zasadę ciągłości obywatelstwa, stanowiąc między innymi, iż obywatelstwo polskie mają osoby, które były obywatelami polskimi na podstawie dotychczasowych przepisów, jednak równocześnie wprowadzała daleko idące wyjątki od tej zasady, gdyż wyraźnie wyłączała z kręgu obywateli polskich wszystkie osoby, które (1) w związku ze zmianą granic Polski nabyły, zgodnie z umową międzynarodową, obywatelstwo innego państwa, albo (2) są narodowości ukraińskiej, rosyjskiej, białoruskiej, litewskiej, łotewskiej lub estońskiej, albo (3) są narodowości niemieckiej, chyba że małżonek takiej osoby ma obywatelstwo polskie i zamieszkuje w Polsce.

W ten sposób ustawa nawiązywała do rzeczonych dekretów i układów oraz praktyki akceptującej zasadę nieistnienia obywatelstwa polskiego nabytego przed wrześniem 1939 r. –jako konsekwencji utraty przez Polskę państwowości wskutek jej zajęcia przez Niemcy i ZSRR. Oznaczała ona jednocześnie uznanie nabycia przez obywateli II Rzeczypospolitej Polskiej przebywających w okresie wojny na terenie ZSRR, i to bez względu na przyczynę tego pobytu (!) obywatelstwa obcego państwa.

7. Wreszcie ustawa z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. nr 10, poz. 49, zm. Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 198) obowiązująca do dziś, która podobnie jak poprzednia ustawa oraz w myśl zawartych uprzednio umów ze Związkiem Radzieckim nie czyni nic, aby przywrócić prawne znaczenie ustawom o obywatelstwie państwa polskiego wydanym w okresie międzywojennym, a w konsekwencji stworzyć podstawę prawną do uznania obywateli II RP (albo ich dzieci) za obywateli polskich.

Zawarte w latach 1959 i 1965 umowy między rządem polskim a rządem Związku Radzieckiego w sprawie uregulowania obywatelstwa osób o podwójnym obywatelstwie oraz w sprawie zapobiegania przypadkom podwójnego obywatelstwa, także stały na gruncie uznania faktów dokonanych i ważności następujących po nich aktów prawnych i decyzji, niezależnie od faktu, kto je wydał. Ich celem było “ostateczne” uregulowanie sprawy powrotu byłych obywateli II RP do Polski oraz określenia ich obywatelstwa, niezależnie od miejsca zamieszkania, przy uwzględnieniu woli zainteresowanych osób, tak aby w przyszłości nie mogły już zaistnieć przypadki podwójnego obywatelstwa. Na ów doraźny cel

wskazuje m.in. przyjęcie zawitych terminów przeprowadzenia owej “operacji”.

Jeżeli wszystkie te przepisy uznalibyśmy za nieważne od początku, jako pochodzące:

– już to od okupanta (ZSRR po 17 września 1939 r. i po zajęciu ziem polskich będących pierwotnie pod okupacją niemiecką, położonych na wschód od obecnej granicy państwowej), który w myśl prawa międzynarodowego o następstwach konfliktów zbrojnych nie mógł narzucać mieszkańcom zajętych ziem swojego obywatelstwa ani też podejmować jakichkolwiek kroków mających na celu rozciągnięcie na nich swojego prawodawstwa,

– już to od organów, które nie były prawnymi władzami państwowymi (mimo ich uznania przez społeczność międzynarodową), gdyż były ustanowione przez obce państwo, w drodze przemocy i podstępnie zamiast istniejących organów państwowych, wówczas należałoby w sposób zdecydowany i jednoznaczny opowiedzieć się za uznaniem wszystkich obywateli II RP także za obywateli III RP i to nawet wówczas, gdyby miało to oznaczać ich podwójne obywatelstwo.

Stanowisko to byłoby zgodne z zasadą ciągłości i nienaruszalności obywatelstwa, leżącą u podstaw nowoczesnego ustawodawstwa dotyczącego obywatelstwa, w tym także ceteris paribus ustawodawstwa PRL. W art. 1 ustawy z 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim mówi się wszak; “W dniu wejścia w życie niniejszej ustawy obywatelami polskimi są osoby, które posiadają obywatelstwo polskie na podstawie

d o t y c h c z a s o w y c h p r z e p i s ó w” (podkreślenie moje – J. L.).

Rzecz tylko w tym, iż w ustawie z 1962 r. mówiąc o “dotychczasowych przepisach” miano na uwadze przepisy ustawy z 1951 r. oraz przepisy jej towarzyszące, w tym także układy i konwencje zawarte ze Związkiem Radzieckim, w których nie uznaje się obywatelstwa II Rzeczypospolitej, podczas gdy - stojąc na stanowisku nieważności aktów i przepisów wydanych w ZSRR oraz w Polsce Ludowej – mówiąc o ciągłości obywatelstwa należałoby mieć na uwadze tylko ustawy i akty z lat 1920-1939 oraz układ Sikorski-Majski z lipca 1943 r. wraz z załączonymi protokołami, dekretem Prezydium Rady Najwyższej ZSRR z 12 lipca 1941 r. o amnestii, konwencją wojskową z 15 sierpnia

1941 r. i porozumieniami wykonawczymi, w których to aktach ZSRR uznał n Rzeczpospolitą Polską i obywatelstwo państwa polskiego nabyte do wybuchu wojny.

Opowiadając się za takim rozwiązaniem musimy jednak zdawać sobie sprawę, że w ten sposób podważamy legitymację władz państwowych i ważność przepisów ustanowionych w Polsce w latach powojennych oraz podjętych na ich podstawie decyzji indywidualnych.

II. Stojąc z kolei na gruncie ważności przepisów prawnych wydanych po roku 1944, a szczególnie ustawy z 1962 r. o obywatelstwie polskim, obowiązującej także obecnie, odpowiedź na postawione pytanie przedstawić można następująco:

1. Osoby, które nabyły obywatelstwo polskie na podstawie art. 2a i 3 ust. 2 ustawy z 20 stycznia 1920 r. o obywatelstwie Państwa Polskiego, a posiadają obywatelstwo państwa obcego i zamieszkują za granicą, a więc również w państwach byłego ZSRR, nie są obywatelami polskimi (por. art. 19 ustawy z 1962 r.).

2. Mimo zamieszkiwania w państwach powstałych po ZSRR dana osoba może zostać obywatelem polskim, jeżeli:

a) urodziła się z rodziców mających obywatelstwo polskie;

b) jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a drugie jest nie znane bądź nie określone jest jego obywatelstwo, lub nie posiada żadnego obywatelstwa;

c) jedno z rodziców jest obywatelem polskim, drugie zaś obywatelem innego państwa, chyba że rodzice w oświadczeniu złożonym zgodnie przed właściwym organem w ciągu trzech miesięcy od dnia urodzenia się dziecka wybiorą dla dziecka obywatelstwo państwa, którego obywatelem jest drugi rodzic, ale pod warunkiem, iż według prawa tego państwa dziecko może nabyć jego obywatelstwo. Dziecko, które w tym trybie nabyło obywatelstwo obce, może po ukończeniu 16 roku życia, a przed upływem 6 miesięcy od dnia osiągnięcia pełnoletności, złożyć oświadczenie o wyborze polskiego obywatelstwa. O nabyciu w tym trybie obywatelstwa polskiego przesądza właściwy organ w drodze decyzji o przyjęciu oświadczenia;

d) jedno z rodziców jest obywatelem polskim, a rodzice zgodnie oświadczyli przed właściwym organem, iż wybrali dla dziecka obywatelstwo polskie (art. 1 konwencji z 1965 r. zawartej między rządem PRL a

rządem ZSRR w sprawie zapobiegania powstawania przypadków podwójnego obywatelstwa);

e) kobieta, która utraciła obywatelstwo polskie w związku z zawarciem małżeństwa z obywatelem ZSRR, odzyskuje obywatelstwo polskie, jeżeli po ustaniu tego małżeństwa lub jego unieważnieniu złoży odpowiednie oświadczenie przed właściwym organem i organ ten wyda decyzję o przyjęciu świadczenia.

3. Osoby nie będące w świetle ww. aktów obywatelami polskimi mogą nadto uzyskać obywatelstwo polskie przez repatriację. W rozumieniu ustawy z 1962 r. repatriantem jest cudzoziemiec narodowości lub pochodzenia polskiego, który przybył do Polski z zamiarem stałego osiedlenia się – uzyskując na to zezwolenie właściwego organu polskiego. Przez repatriację nabywają obywatelstwo także dzieci repatriantów, pozostające pod ich władzą rodzicielską, jak również dzieci pozostające tylko pod ich opieką. I tu także wymagana jest zgoda dziecka, które ukończyło 16 lat.

III. Jak się okazuje, w świetle obowiązującego prawa osoby zamieszkałe za wschodnią granicą i będące obywatelami państwa polskiego na podstawie przepisów z lat międzywojennych, nie tylko nie są uważane za obywateli polskich, lecz także do dziś nie mają szczególnych, przypisanych im praw do nabycia obywatelstwa polskiego.

Mogą one jednak ubiegać się o nabycie obywatelstwa polskiego na zasadach ogólnych, tj. przez repatriację oraz – w szczególnie uzasadnionych przypadkach – na wniosek złożony do właściwego organu polskiego. W tym drugim przypadku osoba ubiegająca się o obywatelstwo polskie winna przebywać w Polsce (por. art. 8 ustawy).

6 maja 1992r.

RATYFIKACJA UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH W POLSCE

ZDZISŁAW GALICKI

I. Zgodnie z art. 11 wiążącej Polskę Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r.¹ ratyfikacja jest jednym ze sposobów wyrażenia przez państwo zgody na związanie się umową międzynarodową. Konwencja wiedeńska nie precyzuje pojęcia “ratyfikacja”. Stwierdza ona natomiast w art. 14 ust. 1, że:

“Zgoda państwa na związanie się traktatem jest wyrażona przez ratyfikację, gdy:

a) traktat postanawia, że taka zgoda ma być wyrażona w drodze ratyfikacji;

b) w inny sposób ustalono, że państwa uczestniczące w rokowaniach uzgodniły, że ratyfikacja będzie wymagana;

c) przedstawiciel państwa podpisał traktat pod warunkiem ratyfikacji;

d) zamiar państwa podpisania traktatu pod warunkiem ratyfikacji wynika z pełnomocnictw jego przedstawiciela lub został wyrażony w czasie rokowań”².

Stwierdzenie to, w powiązaniu z postanowieniami art. 14 ust. 2 oraz art. 12, 13 i 15, stanowi ostateczne odejście od występującej niekiedy w praktyce państw i w doktrynie tendencji do domniemania obowiązku ratyfikacji.

W doktrynie określa się ratyfikację ogólnie jako “formalny akt najwyższego w państwie czynnika, którym wyraża on w imieniu państwa wolę ostatecznego związania się traktatem międzynarodowym, podpisanym przez swego pełnomocnika”³.

Podkreśla się także dwoisty z prawnego punktu widzenia charakter ratyfikacji, stwierdzając, że na akt ratyfikacji składają się czynności

¹ Oświadczenie rządowe o przystąpieniu, zob.: Dz.U. 1990 nr 74, poz. 439

² Tekst konwencji według: M. Frankowska, Umowy międzynarodowe — wprowadzenie do prawa traktatów. Warszawa 1977 (aneks).

³ Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych. Warszawa 1976, s. 325.

prawne przebiegające zarówno w sferze prawa wewnętrznego, jak i międzynarodowego⁴. W art. 16 konwencji wiedeńskiej zawarte zostało postanowienie, będące zresztą odzwierciedleniem praktyki wielu państw, iż – o ile traktat nie postanawia inaczej – dokumenty ratyfikacyjne ustanawiają zgodę państwa na związanie się traktatem dopiero z chwilą ich wymiany między umawiającymi się państwami (umowy dwustronne), bądź też z chwilą złożenia ich depozytariuszowi (umowy wielostronne). Postanowienie to dotyczy oczywiście skutkowania ratyfikacji w sferze prawa międzynarodowego. Natomiast prawo międzynarodowe nie zajmuje się w zasadzie związaniem z ratyfikacją czynnościami prawnymi przebiegającymi w sferze wewnętrznej (decyzja o ratyfikacji, sporządzenie dokumentu ratyfikacyjnego itp.).

W doktrynie zwrócono również uwagę na fakt, że klasyczna koncepcja dwustopniowego trybu zawierania umów międzynarodowych (podpisanie-ratyfikacja) przeszła swoistą ewolucję, gdy “w miarę szerzenia się konstytucjonalizmu, a z nim podziału władzy, pojawiła się tendencja, aby działalność naczelnych organów wykonawczych poddawać kontroli ciała przedstawicielskiego [...] tak że głowa państwa na ratyfikację bądź wszystkich traktatów, bądź określonych ich grup, musiała uzyskiwać zgodę takiego ciała”⁵.

Zarówno w doktrynie, jak i w praktyce państw istnieją różnice poglądów co do tego, czy wyrażanie zgody przez organ przedstawicielski stanowi odrębny etap w trójstopniowym w rezultacie trybie zawierania umowy, czy też mieści się ono w ramach rozbudowanej procedury samej ratyfikacji.

II. Przepisy prawa dotyczące zawierania umów i ich ratyfikacji sytuowane były w Polsce Odrodzonej w aktach prawnych najwyższego rzędu, mających rangę konstytucyjną.

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 267 i nr 52 poz. 334) – tzw. marcowa – w art. 48 stanowiła, że “Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje państwo na zewnątrz”, a w art. 49 określała, iż “Prezydent Rzeczypospolitej zawiera umowy z innymi państwami i podaje je do wiadomości Sejmu”. Ponadto

⁴ Zob.: M. Frankowska, op. cit., s. 45; R. Szafarz, Wielostronne stosunki traktatowe Polski, Wrocław 1990, s. 22

⁵ S. E. Nahlik, Kodeks prawa traktatów, Warszawa 1976, s. 129-130.

w tymże artykule konstytucja przewidywała, że “umowy handlowe i celne oraz umowy, które stale obciążają państwo pod względem finansowym, albo zawierają przepisy prawne obciążające obywateli, albo też wprowadzają zmianę granic państwa, a także przymierza – wymagają zgody Sejmu”. Oprócz tego, w art. 50 teje konstytucji ustalono, że “Prezydent Rzeczypospolitej może wypowiedzieć wojnę i zawrzeć pokój tylko za zgodą Sejmu”.

Konstytucja marcowa nie przewidywała w sposób wyraźny instytucji ratyfikacji umów międzynarodowych, stawiając jak gdyby na jej miejscu wymóg “zgody Sejmu”⁶. Należy podkreślić, że rodzaje umów wymagających zgody Sejmu określone zostały dość szeroko, pozostawiając w praktyce stosunkowo niewiele miejsca na umowy, które mogłyby być zawierane bez takiej zgody. Ponadto konstytucja ta nie precyzowała, w jaki sposób i w jakiej formie miała być wyrażana zgoda Sejmu, pozostawiając w rezultacie bez rozstrzygnięcia sprawę ewentualnego wypowiedzenia się w tej kwestii również Senatowi, co byłoby konieczne, gdyby zgoda Sejmu miała być wyrażana w formie ustawy.

Trzeba jednak stwierdzić, że mimo braku w konstytucji marcowej jakiegokolwiek wyraźnej wzmianki o “ratyfikacji” umów międzynarodowych, praktyka realizowana na podstawie tej konstytucji rozciągała konstytucyjne uprawnienie prezydenta do “zawierania umów” także na ich ratyfikowanie. W sporządzanych w owym czasie dokumentach zawierane były wyraźne stwierdzenia, iż dana umowa “...jest przyjęta, ratyfikowana i zatwierdzona”, a podpisywane przez prezydenta dokumenty ratyfikacyjne były zazwyczaj kontrasygnowane przez premiera oraz ministra spraw zagranicznych. Podobnie też – w drodze praktyki – ustalona została forma wyrażania zgody przez Sejm w postaci ustawy ratyfikacyjnej, co wiązało się także z koniecznością zajmowania stanowiska w tym przedmiocie również przez Senat.

Warto też zauważyć, że na podstawie ustawy przechodniej z 18 maja 1921 r. do ustawy konstytucyjnej z 17 marca 1921 r. w sprawie tymczasowej organizacji władzy zwierzchniej Rzeczypospolitej (Dz.U. 1921 nr 44 poz. 68), do czasu objęcia urzędu przez prezydenta wybranego na

⁶ Jedynie w art. 114 stwierdzono, że układ ze Stolicą Apostolską “podlega ratyfikacji przez Sejm”.

podstawie konstytucji marcowej⁷ jego uprawnienia w zakresie zawierania i ratyfikowania umów międzynarodowych wykonywane były przez naczelnika Państwa.

Jest rzeczą interesującą, że przyjęta pod rządami konstytucji marcowej praktyka ratyfikacji była właściwie kontynuacją modelu stosowanego już od pierwszych chwil istnienia i działania władz Odrodzonej Rzeczypospolitej, to jest od momentu wybrania w styczniu 1919 r. Sejmu Ustawodawczego i powierzenia przezeń Józefowi Piłsudskiemu w lutym tegoż roku dalszego sprawowania funkcji naczelnika państwa. Tak na przykład już 31 lipca 1919 r. Sejm przyjął ustawę o ratyfikacji traktatu pokojowego z Niemcami z 28 czerwca 1919 r. (tzw. traktatu wersalskiego), w której wyraźnie stwierdzono, iż – po pierwsze – Sejm zatwierdza ten traktat, oraz – po drugie – Sejm upoważnia naczelnika państwa do podpisania ratyfikacji (Dz.U. 1920 nr 35 poz. 199). Tak więc już od samego początku istniała wyraźna tendencja w kierunku zapewnienia współdziałania parlamentu i głowy państwa w procesie ratyfikowania umów międzynarodowych.

2. Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca konstytucję z 17 marca 1921 r. (Dz.U. 1926 nr 78 poz. 442) – tzw. nowela sierpniowa – w art. 5 wyłączała możliwość stosowania przez prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy w szczególności do spraw przewidzianych w art. 49 ust.

2 i art. 50 konstytucji marcowej. Zachowywała więc nadal wymóg zgody Sejmu na zawarcie przez prezydenta (a w praktyce przede wszystkim na ratyfikację) określonych w tych artykułach kategorii umów międzynarodowych.

3. Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227) – tzw. konstytucja kwietniowa – w art. 12 ust. g stanowiła, że prezydent Rzeczypospolitej “zawiera i ratyfikuje umowy z innymi państwami”, a w art. 52 ust. 1 stwierdzała, że “umowy z innymi państwami: handlowe, celne, obciążające stale Skarb Państwa, zawierające zobowiązanie nałożenia nowych ciężarów na obywateli albo powodujące zmianę granic Państwa – wymagają przed ratyfikacją zgody Izb Ustawodawczych wyrażonej w ustawie”.

⁷ Nastąpiło to 14 grudnia 1922 r.

Konstytucja kwietniowa w wyraźny sposób określiła zarówno formę wyrażenia zgody na ratyfikację (ustawa), jak i udział w wyrażeniu tej zgody obu izb parlamentu. Prezydent otrzymał natomiast – w przypadkach nie cierpiących zwłoki – prawo wprowadzania tymczasowo w życie przed ratyfikacją, na wniosek Rady Ministrów, wszystkich lub niektórych postanowień zawartych w urnowych handlowych lub celnych (art. 52 ust. 2).

4. Ustawa z 11 września 1944 r. o kompetencji prezydenta Krajowej Rady Narodowej (Dz.U. 1944 nr 5 poz. 23 i nr 19 poz. 97)⁸ stanowiła w art. 3 ust. e, że “z tytułu zastępstwa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent Krajowej Rady Narodowej [...] zawiera umowy z innymi państwami”. Ustawa ta nawiązywała w swym wstępie do konstytucji marcowej z 1921 r. i praktycznie przekazywała w swym wstępie do konstytucji marcowej z 1921 r. i praktycznie przekazywała przysługujące według niej kompetencje prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie zawierania umów prezydentowi Krajowej Rady Narodowej, w tym również w przedmiocie ratyfikacji.

Równolegle jednak na podstawie przyjętej także 11 września 1944 r. ustawy o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz.U. 1944 nr 5 poz. 22) w uprawnienia do zatwierdzania umów międzynarodowych, a nie tylko do wyrażania zgody na ich zawarcie lub ratyfikację, wyposażona została Krajowa Rada Narodowa (art. 26 ust. 7 i 8). Klóciło się to z legitymistycznymi chęciami nawiązywania do konstytucji marcowej, jak również zaciemniało ostatecznie sprawę – kto właściwie jest uprawniony do dokonywania ratyfikacji umów: Krajowa Rada Narodowa czy też jej prezydent. Ta niekonsekwencja znalazła także odbicie w praktyce Krajowej Rady Narodowej, która bądź zatwierdzała umowę, bądź też wyrażała zgodę na jej ratyfikację. Wymieniona ustawa, określając dość szeroko zakres umów, które miała zatwierdzać Krajowa Rada Narodowa, tylko w stosunku do części z nich przewidywała zatwierdzenie w postaci ustawy (art. 26 ust. 8). Otwarty pozostawał problem, czy umowy takie jak handlowe, celne oraz stale obciążające państwo pod względem finansowym miały być zatwierdzane tylko w formie uchwały. W praktyce Krajowa Rada Narodowa w odniesieniu do obu grup umów stosowała zatwierdzenie w formie ustawy.

⁸ Pierwotnie (do 31 grudnia 1944 r.) w ustawie tej używano określenia “Przewodniczący Krajowej Rady Narodowej”.

Jakkolwiek do zakończenia procedury ratyfikacyjnej potrzebne było jeszcze zawsze formalne podpisanie dokumentu ratyfikacyjnego przez prezydenta Krajowej Rady Narodowej, to jednak do rzadkości należały przypadki samodzielnej przez niego ratyfikacji umów międzynarodowych.

Dla zilustrowania znacznej dowolności, jaka zdarzała się w tym okresie, gdy chodzi o ratyfikację umów międzynarodowych zawieranych przez Polskę, można też przytoczyć przykład kontrowersyjnego z prawnego punktu widzenia przyjęcia przez Krajową Radę Narodową ustawy ratyfikacyjnej dotyczącej Karty Narodów Zjednoczonych – już po złożeniu w imieniu Polski dokumentu ratyfikacyjnego. Dokument ten złożony został u depozytariusza 16 października 1945 r., a ustawa ratyfikacyjna uchwalona dopiero 31 grudnia tegoż roku.

5. Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1947 nr 18 poz. 71) – tzw. Mała Konstytucja – w art. 13 stanowiła, że “do sprawowania urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej stosuje się odpowiednio przepisy art. [...] 48, 49, 50 [...] Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.” Pomimo iż Mała Konstytucja przewidywała dla prezydenta uprawnienia określone w konstytucji marcowej, a więc mówiące ogólnie o zawieraniu umów z innymi państwami, to jednak uwzględniła też pośrednio w swym tekście praktykę ratyfikowania umów na podstawie konstytucji marcowej. W art. 4 ust. 1 Małej Konstytucji wykluczono bowiem możliwość udzielania rządowi przez Sejm pełnomocnictw do wydawania dekretów z mocą ustawy w zakresie ratyfikacji umów międzynarodowych.

W okresie obowiązywania Małej Konstytucji utrzymywana była w zasadzie praktyka ratyfikacyjna oparta na modelu przyjętym na podstawie konstytucji marcowej. Bywały jednakże przypadki nieprawidłowego postępowania w postaci ratyfikowania umów, do których już wcześniej zgłoszono wiążące przystąpienie⁹. Nie znany też jest przypadek, aby prezydent odmówił ratyfikacji umowy międzynarodowej, na którą Sejm wyraził zgodę; w związku z likwidacją Senatu zgoda na ratyfikację wyrażana była przez jednoizbowy Sejm.

⁹ Zob. L. Antonowicz, Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL, “Sprawy Międzynarodowe”, 1959, nr 1, s. 45.

6. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, uchwalona przez Sejm Ustawodawczy 22 lipca 1952 r. (Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232), przewidywała w art. 25 ust. 1, że “Rada Państwa [...] ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe”. Konstytucja z 1952 r. nie przewidywała konieczności wyrażania przez Sejm zgody na ratyfikowanie przez Radę Państwa jakiegokolwiek kategorii umów. Natomiast w związku z zawarciem 14 maja 1955 r. Układu Warszawskiego Rada Państwa zwróciła się z wnioskiem o ratyfikowanie tego układu przez Sejm. 19 maja 1955 r. Sejm podjął uchwałę, w której postanowił ratyfikować Układ Warszawski. Rada Państwa wydała następnie 21 maja 1955 r. dokument ratyfikacyjny (Dz.U. 1955 nr 30 poz. 182). Dyskusyjny wydaje się tu problem, czy Rada Państwa miała prawo zwrócić się do Sejmu jako najwyższego organu władzy państwowej PRL o ratyfikację konkretnej umowy międzynarodowej i czy Sejm na tej podstawie był uprawniony do podjęcia odpowiedniej decyzji.

W dniu 28 grudnia 1968 r. przyjęta została wspólna uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów PRL w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych, sankcjonująca niejako wykształconą na podstawie konstytucji z 1952 r. praktykę w dziedzinie procedury ratyfikacji. Zgodnie z tą uchwałą ratyfikacji miały podlegać wszystkie tzw. umowy państwowe oraz niektóre umowy rządowe (przewidujące wyraźnie ratyfikację lub ją dopuszczające, przy jednoczesnym uzasadnieniu szczególnymi okolicznościami). Procedura ratyfikacji mieściła w sobie, zgodnie z art. 16 wspomnianej uchwały, następujące fazy:

- a) uzgodnienie przez właściwego ministra z zainteresowanymi ministrami wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie ratyfikacji;
- b) skierowanie wniosku przez właściwego ministra do ministra spraw zagranicznych;
- c) przedłożenie Radzie Państwa przez ministra spraw zagranicznych wniosku o ratyfikację umowy;
- d) rozpatrzenie wniosku przez Komisję Spraw Ustawodawczych i Umów Międzynarodowych Rady Państwa i skierowanie go na plenum Rady;
- e) przyjęcie przez Radę Państwa na posiedzeniu plenarnym uchwały o ratyfikacji umowy;
- f) podpisanie dokumentu ratyfikacyjnego przez przewodniczącego Rady Państwa i kontrasygnowanie go przez ministra spraw zagranicznych;

g) dokonanie wymiany lub złożenie dokumentów ratyfikacyjnych do depozytariusza przez ministra spraw zagranicznych.

Dnia 27 kwietnia 1983 r. omawiana uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów została uzupełniona zobowiązaniem właściwego ministra do powiadomienia ministra spraw zagranicznych o ewentualnej zwłoce (ponad sześć miesięcy – przy umowach dwustronnych, ponad rok – przy umowach wielostronnych) w przedłożeniu wniosku o wszczęcie postępowania w sprawie ratyfikacji.

III. Ustawa z 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. 1989 nr 19 poz. 101), przywracając urząd prezydenta i likwidując Radę Państwa, stwierdzała w art. 32g, że:

“1. Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe.

2. Ratyfikacja umów międzynarodowych pociągających za sobą znaczne obciążenie finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymaga uprzedniej zgody Sejmu.”

Te nader skąpe i bardzo ogólne przepisy konstytucyjne stały się podstawą obowiązującego i stosowanego do dzisiaj systemu ratyfikacji umów międzynarodowych zawieranych przez Rzeczpospolitą Polską. System ten miał zresztą od początku liczne defekty i niejasności, do których należały zwłaszcza:

a) nieprecyzyjne i – jak się wydaje – niepełne określenie kategorii umów, na których ratyfikację wymagana ma być uprzednia zgoda Sejmu;

b) brak określenia formy wyrażenia przez Sejm zgody na ratyfikację umów, w stosunku do których taka zgoda jest konieczna (ustawa czy uchwała);

c) brak szczegółowych przepisów dotyczących procedury ratyfikacyjnej, analogicznych do zawartych w uchwale Rady Państwa i Rady Ministrów z 1968 r.

Ad a): Kryteria merytoryczne wymogu “uprzedniej zgody Sejmu” na ratyfikację pewnych kategorii umów są bardzo ogólnikowe i nieprecyzyjne. Takim nieostrym określeniem jest w szczególności sformułowanie “znaczne obciążenie finansowe państwa”, mogące podlegać w praktyce bardzo zróżnicowanym, indywidualnym ocenom. “Konieczność zmian w ustawodawstwie” – jako kolejne kryterium – może być również zawod-

ne, zważywszy że nie zawsze w momencie zawierania umowy konieczność taka może być praktycznie możliwa do przewidzenia.

Ponadto, wydaje się, że art. 32g ust. 2 konstytucji zbytnio ogranicza zakres umów, których ratyfikacja winna wymagać uprzedniej zgody Sejmu. Należałoby na przykład rozważyć włączenie w przyszłości do tej kategorii także umów politycznych, granicznych, traktatów pokojowych, umów regulujących podstawy współpracy z innymi państwami, umów dotyczących praw i obowiązków obywateli, czy też – bardziej ogólnie – umów regulujących na płaszczyźnie międzynarodowej sprawy zastrzeżone do wewnętrznego regulowania w drodze ustawy.

Wobec braku jasnych i precyzyjnych rozstrzygnięć w omawianej materii dochodzi do paradoksalnych różnic w podejściu do ratyfikacji analogicznych typów umów, jak na przykład traktatów o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, z których jedne ratyfikowane są za zgodą Sejmu (z RFN), a inne bez tej zgody (z Francją).

Ad b) Art. 32g ust. 2 konstytucji nie ustanawia, 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, zwłaszcza zważywszy, iż w odniesieniu do procedury przyjmowania ustaw określone uprawnienia konstytucyjne posiada również Senat.

Brak wyraźnych ustaleń w tej materii spowodował w praktyce nadmierne przedłużenie procedury ratyfikowania przez Polskę Konwencji o prawach dziecka, której projektodawcą był właśnie nasz kraj, więc zwłoka w ratyfikacji mogła wywołać niekorzystne reperkusje międzynarodowe. Ratyfikacja tej konwencji musiała być z konieczności poprzedzona ustaleniem, czy zgoda Sejmu na ratyfikowanie umowy ma być wyrażana w formie ustawy. Praktyka jednak wykazuje, że Sejm wypowiada się w sprawach ratyfikacji również w formie uchwały, jak na przykład w odniesieniu do ratyfikacji zastrzeżeń i deklaracji związanych z Konwencją o prawach dziecka, czy też umowy granicznej z RFN. W takim przypadku uchwała Sejmu wydaje się mieć bardziej charakter stwierdzenia, że dokonano ratyfikacji, aniżeli wyrażenia na nią zgody.

Ad c) W związku z brakiem szczegółowych przepisów dotyczących procedury ratyfikacyjnej, uwzględniających bardzo istotne przeciwie zmiany zasad konstytucyjnych dokonane nowelizacją z 1989 r., pozostaje w tej dziedzinie wiele niejasności i chaosu. Z konieczności stosowo-

wane są nadal – oczywiście tylko w takim zakresie, w jakim jest to możliwe – reguły zawarte w omawianej wspólnej uchwale Rady Państwa i Rady Ministrów z 1968 r. Jednakże zastosowanie tych przepisów nie zawsze jest możliwe i wystarczające, zważywszy iż – po pierwsze – kolegialny organ dokonujący uprzednio ratyfikacji, to jest Rada Państwa, został zastąpiony organem jednoosobowym, jakim jest prezydent, po wtóre zaś – w związku z wprowadzeniem wymogu uprzedniej zgody Sejmu na ratyfikację niektórych kategorii umów i w rezultacie praktycznej realizacji tego uprawnienia przez Sejm w postaci ustaw – w orbitę procedury ratyfikacyjnej wprowadzona została także Rada Ministrów (jako całość), z tytułu przysługujących jej konstytucyjnie uprawnień w procesie ustawodawczym.

Dotychczasowa praktyka wskazuje, 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 ostatecznie, czy taki wniosek przedstawić Sejmowi wraz z przygotowanym przez Radę projektem ustawy ratyfikacyjnej. Brak jest jednak szczegółowych przepisów określających na tym etapie uprawnienia Rady Ministrów, zarówno od strony merytorycznej, jak i formalnej. Prowadzi to czasami do raczej nie uzasadnionych poczynań, jak na przykład w przypadku wycofania przez Radę Ministrów wniosku o ratyfikację ważnego traktatu politycznego z Francją, z poleceniem skierowania go bezpośrednio do prezydenta i poinformowania jedynie o tym marszałków Sejmu i Senatu przez ministra spraw zagranicznych.

Stosowana obecnie w praktyce procedura ratyfikacyjna zmniejsza, jak się wydaje, udział i rolę, jaką w toku tej procedury odgrywał uprzednio minister spraw zagranicznych i podległy mu fachowy aparat. Uczestniczyli oni w szerszym zakresie zarówno w pracach odpowiedniej komisji Rady Państwa, jak i w jej plenarnych posiedzeniach dotyczących ratyfikacji umów międzynarodowych. Natomiast zarówno minister spraw zagranicznych, jak i jego aparat nie uczestniczą obecnie w żaden sposób w najistotniejszej fazie procedury ratyfikacyjnej, realizowanej bezpośrednio przez prezydenta i jego aparat prawny. Wydaje się, że ze względu na szczególne przygotowanie fachowe pracowników resortu spraw zagranicznych ich udział w pracach ratyfikacyjnych mógłby okazać się pożyteczny.

IV. Reforma prawa konstytucyjnego w III Rzeczypospolitej powinna doprowadzić również do odpowiedniej modyfikacji zarówno przepisów konstytucyjnych, jak i aktów prawnych niższego rzędu, odnoszących się do ratyfikacji umów międzynarodowych. Modyfikacje te będą zapewne zmierzać w kierunku eliminacji wskazanych wyżej niedostatków i wad w tej dziedzinie. Propozycje zmian w tym zakresie można już znaleźć w projektach konstytucji opracowanych przez komisje konstytucyjne Sejmu i Senatu ubiegłej kadencji, a także w przygotowanym już wcześniej, ale ciągle jeszcze aktualnym i dotychczas nie zrealizowanym projekcie ustawy o umowach międzynarodowych, przygotowanym w 1988 r. w Ministerstwie Spraw Zagranicznych.

1. Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Sejmu RP (sierpień 1991 r.) przewiduje w art. 98, że:

“1. Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym informuje Sejm i Senat.

2. Ratyfikacja umów międzynarodowych pociągających za sobą obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie wymaga upoważnienia wyrażonego w ustawie.”

Sformułowania projektu, przyjmując konstrukcję zbliżoną do przepisów konstytucji aktualnie obowiązującej, wprowadzają jednak następujące modyfikacje:

a) obowiązek informowania Sejmu i Senatu o ratyfikacji i wypowiedzeniu umów międzynarodowych przez prezydenta, co zapewnia bieżącą kontrolę parlamentarną nad zawieranymi umowami;

b) znaczne rozszerzenie kategorii umów, na których ratyfikowanie musi istnieć upoważnienie ze strony parlamentu; dzięki użyciu określenia “obciążenia finansowe państwa” zamiast dotychczasowego “znaczne obciążenia finansowe państwa”;

c) szczegółowe stwierdzenie, że upoważnienie do dokonania ratyfikacji określonych kategorii umów musi być wyrażone w ustawie, co – w obliczu pozostałych przepisów konstytucyjnych – zakłada konieczność udziału Sejmu i Senatu w udzielaniu takiego upoważnienia.

Nieco niekonsekwentnie natomiast projekt ten przewiduje w art. 7 ust. 2, iż “umowa międzynarodowa ratyfikowana za zgodą Sejmu ma pierwszeństwo w przypadku, gdy nie da się pogodzić z ustawą”. W dalszych,

cytowanych już przepisach projektu nie mówi się bowiem o “zgodzie Sejmu”, a tylko o “upoważnieniu wyrażonym w ustawie”.

2. Projekt konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalony 22 października 1991 r. przez Komisję Konstytucyjną Senatu RP, w art. 94 ust. 1 stanowi, że “prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe po wysłuchaniu opinii Senatu”.

Taka ogólna klauzula stanowi pewne ograniczenie samodzielności prezydenta w zakresie ratyfikowania umów, jakkolwiek projekt nie wyklucza wyraźnie możliwości ratyfikacji umowy w wypadku negatywnej opinii Senatu.

Natomiast w ust. 2 tegoż artykułu projekt senacki przewiduje, co następuje:

“Traktaty pokoju lub sojusze albo umowy o charakterze wojskowym, umowy dotyczące integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej, umowy dotyczące praw, wolności i obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, umowy na podstawie których Rzeczpospolita Polska staje się członkiem organizacji międzynarodowych, umowy trwale obciążające państwo pod względem finansowym, umowy dotyczące materii uregulowanych w ustawie lub dla których Konstytucja przewiduje formę ustawową, mogą być ratyfikowane po uprzedniej zgodzie Izby Sejmu¹⁰ wyrażonej w formie ustawowej.”

Powyższa formuła wyraźnie nawiązuje do koncepcji zawartych w konstytucji kwietniowej z 1935 r., jakkolwiek katalog umów wymagających zgody parlamentu na ratyfikację uległ znacznemu rozszerzeniu. Rozszerzenie takie, idące najdalej spośród dotychczas omawianych, wydaje się merytorycznie słuszne i zgodne z rozwijającymi się tendencjami w kierunku zwiększenia udziału parlamentu w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa. Za słuszne należy też uznać wyraźne sprecyzowanie, iż zgoda na ratyfikację wymienionych rodzajów umów ma być wyrażona przez obie izby parlamentu i to w formie ustawy.

Warunek ten jest obecny, choć w nieco innej postaci, w art. 56 projektu senackiego, przewidującym wymóg uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie na związanie się przez Polskę umowami międzynarodowymi

¹⁰ Projekt senacki przewiduje istnienie Sejmu składającego się z Izby Poselskiej i Senatu.

wymienionymi następnie w art. 94 ust. 2 (także na ich wypowiedzenie lub na wycofanie się z nich). Zakres art. 56 wydaje się szerszy, obejmuje on bowiem również inne niż ratyfikacja sposoby związania się przez państwo umową międzynarodową.

Natomiast pewien chaos terminologiczny powoduje art. 59 projektu senackiego, stanowiący, że umowa międzynarodowa “zatwierdzona przez obie Izby Sejmu” ma moc wyższą niż ustawa, zwłaszcza w kontekście oświadczenia w art. 94 ust. 3 projektu, iż “umowy rządowe zatwierdza samodzielnie Prezydent lub z jego upoważnienia Rząd”. W pierwszym przypadku chodzi bowiem w istocie nie o “zatwierdzenie”, ale o wyrażenie przez Sejm zgody na zawieranie się umową (między innymi w formie ratyfikacji), podczas gdy w drugim mamy do czynienia z odrębnym od ratyfikacji, specyficznym sposobem wyrażenia zgody na związanie się określoną kategorią umów.

3. Jakkolwiek opracowany w 1988 r. przez Departament Prawno-Traktatowy MSZ projekt ustawy o umowach międzynarodowych uległ od strony merytorycznej pewnej dezaktualizacji, to jednak na podkreślenie zasługują pewne zawarte w nim propozycje dotyczące ratyfikacji, będące w ówczesnych warunkach nowością, a obecnie uwzględniane bezpośrednio lub pośrednio w projektach uregulowań konstytucyjnych.

Do takich propozycji należy przede wszystkim przepis (art. 16 ust. 1 projektu) stanowiący, że “ratyfikacja umów państwowych o zasadniczym znaczeniu wymaga uprzedniej zgody Sejmu”. Bardzo szeroki katalog takich umów został zawarty w art. 4 ust. 1 projektu. Natomiast wyrażenie zgody przez Sejm miałoby następować w formie uchwały, co w świetle dotychczasowych rozważań raczej nie byłoby właściwe. Z kolei jednak projekt zawierał szczegółowe przepisy dotyczące przebiegu procedury ratyfikacji, co miało istotne znaczenie ze względu na pewne skomplikowanie tej procedury poprzez udział w niej Sejmu.

Projekt ustawy przewidywał, analogicznie jak uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 1968 r., publikowanie ratyfikowanych przez Polskę umów w “Dzienniku Ustaw”, ale należy podkreślić, że w razie przyjęcia projektu powstawałby tutaj ustawowy obowiązek ogłaszania takiej publikacji.

Na szczególne poparcie zasługuje też sama idea uregulowania w formie ustawowej procedury zawierania, ratyfikacji, stosowania i wypowiedzenia umów międzynarodowych. Wydaje się, że ideę tę, niezależnie

od częściowej nieprzydatności omawianego projektu ze względu na zaszczyt zmiany ustrojowe, należy jednak kontynuować. Zwłaszcza w obliczu przyjęcia w niedalekiej przyszłości nowej konstytucji, regulującej na nowo problematykę ratyfikacji umów międzynarodowych, celowe byłoby całościowe opracowanie wspomnianych zagadnień proceduralnych i nadanie im rangi ustawy o umowach międzynarodowych. Takie rozwiązanie przyczyniłoby się z pewnością do ujednoczenia praktyki ratyfikacyjnej, zlikwidowałoby istniejące luki prawne i wyeliminowałoby występujące niejednokrotnie w tej dziedzinie nieprawidłowości.

27 stycznia 1992 r.

OPINIE

12 maja 1992 r.

Zgodnie z art. 113, ust. 1, pkt. 5 ordynacji wyborczej do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 1991 r. – wygaśnięcie mandatu posła następuje m.in. wskutek śmierci posła. Wygaśnięcie mandatu, także w takim przypadku, musi stwierdzić Sejm podejmując stosowną uchwałę (art. 113, ust. 3).

Zgodnie z art. 114 ust. 1 ordynacji wyborczej Sejm stwierdzając wygaśnięcie mandatu posła wybranego z okręgowej listy kandydatów postanawia o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy, który w wyborach uzyskał kolejno największą liczbę głosów i nie utracił prawa wybieralności. Przy równej liczbie głosów rozstrzyga kolejność kandydatów na liście okręgowej.

Kandydat taki może się zrzec pierwszeństwa do obsadzenia mandatu na rzecz kandydata z tej samej listy, który uzyskał kolejno największą liczbę głosów. Oświadczenie o ustąpieniu pierwszeństwa powinno być zgłoszone marszałkowi Sejmu w ciągu 7 dni od daty doręczenia kandydatowi zawiadomienia o przypadającym mu mandacie.

Jeżeli w razie wygaśnięcia mandatu posła podjęcie uchwały Sejmu o wstąpieniu na jego miejsce kandydata z tej samej listy byłoby niemożliwe z powodu braku kandydatów, którym mandat można przydzielić, to mandat ten do końca kadencji pozostaje nie obsadzony.

Joanna M. Karolczak, Wojciech Sokolewicz

30 września 1992 r.

Z racji wykonywania mandatu posłom (senatorom) nie przysługuje prawo żądania danych zawartych w aktach osobowych pracownika.

Na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów poszczególni posłowie mają prawo “do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działal-

ność organów administracji państwowej, zakładów i przedsiębiorstw państwowych, i innych jednostek gospodarki społecznej”.

Cytowane uprawnienie dotyczy zatem sfery administracji państwowej (w szerokim tego słowa znaczeniu) oraz gospodarki społecznej, co służyć ma realizacji kontrolnej funkcji Sejmu wynikającej z art. 20 ust. 3 Konstytucji RP.

Kwestia uprawnień poselskich i senatorskich na gruncie przepisów ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r., nr 18, poz. 79) w stosunku do podmiotów wymienionych w tej ustawie przedstawia się w sposób zróżnicowany. I tak, w odniesieniu do samorządu terytorialnego mają odpowiednie zastosowanie przepisy art. 20, 21 i 22 ww. ustawy.

Ustawodawca w art. 20 omawianej ustawy przyznał posłom (senatorom) prawo do uczestniczenia w sesjach i posiedzeniach organów samorządu terytorialnego właściwych dla okręgu wyborczego, z którego dany poseł został wybrany. Uczestniczenie to ma polegać, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy na zgłaszaniu uwag i wniosków w czasie sesji i posiedzeń ww. organów. Ponadto posłowi (senatorowi) przysługuje w myśl art. 21 ustawy prawo podjęcia interwencji w organie samorządu terytorialnego dla załatwienia sprawy, którą wnosi we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy (wyborców), przy czym trzeba zaznaczyć, że poseł ma prawo zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania.

W świetle cytowanych na wstępie przepisów posłom (senatorom) w stosunku do organów administracji samorządowej nie przysługuje prawo żądania (uzyskiwania) wszelkich informacji i materiałów oraz bezpośredniego wglądu w działalność organów samorządu terytorialnego, powyższe bowiem prawo ustawodawca przyznał posłom (senatorom) jedynie w stosunku do podmiotów wymienionych w art. 19 ust. 1 ustawy o prawach i obowiązkach posłów i senatorów, a są nimi: organy administracji państwowej, zakłady i przedsiębiorstwa państwowe oraz inne jednostki gospodarki społecznej.

Jednakże podkreślić należy, że posłom (senatorom) nie przysługuje prawo do żądania danych zawartych w aktach osobowych pracowników (zwłaszcza poprzez bezpośredni wgląd w te akta) nawet wobec pracowników podmiotów wymienionych w art. 19 ust. 1 ustawy. Dostęp do akt osobowych pracownika może bowiem skutkować naruszeniem dóbr

osobistych chronionych konstytucyjnie oraz przez art. 23 i 24 kodeksu cywilnego (k.c.) oraz 178 kodeksu karnego (k.k.).

Omawiając kwestię prawa posłów do wglądu w akta osobowe pracowników samorządu terytorialnego (ale również pracowników innych podmiotów wymienionych w ustawie z 31 lipca 1985 r.), pamiętać należy także o ogólnym domniemaniu bezprawności naruszenia dobra osobistego (art. 24 § 1 zd. 1 k.c.). Każde naruszenie dobra osobistego powinno być uznane za bezprawne, chyba że zachodzą okoliczności wyłączające bezprawność działania. O bezprawnym naruszeniu np. sfery życia prywatnego można mówić w omawianym przypadku przy działaniu bez zgody zainteresowanego pracownika.

Stwierdzić należy, że ustawa Kodeks cywilny nie zawiera prawnej definicji dobra osobistego, jednakże w literaturze przedmiotu podzielany jest pogląd, że sfera życia prywatnego należy do katalogu dóbr osobistych (por. A. Szpunar, *Ochrona dóbr osobistych*, Warszawa 1979, s. 152 oraz J. S. Piątkowski, *Ewolucja ochrony dóbr osobistych [w] Tendencje rozwoju prawa cywilnego [pod red. E. Łętowskiej]*, Warszawa 1983J. Dobra osobiste są zaś “indywidualnymi wartościami świata uczuć, życia psychicznego człowieka” (S. Grzybowski, *System prawa cywilnego*, I.I. Część ogólna, Warszawa 1985). Ujawnienie danych osobowych pracownika może mieć zdecydowanie negatywne skutki dla zainteresowanego pracownika, może np. w negatywny sposób rzutować na stosunek otoczenia, naruszyć sferę życia psychicznego czy uczuciowego danej osoby, co jest równoznaczne z naruszeniem życia prywatnego (a tym samym dóbr osobistych danej osoby).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. nr 40, poz. 271 z późn. zm.) “tajemnicą służbową jest wiadomość, z którą pracownik zapoznał się w związku z pełnieniem swoich obowiązków w państwowej, spółdzielczej lub społecznej jednostce organizacyjnej, a której ujawnienie może narazić na szkodę interes społeczny, uzasadniony interes tej jednostki organizacyjnej lub obywatela”. Zatem do podstawowych obowiązków zakładu pracy należy stworzenie odpowiedniej ochrony pracowniczych akt osobowych – tak by dobra osobiste pracowników nie mogły być naruszone. Z reguły dane dotyczące osób mają charakter poufny (jako takie są bowiem objęte tajemnicą służbową na podstawie art. 3 ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej). Tylko pracownik może

wyrazić zgodę na ujawnienie swoich danych (p. wyjaśnienie Ministerstwa Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, "Służba Pracownicza" nr 12/1977), każdemu bowiem pracownikowi przysługuje niezbywalne prawo do ochrony dóbr osobistych (m.in. danych zawartych w aktach osobowych).

Poza tym zwrócić należy uwagę na fakt, że tylko wyraźny przepis ustawy może uchylać obowiązek zakładu pracy do ochrony akt osobowych pracowników (dotyczy to np. przypadku ujawniania akt sądom czy prokuraturze). A więc nikt nie może mieć prawa wglądu w tzw. akta osobowe pracownika bez jego zgody lub wyraźnego ustawowego upoważnienia. Takiego wyraźnego upoważnienia nie ma w ustawie o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

Jednakże wskazać należy, że organ administracji samorządu terytorialnego, wobec którego poseł podjął interwencję, jest zobowiązany najpóźniej w terminie 14 dni powiadomić posła o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem ostatecznie ją załatwić (art. 21 ust. 2 omawianej ustawy). Poza tym m.in. organy samorządu terytorialnego obowiązane są generalnie z mocy art. 22 powołanej ustawy udzielać posłom (senatorom) wszechstronnej pomocy, a uchybienia w tym względzie osób tam zatrudnionych stanowią naruszenie obowiązków pracowniczych (w rozumieniu prawa pracy). W szczególności kierownik organu administracji samorządowej, zgodnie z art. 21 ust. 3 omawianej ustawy, ma obowiązek niezwłocznie przyjąć posła (senatora), który przybył w celu załatwienia sprawy związanej z wykonywaniem swojego mandatu, oraz udzielić wszystkich informacji i wyjaśnień dotyczących sprawy (dla której załatwienia poseł podejmuje interwencję). Do omawianej kwestii będą miały również zastosowanie przepisy art. 237 § 2, art. 247 oraz art. 36-38 kodeksu postępowania administracyjnego.

Irena Galińska-Rączy

6 maja 1992 r.

Poseł nie może żądać, aby spółki prawa cywilnego i handlowego udostępniły mu informacje na temat swej działalności.

Zgodnie z art. 19 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz.U. nr 18 z 1991 r., poz. 79) poseł wykonując swój mandat ma prawo do uzyskiwania wszelkich informacji i materia-

łów oraz wglądu w działalność organów administracji państwowej, zakładów i przedsiębiorstw państwowych, i innych jednostek gospodarki społecznej.

Natomiast zgodnie z treścią art. 21 ust. 1 cytowanej ustawy poseł i senator ma prawo podjąć, w wykonywaniu swoich obowiązków poselskich i senatorskich, 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 we własnym imieniu albo w imieniu wyborcy lub wyborców, jak również zaznajamiania się z tokiem jej rozpatrywania.

Organy i jednostki, o których wyżej mowa, wobec których poseł lub senator podjął interwencję, są obowiązane najpóźniej w ciągu 14 dni powiadomić posła o stanie rozpatrywania sprawy i w terminie uzgodnionym z posłem ostatecznie ją załatwić.

Z powyższych zapisów ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów wynika jednoznacznie, iż wykonując swój mandat poseł ma prawo “kontrolni” (a więc “uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność”) jedynie w stosunku do organów administracji państwowej oraz jednostek gospodarki społecznej. Poseł nie może więc żądać od spółek prawa cywilnego czy też spółek prawa handlowego (spółki z o.o., akcyjne, z udziałem kapitału zagranicznego), aby udostępniały mu one informacje na temat swojej działalności. Wyjątkiem mogą tu być jedynie takie spółki, które powstały w wyniku przekształcenia z państwowych jednostek organizacyjnych i w których Skarb Państwa ma ponad 50% udziałów, gdyż tego typu podmioty gospodarcze nie utraciły statusu jednostek gospodarki społecznej.

Posłowie nie zostali jednak pozbawieni prawa do podejmowania – w związku z wykonywaniem mandatu – interwencji w spółkach, gdyż do jednostek gospodarki nieuspołecznionej, o których mowa w cytowanym wyżej art. 21 ust. 1, zaliczyć należy również takie podmioty jak spółki prawa cywilnego czy handlowego. Interwencji nie należy jednak utożsamiać z uprawnieniami posła, o których mowa w art. 19 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Interwencja to zgodnie ze słownikiem języka polskiego “wywieranie wpływu na kogoś, w jakiejś sprawie, w celu uzyskania określonego skutku, np. zmiany decyzji, zabiegi i czynności z tym związane (Mały słownik języka polskiego, PWN,

Warszawa 1989). Tak więc można ją podjąć tylko w konkretnej sprawie i nigdy nie będzie ona mogła mieć charakteru kontroli działalności danej jednostki.

Joanna Konecka

7 października 1992 r.

Ryczałt poselski i ryczałt senatorski w zakresie składek oraz świadczeń z ubezpieczenia społecznego są traktowane jako wynagrodzenie za pracę, a okres pobierania tego ryczałtu – jak okres zatrudnienia.

Tak stanowi artykuł 24 ust. 5 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz.U. nr 18 z 1991 r., poz. 79). Okres ten zalicza się również do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze. Zgodnie z treścią art. 24 ust 4, o przyznaniu części lub całości ryczałtu emerytom lub rencistom będącym posłami decyduje Prezydium Sejmu.

Z treści art. 25 ust. 1 i 2 ustawy z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 104, poz. 450) wynika, że emeryt i rencista jest obowiązany zawiadomić organ rentowy o podjęciu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej albo pozarolniczej działalności gospodarczej, o wysokości osiąganego z tych tytułów wynagrodzenia lub dochodu oraz o każdorazowej podwyżce wysokości wynagrodzenia lub dochodu. Analogiczne obowiązki spoczywają na zakładzie pracy.

W rozumieniu cytowanej wyżej ustawy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym Kancelaria Sejmu winna być traktowana jako zakład pracy. A zatem do jej obowiązków należy informowanie oddziałów ZUS o wysokości ryczałtu poselskiego, w celu ustalenia miesięcznych przychodów posła mogących mieć wpływ na wysokość emerytury lub jej zawieszenie.

Poseł, zgodnie z uchwałą Prezydium Sejmu z 25 stycznia 1991 r. w sprawie wysokości oraz zasad wypłacania diet poselskich, ma obowiązek dostarczać Kancelarii Sejmu informacji o wysokości emerytury i renty

oraz jej zmianach, a także o wykonywaniu pracy zarobkowej. A zatem Kancelaria Sejmu ma prawo domagać się od posła, aby takich informacji udzielił. Z obowiązku tego nie zwalnia posła fakt podawania decyzji o waloryzacji emerytur i rent do publicznej wiadomości, gdyż zakład pracy może działać tylko na podstawie decyzji indywidualnej ZUS, przyznającej emeryturę lub rentę albo ustalającej emeryturę lub rentę w nowej wysokości.

Zmiana wysokości emerytury lub renty mająca wpływ na wysokość ryczałtu poselskiego nie wiąże się z koniecznością uzyskiwania decyzji Prezydium Sejmu. Wysokość ryczałtu posłów będących emerytami i rencistami uzależniona jest od wysokości emerytury i renty, ale samo podwyższenie lub zmniejszenie któregoś z tych świadczeń nie powoduje utraty prawa do ryczałtu, który Prezydium Sejmu posłowi przyznało, ani nie oznacza automatycznego obowiązku ze strony Prezydium do modyfikacji ustalonego już ryczałtu.

Obowiązki posła co do informowania Kancelarii Sejmu o wysokości emerytury i renty oraz ich zmianach są wystarczająco jasno uregulowane w uchwale Prezydium Sejmu z 25 stycznia 1991 r. w sprawie wysokości oraz zasad wypłacania diet poselskich. Nie zachodzi zatem potrzeba odrębnego ich regulowania.

Joanna Konecka

22 lipca 1992 r.

Zakład pracy, w którym zatrudniony jest poseł, obowiązany jest stwarzać właściwe warunki do wykonywania przez niego obowiązków parlamentarnych, a za czas nieobecności spowodowanej wykonywaniem tych obowiązków poseł otrzymuje wynagrodzenie jak za czas urlopu (art. 25 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów – Dz.U. z 1991 r., nr 18, poz. 79).

Wydatki poniesione przez zakład pracy w związku z wypłatą tego wynagrodzenia zwraca zakładowi, na jego wniosek, Kancelaria Sejmu w drodze kwartalnej refundacji.

Z zapisu art. 25 – “zakład pracy, w którym zatrudniony jest poseł lub senator” – wynika jednoznacznie, iż ustawodawca miał na myśli stosunek pracy podporządkowanej, świadczonej na podstawie umowy o pracę, na podstawie powołania, wyboru itp. Chodzi tu więc o taki stosunek pracy, do którego mają zastosowanie przepisy kodeksu pracy. Za taką wykładnią przemawiają użyte przez ustawodawcę sformułowania “zakład pracy” i “zatrudniony”. Podobne określenie stron stosunku pracy znajdziemy w kodeksie pracy, który używa wyrazów “zakład pracy” i “pracownik”.

W stosunku do tego przepisu nie można zastosować interpretacji rozszerzającej, która pozwalałaby na refundowanie wydatków związanych z pełnieniem mandatu poselskiego posłowi, który sam jest właścicielem zakładu pracy, a więc swoim pracodawcą, czy też używając określenia kodeksowego “zakładem pracy”. Poseł taki nie jest bowiem zatrudniony w rozumieniu art. 25 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

Joanna Konecka

21 lipca 1992 r.

Kancelaria Sejmu zapewnia, w uzasadnionych wypadkach, pomoc socjalną posłom i byłym posłom (art. 32 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów – Dz.U. z 1992 r., nr 18, poz. 79). Zasady tej pomocy określiło Prezydium Sejmu w uchwale z 26 maja 1992 r.

W paragrafie 3 wspomnianej wyżej uchwały przewidziana została pomoc socjalna realizowana w formie pożyczki udzielanej posłom na finansowanie potrzeb mieszkaniowych oraz na cele socjalne. Warunki udzielenia pożyczki, jej oprocentowanie oraz sposoby spłaty określa umowa zawarta pomiędzy pożyczkobiorcą a Kancelarią Sejmu.

Przedstawiony w Biurze Studiów i Ekspertyz wzór standardowej umowy nie przewiduje przypadku zawieszenia spłaty pożyczki. Nie oznacza to jednak, iż takiego zapisu, dotyczącego zawieszenia spłaty, nie może zawierać indywidualna umowa z pożyczkobiorcą. Ponadto, zgod-

nie z zasadą swobody umów, strony mogą już po podpisaniu umowy zmienić jej warunki (paragraf 6 przedstawionego wzoru umowy przewiduje taką możliwość). Przyjąć zatem należy, iż zawieszenie spłaty pożyczki udzielonej posłowi może nastąpić, jeśli strony porozumieją się co do tego faktu i zmodyfikują odpowiednio umowę pożyczki (mogą to zrobić w formie aneksu do istniejącej już umowy). Dodatkowe porozumienie stron dotyczące zawieszenia spłaty pożyczki powinno określać nowe warunki spłaty. Strony mogą się umówić, że pożyczkobiorca w okresie zawieszenia spłaty pożyczki będzie korzystał z kredytu nieoprocentowanego, tj. nie będzie płacił ani rat kredytu, ani odsetek. Konieczne jest jednak wyraźne zapisanie tego w umowie zawieszającej spłatę pożyczki. Gdyby zapis taki w umowie tej nie istniał, przyjęć należy, iż w okresie zawieszenia pożyczkobiorca nie musi spłacać rat kredytu, natomiast zobowiązany jest do płacenia należnego pożyczkodawcy oprocentowania.

Sumując stwierdzić należy, iż poseł może nie spłacać ani rat kredytu, ani należnych Kancelarii Sejmu odsetek tylko w przypadku istnienia w umowie pożyczki wyraźnego zapisu upoważniającego go do takiego postępowania.

Joanna Konecka

28 września 1992 r.

Sam fakt nieudzielenia rządowi absolutorium nie powoduje automatycznie żadnych skutków prawnych.

Art. 24 Konstytucji RP stanowi, że Sejm udziela rządowi absolutorium z wykonania budżetu za rok poprzedni. Równocześnie art. 52, ust. 1 ustawy Prawo budżetowe (Dz.U. z 1991 r., nr 4, poz. 18; zm. nr 34, poz. 150, nr 94, poz. 421, nr 107, poz. 464, nr 110, poz. 475; z 1992 r. nr 21, poz. 85, nr 33, poz. 143, nr 64, poz. 322) stanowi, że wykonanie budżetu państwa podlega kontroli Sejmu. Art. 54 tejże ustawy stanowi, że coroczne sprawozdanie z wykonania budżetu państwa przedstawiane przez Radę Ministrów jest podstawą do sformułowania przez komisję sejmową, właściwą do spraw budżetu, wniosku o udzielenie rządowi

przez Sejm absolutorium za dany rok budżetowy. Do tego sprawozdania NIK może przedłożyć uwagi.

Żadna z tych ustaw nie przewiduje odpowiedzialności ani konsekwencji prawnych wynikających z nieudzielenia absolutorium. Natomiast Konstytucja RP oraz ustawa o Trybunale Stanu z 26 marca 1982 roku (Dz.U. nr 11, poz. 84) zalicza do osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe osoby wchodzące w skład rządu (art. 1, ust. 2, pkt 2 ustawy o TS). Osoby te ponoszą odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu za naruszenie konstytucji i ustaw, jeżeli te osoby w zakresie swojego urzędowania albo w związku z zajmowanym stanowiskiem naruszyły, w sposób zawiniony, konstytucję lub inną ustawę. Prawo do pociągnięcia ww. osób do odpowiedzialności przysługuje Sejmowi zgodnie z procedurą określoną w ustawie o Trybunale Stanu oraz w Regulaminie Sejmu RP. Naruszenie ustawy budżetowej może więc spowodować odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu oraz – jeśli popełnione czyny wypełniają znamiona przestępstwa – również karną. Zgodnie z art. 17 ww. ustawy wszczęcie postępowania przed Trybunałem Stanu jest dopuszczalne w okresie 10 lat od popełnienia czynu, chyba że czyn stanowi przestępstwo, w stosunku do którego przewidziany jest dłuższy okres przedawnienia. Okoliczność, że sprawca nie sprawuje już urzędu lub nie piastuje funkcji, nie stoi na przeszkodzie do wszczęcia i prowadzenia postępowania. Jeżeli czyn taki nie wypełnia znamion przestępstwa, to Trybunał Stanu może wymierzyć między innymi karę w postaci zakazu zajmowania kierowniczych stanowisk lub pełnienia funkcji związanych ze szczególną odpowiedzialnością – w organach państwowych i w organizacjach społecznych.

Sam fakt nieudzielenia absolutorium nie powoduje automatycznie żadnych skutków prawnych ani konstytucyjnych dla tych członków byłego rządu, którzy również aktualnie sprawują funkcje rządowe.

Funkcjonujący rząd nie stanowi kontynuacji rządu, któremu jest udzielane absolutorium z wykonania budżetu. Status prawny obecnego rządu wywodzi się z woli Sejmu wyrażonej w uchwale sejmowej z 11 lipca 1992 roku (M.P. nr 23, poz. 168) o powołaniu całego składu rządu *in corpore*. Rząd ten zaś nie partycypował w wykonywaniu budżetu, za wykonanie którego Sejm miał udzielić absolutorium.

19 września 1992 r.

Ustalenie, czy w danym wypadku nastąpiło bezprawne podanie do wiadomości publicznej treści korespondencji obywatela skierowanej do urzędu, każdorazowo wymaga wszechstronnej oceny okoliczności faktycznych tego zdarzenia.

Z uwagi na brak generalnej normy prawnej zakazującej urzędnikom państwowym udostępniania osobom trzecim korespondencji obywatela z urzędem kwestia ta musi być rozpatrywana na tle konkretnego stanu faktycznego, z uwzględnieniem szerokiego kręgu przepisów prawnych, przy czym konieczne tu będzie dokonywanie często skomplikowanej interpretacji. Ponieważ omówienie wszelkich sytuacji nie jest możliwe, przeto zasygnalizuję tylko niektóre aspekty prawne zagadnienia.

Przede wszystkim należy podkreślić, że przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.) nakładają na organy administracji państwowej (i inne, w zakresie, w jakim mają do nich zastosowanie przepisy tego kodeksu) szereg obowiązków, w odniesieniu do których należy oceniać postępowanie urzędników.

Ogólną zasadą postępowania administracyjnego, sformułowaną w art. 7 k.p.a. jest obowiązek podejmowania przez organy administracji państwowej w toku postępowania wszelkich kroków niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. Wynikający z tego przepisu obowiązek wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności sprawy znajduje rozwinięcie w przepisach szczegółowych, jak np. przepis art. 77 nakazujący organowi administracji zebranie i rozpatrzenie w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego.

Z kolei przepis art. 9 zd. 1 stanowi, że “organy administracji państwowej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków, będących przedmiotem postępowania administracyjnego”. Zasada ta wiąże się z inną, zawartą w art. 10 § 1, w świetle której “organy administracji są obowiązane zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed

wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań”.

Zatem uczestniczenie danej osoby w postępowaniu administracyjnym w charakterze strony uprawnia ją do zapoznania się z materiałami (w tym z korespondencją) w danej sprawie i tym samym nakłada wręcz na organ administracji obowiązek udostępnienia stronie wszelkich materiałów w sprawie. Strona ma np. prawo do przeglądania w każdym stadium postępowania akt sprawy oraz sporządzania z nich notatek i odpisów (art. 73 § 1). Uprawnienie to jednakże nie może mieć zastosowania do akt sprawy objętych ochroną tajemnicy państwowej, a także do innych akt, które organ administracji państwowej wyłączy ze względu na ważny interes państwowy (art. 74 § 1).

Należy przy tym zauważyć, że pojęcie “strony” jest sformułowane w k.p.a. szeroko, gdyż zgodnie z art. 28 – “Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek” (ocena należy tu do organu prowadzącego postępowanie, który decyduje, czy dana osoba powinna wziąć udział w postępowaniu w charakterze strony). Ponadto w sprawie dotyczącej innej osoby w postępowaniu na prawach strony może uczestniczyć też organizacja społeczna, która może wystąpić z żądaniem wszczęcia postępowania lub dopuszczenia jej do udziału, jeżeli jest to uzasadnione jej celami statutowymi i gdy przemawia za tym interes społeczny (art. 31).

Jeżeli zatem organ administracji państwowej prowadzi postępowanie w sprawie i w związku z tym udostępnia zebrane w niej materiały stronie postępowania, wówczas, czyniąc to zgodnie z nałożonymi na niego ustawowymi obowiązkami, nie może być narażony na ujemne konsekwencje i działania jego mają charakter legalny.

Wykroczenie urzędu poza zakres tych obowiązków będzie działaniem, które należy każdorazowo ocenić w świetle szeregu przepisów:

1. Pozostając jeszcze na gruncie przepisów k.p.a. należy wskazać na sformułowaną w art. 8 ogólną zasadę, w myśl której “organy administracji państwowej obowiązane są prowadzić postępowanie w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa oraz świadomość i kulturę prawną obywateli”, co może rzutować na związany z postępowaniem obowiązek zachowania dyskrecji tam, gdzie nie zachodzą powody do jej naruszenia.

2. Zasadnicze znaczenie dla zakazu ujawniania korespondencji z urzędem osobie trzeciej mogą mieć przepisy ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. nr 40, poz. 271 z późn.zm.). Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej ustawy “tajemnicą służbową jest wiadomość nie stanowiąca tajemnicy państwowej, z którą pracownik zapoznał się w związku z pełnieniem swoich obowiązków w państwowej, spółdzielczej lub społecznej jednostce organizacyjnej, a której ujawnienie może narazić na szkodę interes społeczny, uzasadniony interes tej jednostki organizacyjnej lub obywatela”. Wprawdzie w § 2 tego artykułu mowa jest, że kierownicy państwowych, spółdzielczych i społecznych jednostek organizacyjnych ustalają wykazy rodzajów wiadomości stanowiących tajemnicę służbową, występujących w zakresie działania tych jednostek, jednakże jest to przepis o charakterze porządkowym, który nie przesądza o tym, że również wiadomość nie objęta tym wykazem może stanowić tajemnicę służbową, jeżeli zostaną spełnione przesłanki materialne, o których mowa w ust. 1.

3. Ujawnienie treści korespondencji przez adresata osobom trzecim może również stanowić naruszenie przepisów o ochronie dóbr osobistych, zawartych w kodeksie cywilnym. Przepis art. 23 k.c. stanowi bowiem, że “dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach”.

Przepisy prawa cywilnego nie definiują pojęcia “tajemnicy korespondencji”, o której jest mowa w powyższym przepisie.

Pojęcie to musi być zatem przedmiotem interpretacji i posiada bogatą literaturę. Przyjmuje się, że tajemnica korespondencji polega na ukryciu treści komunikatu przed innymi osobami, nie będącymi wybranym przez autora listu adresatem lub adresatami. Ukrycie to powoduje zatajenie treści korespondencji, czyli utrzymanie jej w tajemnicy przed innymi osobami.

Przyjmuje się przy tym, że “autor listu nie wymaga od adresata bezwzględnej dyskrecji co do treści otrzymanego listu, lecz jedynie takiego postępowania z otrzymanym listem, które on sam mógłby zaakceptować. Oczywiście wyklucza to jakiekolwiek działanie na szkodę autora listu,

ale jednocześnie nakłada na adresata obowiązek ostrożnego postępowania w rozmaitych sytuacjach, które same w sobie jeszcze nie przyniosą bezpośredniej szkody interesom autora” (Izabela Dobosz, rozprawa habilitacyjna nt. Tajemnica korespondencji jako dobro osobiste oraz jej ochrona w prawie cywilnym, UJ, Kraków 1989, s. 95). Cytowana autorka stwierdza też, że o tym, czy treść korespondencji ma charakter tajemnicy, decyduje wola korespondujących, a zwłaszcza autora listu; ponadto treść korespondencji, w braku określonej manifestacji woli autora, może być też chroniona z uwagi na interes stron.

Cytowana autorka stwierdza również, że “ustawodawstwo cywilne polskie niewątpliwie nie odnosi zagadnienia tajemnicy korespondencji jedynie do korespondencji prywatnej (tak jak ma to miejsce w niektórych krajach). Dlatego wspomniane wyżej reguły winny mieć również, jeżeli jest to możliwe, zastosowanie do korespondencji urzędowej. Do takiej interpretacji upoważnia bowiem art. 43 k.c. zezwalający stosować przepisy o ochronie dóbr osobistych osób fizycznych do osób prawnych – odpowiednio” (op.cit., s. 96). W stosunku do korespondencji kierowanej do urzędu należy, zdaniem Izabeli Dobosz, również brać pod uwagę, podobnie jak w przypadku korespondencji prywatnej, przede wszystkim wolę autora listu. Inaczej bowiem przedstawia się sytuacja, gdy chce on przekazać informację tylko określonemu urzędnikowi, inaczej – gdy jest mu to obojętne, jeszcze inaczej, gdy kieruje on korespondencją (np. do redakcji) z wyraźnym zamiarem jej opublikowania (op. cit., s. 104).

Zdaniem powoływanego w pracy Izabeli Dobosz H. Hubmana nie ma naruszenia tajemnicy wówczas, gdy uprawniony nie tylko nie broni sam swej tajemnicy, ale ją wszystkim rozpowiada, podobnie jak w sytuacji, gdy nie można stwierdzić, aby posiadał wolę lub interes w ochronie tajemnicy (op. cit., s. 112).

Ten, czyje dobro osobiste zostaje zagrożone cudzym działaniem, może żądać zaniechania tego działania, chyba że nie jest ono bezprawne (art. 24 § 1 zd. 1). Ciężar udowodnienia, że działanie nie było bezprawne, spoczywa na tym, kto naruszył czyjeś dobro osobiste.

Przyjmuje się zatem, że naruszenie prawa osobistego nastąpi, gdy ktoś nieprawnie zdobędzie wiadomość o tajemnicy albo nieprawnie przekaze osobie trzeciej czy ogłosi wiadomość stanowiącą tajemnicę przekazaną mu na dozwolonej drodze.

W świetle powyższego należy przyjąć, że wskazane na początku przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, zobowiązujące organy administracji państwowej do udostępniania akt stronom postępowania, stanowiąc będą *lex specialis* wyłączające bezprawność działania,

Nie wyczerpuje to jednakże zagadnienia, gdyż w nauce prawa cywilnego na ogół przez działanie bezprawne rozumie się zachowanie sprzeczne z normami prawa (co implikowałoby konieczność wskazania konkretnej normy) lub zasadami współżycia społecznego. Kwestia bezprawia należy ponadto do zagadnień bardzo kontrowersyjnych w doktrynie. Za bezprawne uważa się np. również takie zachowania, które będąc z pozoru wykonywaniem prawa – w istocie granice takiego prawa przekraczają.

Prowadzi to do wniosku, że wyłączenie bezprawności musi być każdorazowo dokonywane na tle konkretnego stanu faktycznego i norm mogących znaleźć do niego stosowania.

Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny działanie w ramach uzasadnionego interesu społecznego lub indywidualnego winno być traktowane jako przesłanka wyłączająca bezprawność naruszenia dobra osobistego (por. Izabela Dobosz, op. cit., s. 125 i cytowana tam literatura). Podkreśla się jednocześnie, że wyłączenie bezprawności ze względu na działanie w obronie uzasadnionego interesu może być uzależnione od wyważenia interesu bronionego z interesem osoby, której dobro osobiste ulega naruszeniu w wyniku podjętej obrony. Przesłanka ta nie będzie przy tym interpretowana identycznie w przypadku poszczególnych dóbr osobistych: “O ile istnieją pewne racje, aby była ona interpretowana szerzej w przypadku naruszenia czci, panuje bowiem powszechna aprobata dla krytyki, zwłaszcza prasowej; o tyle trudno sobie wyobrazić, by publikację cudzej korespondencji bez zgody uprawnionych podmiotów można było traktować jako uzasadnioną przez interes społeczny lub indywidualny. Interesy społeczne i indywidualne są bowiem w sposób wystarczający zabezpieczone przez stworzenie możliwości wglądu w cudzą korespondencję, a nawet posłużenie się nią w ewentualnym procesie. A zatem tylko wyjątkowo publikacja cudzej korespondencji (bez zgody uprawnionych osób lub wbrew takiej zgodzie) mogłaby w praktyce wyłączyć bezprawność naruszenia tajemnicy korespondencji z uwagi na działanie w ramach uzasadnionego interesu społecznego lub indywidualnego”, (op. cit., s. 126)

Przepis art. 24 § 2 k.c. stanowi, że jeżeli wskutek naruszenia dobra osobistego została wyrządzona szkoda majątkowa, poszkodowany może żądać jej naprawienia na zasadach ogólnych”, a więc stosując przepisy art. 415 i następane k.c.

4. Podkreślić należy, że w świetle ustawy z 26 stycznia 1984 r. – Prawo prasowe (Dz.U. nr 5, poz. 24 z późn. zm.) odmowa udzielenia informacji prasie przez organy państwowe może nastąpić jedynie ze względu na ochronę tajemnicy państwowej i służbowej oraz innej tajemnicy chronionej ustawą, a zatem również tajemnicy korespondencji (art. 4 ust. 2).

Zofia Monkiewicz

6 lipca 1992 r.

Sprawę rehabilitacji osób walczących w okresie stalinowskim o niepodległość Polski i za tę działalność represjonowanych uregulowała ustawa z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego (Dz.U. nr 34, poz. 149).

Zgodnie z tą ustawą uznane zostały za nieważne orzeczenia wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie ich działalności na ziemiach polskich, począwszy od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r., jeżeli przypisany lub zarzucony czyn był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności. Za nieważne uznano także orzeczenia wydane po 31 grudnia 1956 r., jeżeli dotyczyły one czynu lub działalności w okresie od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r.

Stwierdzeniu nieważności orzeczenia, zgodnie z art. 4 cytowanej ustawy, nie stoi na przeszkodzie wykonanie kary, zastosowanie amnestii lub abolicji, zatarcie skazania, akt łaski, przedawnienie, zadośćuczynienie, śmierć osoby represjonowanej, której orzeczenie dotyczy, zawieszenie postępowania lub jego umorzenie z powodów innych niż wymienione w art. 11 pkt 1 k.p.k.

W przedstawionej w Biurze Studiów i Ekspertyz sprawie dotyczącej Wawrzyńca F., który w stalinowskich więzieniach przebywał od 1948 do 1956 r., przeprowadzone zostało postępowanie rehabilitacyjne. W jego wyniku Sąd Wojewódzki we Wrocławiu postanowieniem z 22 maja 1992 r. uznał za nieważny wyrok z 25 maja 1957 r., w wyniku czego umorzono, z powodu amnestii, w stosunku do Wawrzyńca F. postępowanie karne. Stwierdzając nieważność wyroku sąd, stosownie do art. 6 cytowanej ustawy, powinien był pouczyć osoby uprawnione, a więc składających wnioski rehabilitacyjny, o przysługującym im prawie żądania odszkodowania za poniesioną szkodę i zadośćuczynienia za doznaną krzywdę.

Zgodnie z art. 8 ustawy z 23 lutego 1991 r. osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłe z wydania takiego orzeczenia. W razie śmierci tej osoby uprawnienie to przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców.

Żądanie odszkodowania i zadośćuczynienia należy zgłosić w sądzie wojewódzkim lub wojskowym, który wydał postanowienie o stwierdzeniu nieważności orzeczenia, w terminie roku od daty jego uprawomocnienia. W przedstawionej sprawie wnioskodawczyni, Rozalia B. i Zofia G. winny zatem przed końcem maja 1993 r. wystąpić z wniośmami o odszkodowanie za szkodę poniesioną wskutek aresztowania i więzienia ich ojca. Wniosek taki złożyć należy w tym samym sądzie, który wydał postanowienie o unieważnieniu wyroku z 25 maja 1957 r. w stosunku do Wawrzyńca F.

Joanna Konecka

24 lipca 1992 r.

Zgromadzenia organizowane na otwartej przestrzeni dostępnej dla nieokreślonych imiennie osób, potocznie zwane wiecami albo manifestacjami, aby były legalne, nie wymagają zgody organu gminy na ich organizację, a jedynie zawiadomienia tego organu – właściwego ze względu na miejsce zgromadzenia.

Sprawę zwoływania i organizowania zgromadzeń reguluje ustawa z 5 lipca 1990 r. – Prawo o zgromadzeniach (Dz.U. nr 51, poz. 297). Jeśli chodzi o manifestacje organizowane przed siedzibą Sejmu, właściwą będzie gmina Warszawa – Śródmieście. Wiadomość o planowanej manifestacji powinna dotrzeć do organu gminy nie później niż na 3 dni przed jej terminem.

Samo zawiadomienie gminy o zgromadzeniu wystarcza do jego legalności. Organ gminy może jednak zakazać zgromadzenia, o którym został zawiadomiony:

a) jeżeli cel lub odbycie zgromadzenia sprzeciwiają się wyżej wymienionej ustawie lub naruszają przepisy ustaw karnych,

b) jeżeli odbycie zgromadzenia zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, albo mieniu w znacznych rozmiarach.

Zawiadomienie gminy o zgromadzeniu jest warunkiem jego legalności. Jeżeli ktoś zwołuje zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia, zgodnie z kodeksem wykroczeń podlega karze aresztu do dwóch tygodni, karze ograniczenia wolności do dwóch miesięcy albo karze grzywny.

Osoby zamierzające odbyć zgromadzenie przed Sejmem, nie muszą o tych zamiarach informować szefa Kancelarii Sejmu. Nie mają także obowiązku uzasadniania wyboru miejsca manifestacji.

Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy osoby fotografujące i rejestrujące za pomocą kamery przebieg zgromadzenia są jego uczestnikami. Należałoby tu rozważać każdy indywidualny przypadek i odpowiedzieć na pytanie, czy dana osoba jest aktywnym uczestnikiem zgromadzenia. Podkreślenia wymaga fakt, iż niezależnie od tego, czy fotografujący jest uczestnikiem zgromadzenia, czy też zwykłym przechodniem, fotografowanie obiektów publicznych ani manifestacji nie jest w Polsce zabronione. Nie istnieje żaden przepis prawny, który zabraniałby fotografowania kompleksu budynków parlamentarnych.

Joanna Konecka

29 września 1992 r.

Definitywna odpowiedź na pytanie o wzajemny stosunek przepisów ustawowych zapewniających z jednej strony – jawność finansowania kampanii wyborczej, z drugiej zaś – gwarantujących ochronę tajemnicy bankowej, zależy od wykładni urzędowej.

Ustawa z 28 czerwca 1991 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz.U. nr 59, poz. 252) – zwana dalej ordynacją – stanowi w art. 133 ust. 1, iż finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. Jawność ma być zapewniona przez nałożony na komitety wyborcze obowiązek złożenia sprawozdań finansowych zawierających “informacje o poniesionych kosztach związanych z prowadzeniem kampanii wyborczej oraz o źródłach pozyskanych funduszy” (art. 153 ust 2 ordynacji). Sprawozdania podaje się – w określony przez ordynację sposób – do wiadomości publicznej (art. 153 ust. 5 ordynacji).

Rzetelność sprawozdań, a przy tym zgodność sposobu finansowania kampanii wyborczej z zasadami ordynacji, mogą być kontrolowane w trybie przepisów o wykonywaniu kontroli podatkowej przez właściwą izbę skarbową na wniosek Państwowej Komisji Wyborczej Gub – w innych wypadkach – okręgowej komisji wyborczej działającej z własnej inicjatywy “lub na wniosek zainteresowanego komitetu wyborczego” (art. 135 ust. 1 ordynacji). Z przepisu stanowiącego, że pełnomocnicy komitetów wyborczych obowiązani są przechowywać dokumenty związane z finansowaniem kampanii wyborczej przez okres 6 miesięcy od dnia wyborów (art. 135 ust. 4 ordynacji) można wyprowadzić wniosek, że wspomniana kontrola powinna być przeprowadzona nie później niż w tym terminie. Wyniki kontroli, jak można domniemywać, objęte są ogólną klauzulą jawności zgodnie z art. 133 ust. 1 ordynacji, choć brak jest wyraźnego przepisu nakazującego podanie ich do wiadomości publicznej.

Innych szczegółowych gwarancji jawności finansowania kampanii wyborczej ani też sprecyzowanych mechanizmów i procedur kontrolnych ordynacja nie przewiduje, co było zresztą przedmiotem publicznej krytyki ze strony niektórych specjalistów.

Ustawa z 31 stycznia 1989 r. – Prawo bankowe (Dz.U. nr 4, poz. 21 z późn. zm.) – zwana dalej ustawą – przyjmuje zasadę tzw. tajemnicy bankowej stanowiąc w art. 48 ust. 1, że “banki przestrzegają tajemnicy obrotów i stanów rachunków bankowych”. Dalej ustawa określa warunki uchylecia tej tajemnicy wobec sądu, prokuratora lub generalnego in-

spektora kontroli skarbowej, co dotyczy – w odniesieniu do rachunków, których posiadaczami są osoby prawne lub jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej – sytuacji, kiedy toczy się sprawa karna lub karno-skarbowa o przestępstwo popełnione w zakresie działalności danej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej. Uchylenie tajemnicy bankowej następuje także wobec organów kontroli państwowej “na mocy odrębnego upoważnienia wydanego przez prezesa NIK”, gdy kontrola stwierdziła niekompletność lub nierzetelność dokumentów finansowych, dotyczących wydatkowania środków publicznych (art. 48 ust. 5 ustawy).

Na tle wyżej przedstawionego stanu prawnego można stwierdzić bezspornie, że władze skarbowe dokonujące kontroli w trybie art. 135 ordynacji mogą – na żądanie generalnego inspektora kontroli skarbowej – uzyskać informacje – objęte w zasadzie tajemnicą bankową – o obrotach i stanach rachunków komitetów wyborczych, pod warunkiem wszakże, iż zachodzi podejrzenie przestępstwa karnego lub karno-skarbowego. Ale – co ma szczególne znaczenie dla rozważanego problemu – naruszenie przepisów o finansowaniu kampanii wyborczej zasadniczo przestępstwem nie jest. Tylko przekroczenie maksymalnego pułapu kosztów kampanii powoduje nałożenie przez izbę skarbową na pełnomocnika komitetu wyborczego kary pieniężnej w określonej wysokości (art. 134 ust. 2 ordynacji), przekazanie zaś środków finansowych z niedozwolonych źródeł (tj. budżetu państwa, budżetów samorządu terytorialnego, źródeł zagranicznych) nie pociąga za sobą żadnej sankcji.

W tych okolicznościach zastosowanie art. 48 ust. 4 pkt 2 ustawy – w drodze analogii – byłoby dopuszczalne tylko przy przyjęciu, że zasada jawności finansowania kampanii wyborczej z art. 133 ust. 1 ordynacji ogranicza – przynajmniej częściowo – zakres stosowania zasady tajemnicy bankowej z art. 48 ust. 1 ustawy Prawo bankowe (zob. niżej).

Należy także mieć na uwadze wspomniane ograniczenie obowiązku przechowywania dokumentów przez pełnomocników komitetów wyborczych, powodujące, że po upływie 6 miesięcy od dnia wyborów wszelka prowadzona w tym trybie kontrola staje się wysoce utrudniona, jeśli w ogóle możliwa.

Jedyną zatem możliwością uchylenia tajemnicy bankowej w celu kontroli finansowej kampanii wyborczej – jaka pozostaje bez autorytatywnego wyjaśnienia wzajemnych stosunków przepisów ordynacji o jawności finansowania kampanii wyborczej oraz przepisów prawa ban-

kowego o tajemnicy bankowej – byłoby spowodowanie kontroli finansów komitetów wyborczych przez NIK, przeprowadzonej w aspekcie wydatkowania środków publicznych. Wówczas “na mocy odrębnego upoważnienia wydanego przez prezesa NIK” udostępnione powinny zostać, na podstawie wyraźnego przepisu art. 48 ust. 5 ustawy, odpowiednie informacje bankowe. Podobny skutek można uzyskać powodując przeprowadzenie przez NIK kontroli w bankach państwowych przekazujących – wedle posiadanych informacji – środki finansowe na cele kampanii wyborczej. Ale i w tych wypadkach – bardziej w pierwszym niż w drugim – przeszkodę faktyczną stanowić może stan dokumentacji finansowej komitetów wyborczych – po upływie 6 miesięcy od dnia wyborów.

W tej sytuacji nasuwa się pytanie: Czy ustawowa zasada jawności finansowania kampanii wyborczej uchyla w odpowiednim zakresie ustawową zasadę tajemnicy bankowej?

Przed dokonaniem autorytatywnej wykładni przez upoważniony do tego organ można na powyższe pytanie udzielić tylko odpowiedzi wstępnej i warunkowej. Otóż jeżeli przez „jawność finansowania” rozumieć “podawanie do publicznej wiadomości” informacji m.in. o źródłach pozyskanych funduszy – to nie uchyla. Do publicznej wiadomości podawane są, w określony przez ordynację sposób, tylko zawierające odpowiednie informacje sprawozdania komitetów wyborczych.

Natomiast uchyla (“ma pierwszeństwo”) – jak się wydaje – we wszelkich opartych na prawie procedurach kontroli (państwowej, skarbowej czy parlamentarnej) rzetelności tych sprawozdań lub kontroli przeprowadzonej z powodu niezłożenia sprawozdania w przewidzianym terminie. W przeciwnym razie komitety wyborcze mogłyby – wykorzystując chronioną tajemnicą bankową operacje bankowe (kredytowe) – dowolnie naruszać ustawowe rygory finansowania kampanii wyborczej, dla których – jak wspomniano wyżej – ordynacja nie przewiduje w zasadzie innych gwarancji skuteczności poza jawnością. Jednak uznać należy potrzebę rozsądnego wyważania wartości chronionych tajemnicą bankową (jak swoboda działalności gospodarczej w warunkach gospodarki rynkowej, równość podmiotów gospodarczych) z wartościami chronionymi jawnością finansowania kampanii wyborczej (uczciwość rywalizacji wyborczej, równość komitetów wyborczych). Dlatego trudno a priori wykluczyć możliwość udostępnienia w celu kontroli danych bankowych

w takim trybie, który by zapobiegał dalszemu ich przekazywaniu, w szczególności zaś – podaniu do publicznej wiadomości.

Należy powiedzieć wyraźnie, że definitywna odpowiedź na pytanie, czy i w jakim zakresie zasada jawności finansowania kampanii wyborczej uchyla zasadę tajemnicy bankowej – zależy od wykładni urzędowej i obowiązujących przepisów ustawowych ustanawiających wymienione zasady. Takiej powszechnie obowiązującej wykładni dokonać może Trybunał Konstytucyjny w trybie art. 13 ust. 1 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (tekst jedn. Dz.U. z 1991 r., nr 109, poz. 470).

Nie można natomiast mieć żadnych wątpliwości co do tego, że art. 131 ust. 4 ordynacji zakazuje przekazywania na cele kampanii wyborczej środków finansowych “pochodzących z budżetu państwa”. Dlatego niespłacenie przez komitet wyborczy kredytu zaciągniętego w banku państwowym i wpisanie takiej wierzytelności w koszty budżetu państwa jest naruszeniem powyższego zakazu ustawowego.

Joanna M. Karolczak, Wojciech Sokolewicz

3 czerwca 1992 r.

Przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielnie, spółki prawa handlowego 1 mogą uczestniczyć w finansowaniu działalności partii politycznej w formie darowizn. Darowizny te nie stanowią kosztów uzyskania dochodów darczyńcy i w całości obciążają zysk bilansowy netto.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 ustawy z 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz.U. nr 54, poz. 312) środki majątkowe partii politycznych gromadzone na realizację ich celów statutowych mogą pochodzić ze składek członkowskich, dochodów z posiadanego majątku i prowadzonej przez partię działalności gospodarczej, ze spadków i zapisów, z ofiarności publicznej, 1 a także z darowizn.

Ustawa nie określa podmiotów, które mogą przekazywać darowizny na 1 rzecz partii politycznych ani też przedmiotu i wysokości darowizn. Wyklucza jednak możliwość korzystania przez partię z jakiegokolwiek i

wsparcia rzeczowego i finansowego od osób zagranicznych w rozumieniu przepisów prawa dewizowego, tzn.:

- osób fizycznych mających miejsce zamieszkania za granicą;
- osób prawnych oraz nie mających osobowości prawnej jednostek organizacyjnych mających siedzibę za granicą,
- oddziałów i przedstawicielstw w kraj u osób prawnych oraz jednostek J organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej mających siedzibę za granicą,
- obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych oraz innych obcych przedstawicielstw korzystających z immunitetów i przywilejów dyplomatycznych lub konsularnych,

oraz od osób prawnych z wyłącznym udziałem podmiotów zagranicznych, chociażby miały siedzibę i prowadziły działalność w Polsce.

W myśl więc przepisów ustawy o partiach politycznych partie mogą przyjmować darowizny od wszystkich krajowych osób prawnych, w tym również od spółek z udziałem zagranicznym.

Przepisy prawa finansowo-podatkowego odnoszące się do poszczególnych podmiotów gospodarczych – przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni, spółek prawa handlowego – nie zawierają przepisów zakazujących przekazywania darowizn na rzecz partii politycznych. Jednakże art. 16 pkt 6 ustawy z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz.U. nr 21, poz. 86) wyłącza darowizny i wszelkiego rodzaju ofiar}' z kosztów uzyskania przychodów, tj. tych kosztów, które stanowią koszty funkcjonowania jednostki gospodarczej oraz tych, które pośrednio dotyczą tego funkcjonowania i wymienione są w art. 15 ust. 2 wyżej powołanej ustawy. Umownie można przyjąć, że koszty uzyskania przychodów są to koszty finansowane ze "środków obrotowych", chociaż zgodnie z obowiązującymi od 1 stycznia 1991 r. zasadami prowadzenia rachunkowości zawartymi w rozporządzeniu ministra finansów z 15 stycznia 1991 r. (Dz.U. nr 10, poz. 35 i nr 124, poz. 554) pojęcie "środków obrotowych" nie występuje.

Przepisy omawianej ustaw}' podatkowej nie zezwalają również na odliczenie kwoty darowizn na rzecz partii politycznych z podstawy opodatkowania, którą jest dochód jednostki. W art. 18 ust. 1 pkt 1 wymienione są wszystkie cele darowizn podlegających odliczeniu z dochodu do opodatkowania. Wśród nich nie ma działalności politycznej.

W związku z powyższym darowizny osób prawnych dla partii politycznej zawsze będą obciążały czysty zysk bilansowy w kwocie pozostającej po odprowadzeniu (naliczeniu) podatku dochodowego. Fakt ten oprócz skutków finansowych (opodatkowanie) wywołuje konsekwencje proceduralne. O podziale zysku osoby prawnej decyduje zawsze jej najwyższy organ: w przedsiębiorstwie państwowym – zebranie załogi (przedstawicieli), w spółce prawa handlowego – walne zgromadzenie akcjonariuszy (wspólników), w spółdzielni – walne zgromadzenie członków (przedstawicieli).

Wanda Wojnowska-Ciodyk

12 czerwca 1992 r.

Przepisy podatkowe nie przewidują zwolnień ani ulg podatkowych z tytułu przekazania darowizny na cele kultury, kultury fizycznej i sportu, lecz odliczenie od podstawy opodatkowania kwoty przekazanej darowizny w wysokości nie przekraczającej 10 procent dochodu.

Osoby fizyczne i osoby prawne mogą przekazywać środki finansowe na cele kultury, kultury fizycznej i turystyki w postaci darowizn na rzecz organizacji prowadzących działalność w tym zakresie. Przepisy podatkowe nie przewidują z tego tytułu zwolnień czy ulg podatkowych, lecz tylko pewne zmniejszenie obciążenia podatkiem dochodowym – poprzez odliczenie od podstawy opodatkowania (dochodu) przekazanej kwoty darowizny nie przekraczającej 10 procent dochodu. W przypadku przekazania kwoty wyższej – nadwyżka ponad 10 procent dochodu podlega opodatkowaniu.

Od tej zasady istnieją nieliczne wyjątki, kiedy to – na podstawie odrębnych przepisów – darowizny odliczane są od podstawy opodatkowania w pełnej wysokości. Są to np. darowizny na rzecz Fundacji Kultury, na podstawie art. 33 ustawy z 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz.U. nr 114, poz. 493).

Odliczeń powyższych nie stosuje się, jeżeli darowizna została przekazana na rzecz osoby fizycznej, prawnej czy też jednostki organizacyjnej

nie posiadającej osobowości prawnej, która prowadzi statutową działalność gospodarczą.

Zagadnienie to regulują:

– ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. nr 80, poz. 350, zm. nr 100, poz. 442 i z 1992 r. nr 21, poz. 86) – w art. 26 ust. 1 pkt 1;

– ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz.U. nr 21, poz. 86) – w art. 18 ust. 1 pkt 1.

Odrębnym zagadnieniem są zwolnienia od podatku dochodowego przysługujące osobom prawnym (z wyłączeniem przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni i spółek), których celem statutowym jest działalność kulturalna, a także działalność w zakresie kultury fizycznej i sportu. Na podstawie przepisów art. 17 ust. 1, pkt 4 powołanej wyżej ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych korzystają one ze zwolnienia od podatku tej części dochodu, która wydatkowana została na cele statutowe w roku podatkowym lub w roku po nim następującym.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

5 września 1992 r.

Zaliczenie wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na rzecz opłat za użytkowanie wieczyste lub ceny zakupu działki budowlanej, położonych na niej domów, budynków i lokali oraz nieruchomości rolnych Skarbu Państwa następuje na wniosek osoby uprawnionej, który należy złożyć nie później niż do dnia 31 grudnia 1992 r. we właściwym urzędzie rejonowym.

Zgodnie z art. 81 ust. 1-5 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (jednolity tekst Dz.U. z 1991 r. nr 30, poz. 127, zm. nr 83, poz. 373, nr 103, poz. 446 i nr 107, poz. 464) osoby, które wskutek drugiej wojny światowej pozostawiły majątek nieruchomy na terenach nie wchodzących obecnie w skład państwa polskiego, a które na podstawie zawartych przez Polskę umów międzynarodowych

dowych mają otrzymać ekwiwalent za pozostawione mienie, są uprawnione do zaliczenia wartości tego mienia na pokrycie:

- a) opłat za użytkowanie wieczyste,
- b) ceny zakupu działki budowlanej oraz ceny położonych na tej działce domów, budynków lub lokali,
- c) ceny sprzedaży nieruchomości rolnych stanowiących własność Skarbu Państwa.

Uprawnienie to jest dziedziczne. Przysługuje bądź jednej osobie, wskazanej przez właściciela mienia pozostawionego za granicą, uprawnionej do dziedziczenia ustawowego (np. żona, dziecko), bądź łącznie wszystkim spadkobiercom, jeżeli właściciel mienia nie wskazał jednej osoby dziedziczącej.

W myśl uchwały siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z 10 kwietnia 1991 r. (III CZP 84/90), ogłoszonej w orzecznictwie SN (Izba Cywilna oraz Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych nr 8-9/91, Poz. 97) i wpisanej do księgi zasad prawnych, wymienione uprawnienia przysługują wszystkim obywatelom polskim zamieszkałym 1 września 1939 r. na terenach, które nie weszły w skład obecnego państwa polskiego, jeżeli opuścili te tereny w związku z wojną i mieszkają dziś w Polsce. Uchwała ta dotyczy więc wielu osób, które zmieniły miejsce pobytu w tym również bez zachowania procedur repatriacyjnych (Jeśli np. uciekły lub wyszły z armią gen. Andersa) – wskutek czego nie mają dokumentów potwierdzających pozostawienie za granicą nieruchomości. Jednakże osoby te będą musiały udowodnić, że posiadały na opuszczonych terenach majątek nieruchomy oraz opisać ten majątek w sposób umożliwiający jego wycenę.

Przedstawione uprawnienia stosuje się również przy sprzedaży gruntów na podstawie przepisów ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 107, poz. 464).

Aktualnie obowiązujące przepisy nie przewidują wypłaty osobom przesiedlonym odszkodowań pieniężnych za utracone mienie ani też prawa pierwokupu. Do 1 września 1991 r. repatriantom przysługiwało prawo pierwszeństwa w nabyciu domów jednorodzinnych i lokali w małych domach mieszkalnych, jeżeli pozostawili oni mienie nieruchome za granicą i jeśli z tego prawa nie skorzystały wcześniej osoby zamieszkałe w tych domach lub lokalach w charakterze najemców lub wskazane

przez nie osoby. Stanowiły o tym przepisy § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 września 1985 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu oddawania w użytkowanie wieczyste gruntów i sprzedaży nieruchomości państwowych, kosztów i rozliczeń z tym związanych oraz zarządzania sprzedanymi nieruchomościami (jednolity tekst Dz.U. z 1989 r. nr 14, poz. 75). Rozporządzenie to zostało uchylone postanowieniami § 39 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 72, poz. 311).

Obowiązujące obecnie przepisy prawne, tj. powołana wyżej ustawa oraz właściwe dla tej kwestii – rozporządzenie Rady Ministrów z 16 września 1985 r. w sprawie zaliczania wartości mienia nieruchomego pozostawionego za granicą na poczet opłat za użytkowanie wieczyste lub na pokrycie ceny sprzedaży działki budowlanej i położonych na niej budynków (tekst jednolity Dz.U. z 1989, nr 14, poz. 79, zm. nr 31, poz. 164), dające możliwość uzyskania przynajmniej częściowej rekompensaty za utracone mienie – odnoszą się wyłącznie do majątku nieruchomego. Brak natomiast przepisów, które mogłyby być podstawą do uzyskania rekompensaty za pozostawione mienie ruchome, co gwarantowały umowy zawarte w 1944 r. pomiędzy PKWN-em a rządami ówczesnych republik ZSRR.

PKWN podpisał w 1944 r. trzy układy ewakuacyjne o jednakowej treści:

- w dniu 9 września z rządami Ukraińskiej SRR i Białoruskiej SRR,
- w dniu 22 września z rządem Litewskiej SRR.

Postanowienia tych układów zostały potwierdzone w protokole do porozumienia z dnia 6 lipca 1945 r. między Tymczasowym Rządem Jedności Narodowej RP i Rządem ZSRR – o prawie zmiany obywatelstwa radzieckiego i ewakuacji osób narodowości polskiej i żydowskiej zamieszkałych w ZSRR oraz prawie zmiany obywatelstwa polskiego osób narodowości rosyjskiej, ukraińskiej, białoruskiej, rusińskiej i litewskiej, zamieszkałych na terytorium Polski, i ewakuacji ich do ZSRR.

Formułując powyższą opinię pragnę zwrócić uwagę na ogromne trudności, na jakie napotykają osoby chcące skorzystać z prawa uzyskania rekompensaty za utracone nieruchomości, przysługujące z mocy przywołanej ustawy. Nieuregulowanie spraw własności mienia państwowego, trwająca od 1990 r. komunalizacja tego mienia i rozdział na mienie

państwowe i gminne są niejednokrotnie przyczyną sytuacji, w której gminy nie chcą przekazywać swego majątku na zadośćuczynienie roszczeniom repatriantów, by nie zmniejszać swych dochodów. Urzędy rejonowe, które są organami właściwymi w sprawach repatriantów, nie mają wyodrębnionych do swych dyspozycji działek ani lokali oraz pieniędzy, by móc refundować gminom "straty" powstające w wypadku sprzedaży działki repatriantowi.

Zważywszy, że termin składania wniosków roszczeniowych w przedmiotowych sprawach upływa z dniem 31 grudnia 1992 r., czyli za niecałe 4 miesiące, a niezgłoszenie wniosku w tym terminie spowoduje wygaśnięcie uprawnień, należałoby rozważyć celowość ustawowego przedłużenia terminu składania wniosków, poprzez wniesienie stosownej zmiany do ustawy ° gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

11 czerwca 1992 r.

Zasada nienaruszalności prawomocnych decyzji o ustalaniu opłat z tytułu użytkowania wieczystego, wydanych przed wejściem w życie ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, nie narusza ustawowych uprawnień organów samorządu terytorialnego do podwyższania miesięcznych stawek tych opłat.

Ustawą z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. nr 79, poz. 464) dokonano nowelizacji przepisów ustawy z 29 kwietnia 1985 r. Zmieniono między innymi tryb przekazywania w użytkowanie wieczyste nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub gminy, zasady ustalania cen przekazywanych nieruchomości, a w konsekwencji również zasady ustalania rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego – jako wielkości pochodnych od tych cen.

Art. 5 ust. 2 ustawy zmieniającej pozostawił w mocy decyzje o ustaleniu opłat wydane na podstawie dotychczasowych przepisów, z zastrze-

żeniem, że ceny gruntów podlegają aktualizacji w trybie określonym w art. 47b tej ustawy, również w sprawach zakończonych prawomocną decyzją.

Wydaje się jednakże błędem odnoszenie zasady nienaruszalności prawomocnej decyzji także do zmian wysokości rocznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Przepisy ustawy z 29 kwietnia 1985 r. – zarówno w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania decyzji (art. 46 ust. 3), jak też zmienionym nowelą z 1990 r. (art. 40 ust. 1 wg numeracji przyjętej w tekście jednolitym z 1991 r.) uprawniają organy samorządu terytorialnego do podwyższania wysokości opłaty. Ponadto sama konstrukcja powołanego przepisu art. 5 ust. 2 ustawy z 29 września 1990 r., a szczególnie odniesienie do art. 47b wskazuje, że prawodawca miał na myśli pozostawienie w mocy postanowień decyzji dotyczących zasad ustalania opłat, w tym sposobu ustalania cen gruntu, a nie wysokości opłat rocznych.

Zaznaczyć przy tym należy, że zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego, jak też ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości – przekazanie gruntu w użytkowanie wieczyste wymaga zawarcia umowy w formie aktu notarialnego (do dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej z 1990 r. poprzedzonego wydaniem decyzji administracyjnej). Jeżeli umowa zawarta w przedmiotowej sprawie obejmuje tak szczegółowe postanowienia, jak określenie stawek miesięcznych opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ich zmiana wymaga również zmiany warunków umowy. Jeśli w umowie brak takiego zapisu – do zmiany tej, w trybie art. 40 ust. 3 ustawy, właściwa będzie uchwała rady gminy. Natomiast oświadczenie zarządu gminy może być formą prawidłową wyłącznie w kwestiach zmian ceny gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste, zgodnie z art. 43 ust. 1 i 2.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

26 maja 1992 r.

Nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców może nastąpić jedynie po uprzednim uzyskaniu zezwolenia ministra spraw wewnętrznych, wydanego w porozumieniu z ministrem obrony naro-

dowej. W wypadku nieruchomości mających specjalnie znaczenie przemysłowo-handlowe, rolnicze lub inne, decyzja ministra spraw wewnętrznych zapada dopiero po porozumieniu się z właściwym ministrem.

Kwestie związane z nabywaniem nieruchomości przez cudzoziemców reguluje ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. nr 24 z 1933 r. poz. 202 z późn. zm.) Stosownie do treści art. 2 tej ustawy minister spraw wewnętrznych może w poszczególnych przypadkach stawiać specjalne warunki, zarówno cudzoziemcowi pragnącemu nabyć nieruchomość, jak i osobie krajowej, która nieruchomość zbywa. W przypadku postawienia takich dodatkowych warunków dokonanie transakcji możliwe będzie dopiero po ich wypełnieniu. Zezwolenie wydane przez ministra spraw wewnętrznych jest ważne przez rok.

Ustawa nie przewiduje żadnych dodatkowych warunków, które powinny spełniać cudzoziemiec pragnący nabyć nieruchomość w Polsce. Jedynym warunkiem nabycia nieruchomości w Polsce jest uzyskanie wymienionego wyżej zezwolenia. Fakt, iż udziela go minister spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem obrony narodowej oznacza, iż priorytetową kwestią przy udzielaniu zezwolenia jest interes i bezpieczeństwo państwa. Dlatego też przyjąć należy, iż odmowa udzielenia zezwolenia nastąpić może w przypadku, gdy przejście własności nieruchomości na cudzoziemca byłoby niezgodne z interesem kraju. Jak wynika ze sprawozdania z realizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, przedstawionego Sejmowi przez ministra spraw wewnętrznych, przy wydawaniu zezwoleń kieruje się on jeszcze jednym, dodatkowym warunkiem, a mianowicie: wnioskodawca, ubiegający się o zezwolenie, musi przedstawić racjonalne powody, dla których ubiega się o zakup nieruchomości w Polsce. Brak powiązań wnioskodawcy z Polską powoduje wydanie przez ministra spraw wewnętrznych decyzji odmownej.

Pieczę nad właściwym wykonaniem przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców sprawuje Sejm. Zgodnie bowiem z art. 4 ustawy minister spraw wewnętrznych ma obowiązek składania Sejmowi corocznych szczegółowych sprawozdań z realizacji przepisów ustawy. Sprawozdanie powinno w szczególności zawierać informacje dotyczące liczby udzielonych zezwoleń, rodzaju i obszaru nieruchomości.

ści, których dotyczą, liczby decyzji odmawiających udzielenia zezwoleń, a także wyjaśnić powinno zasady, jakimi kierowano się udzielając zezwoleń lub też wydając decyzje odmowne.

Sprawozdanie ministra spraw wewnętrznych z realizacji w roku 1991 przepisów ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców przedstawione Sejmowi I kadencji czyni zadość wymogom ustawy z 24 marca 1920 r., zawiera bowiem wszystkie informacje, jakie zgodnie z tą ustawą winny być Sejmowi przedstawione.

Joanna Konecka

8 września 1992 r.

Uprawnienia cudzoziemców w zakresie wynajmowania, nabywania i dziedziczenia mieszkań spółdzielczych nie różnią się od uprawnień przysługujących w tym zakresie obywatelom polskim określonych w ustawie z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. nr 30, poz. 210 z późn. zm.).

Mieszkania spółdzielcze – lokatorskie i własnościowe – nie stanowią odrębnych nieruchomości. Nieruchomością jest bowiem budynek, w którym znajdują się lokale, a prawo własności do tego budynku przysługuje spółdzielni mieszkaniowej. Ponieważ poszczególne lokale nie stanowią odrębnych nieruchomości, do dysponowania nimi nie mają zastosowania przepisy ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. z 1933 r. nr 24, poz. 202, zm. Dz.U. z 1988 r. nr 41, poz. 325 i z 1990 r. nr 79, poz. 466), wymagające, aby nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców mogło następować jedynie po uprzednim uzyskaniu zezwolenia ministra spraw wewnętrznych, wydanego w porozumieniu z ministrem obrony narodowej.

Wyjątek, kiedy wymóg uzyskania stosownej zgody ministra spraw wewnętrznych mógłby znaleźć zastosowanie, nastąpi wówczas, gdy – zgodnie z art. 231 prawa spółdzielczego – z chwilą zakończenia likwidacji spółdzielni własnościowe prawo do lokalu przekształca się w prawo do odrębnej własności domu jednorodzinnego.

Ograniczenia prawne nie występują też w świetle przepisów obecnie obowiązującego prawa dewizowego (ustawa z 15 lutego 1989 r. – Dz.U. nr 6, poz. 33 z późn. zm.).

Jedynym wymogiem, mającym zresztą zastosowanie również do obywateli polskich, jest obowiązek, aby wszelkie rozliczenia pomiędzy wynajmującymi a najemcą, względnie sprzedawcą i kupującym czy też członkiem spółdzielni a spółdzielnią były dokonywane w walucie polskiej, co wynika z treści art. 358 § 1 k.c.

Znajdujące się w Sejmie projekty nowelizacji prawa spółdzielczego również nie wnoszą żadnych zmian do wyżej przedstawionego stanu prawnego.

Zofia Monkiewicz

2 lipca 1992 r.

Poza premią gwarancyjną książeczka mieszkaniowa nie daje żadnych innych uprawnień. Członkostwo spółdzielni mieszkaniowej jest związane z posiadaniem książeczki mieszkaniowej, ale mieszkanie otrzymać może jedynie osoba, która członkiem takiej spółdzielni jest, natomiast osoba, która posiada książeczkę mieszkaniową, a nie jest członkiem spółdzielni, nie ma żadnych uprawnień do otrzymania mieszkania z tytułu jej posiadania. Podobnie posiadanie książeczki mieszkaniowej nie jest wystarczającą przesłanką ubiegania się o kredyt budowlany.

Uprawnienia wynikające z posiadania książeczek mieszkaniowych uregulowane zostały w zarządzeniu prezesa Narodowego Banku Polskiego z 21 kwietnia 1983 r. w sprawie zasad i warunków gromadzenia przez ludność środków własnych na oszczędnościowych książeczkach mieszkaniowych (MP nr 14. poz. 83 z późn. zm.). Zgodnie z tym zarządzeniem na książeczkach mieszkaniowych gromadzone są środki pieniężne ludności przeznaczone na wkład mieszkaniowy lub budowlany w spółdzielni mieszkaniowej albo na wkład własny na budowę domu jednorodzinnego.

Paragraf 9 cytowanego zarządzenia stanowi, iż wkłady zgromadzone na książeczkach mieszkaniowych są objęte gwarancją realnej wartości wkładów. Gwarancją realnej wartości wkładu miała być premia gwarancyjna, wypłacana w razie wzrostu wskaźnika przeliczeniowego $1 m^*$ powierzchni użytkowej przekraczającego wysokość oprocentowania wkładów, oraz samo oprocentowanie wkładów gromadzonych na książeczkach mieszkaniowych.

Zgodnie z przepisami zarządzenia prezesa NBP z 21 kwietnia 1983 r. premia gwarancyjna przysługuje, gdy wzrost ceny 1 m² powierzchni użytkowej oraz ceny 1 m² powierzchni całkowitej w roku zadysponowania wkładem są wyższe od tych wskaźników w poszczególnych latach gromadzenia wkładu na książeczce mieszkaniowej (ogłaszane corocznie przez ministra ds. cen, a następnie przez prezesa NBP), a procentowy wzrost cen przekracza wysokość stopy oprocentowania wkładu, przy czym obliczony w ten sposób wskaźnik (wyższy od stopy oprocentowania wkładów) obniża się o stopę oprocentowania.

Premia gwarancyjna jest wypłacana przez bank w momencie zadysponowania wkładem. Momentem takim jest najczęściej dyspozycja przelania zgromadzonego wkładu na konto spółdzielni, w związku z przydzieleniem członkowi spółdzielni lokalu mieszkalnego.

Joanna Konecka

9 września 1992 r.

Jeżeli przydział mieszkania spółdzielczego następuje w czasie trwania małżeństwa, to spółdzielcze prawo do lokalu zawsze będzie stanowiło majątek wspólny małżonków.

Stosunki majątkowe między małżonkami zostały uregulowane w dziale trzecim kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (k.r.o.).

W myśl zawartych tam przepisów z chwilą zawarcia małżeństwa powstaje między małżonkami z mocy ustawy wspólność majątkowa obejmująca ich dorobek (wspólność ustawowa), natomiast przedmioty majątkowe nie objęte wspólnością stanowią majątek odrębny każdego z małżonków.

Wspólność ustawowa jest wprawdzie podstawowym sposobem uregulowania stosunków majątkowych między małżonkami, jednakże nie jest to ustrój przymusowy, gdyż według art. 47 § 1 k.r.o. małżonkowie mogą przez umowę majątkową wspólność ustawową rozszerzyć, ograniczyć albo wyłączyć.

W razie istnienia między małżonkami wspólności ustawowej odrębny majątek każdego z małżonków stanowią m.in. przedmioty majątkowe

nabyte przed powstaniem wspólności ustawowej. Jeżeli zatem jeden z małżonków posiadał przed zawarciem związku małżeńskiego własne mieszkanie, to mieszkanie to stanowi jego majątek odrębny (art. 33 § 1 k.r.o.). Jeżeli natomiast przydział mieszkania spółdzielczego następuje w czasie trwania małżeństwa, to spółdzielcze prawo do lokalu zawsze będzie stanowiło majątek wspólny małżonków.

O przynależności spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego, zarówno lokatorskiego, jak i własnościowego, do obojga małżonków decyduje nie tylko ogólny przepis art. 32 § 1 k.r.o., lecz także unormowanie szczególne zawarte w art. 215 prawa spółdzielczego. W myśl § 2 zd. 1 tego artykułu spółdzielcze prawo do lokalu przydzielonego w czasie trwania małżeństwa obojgu małżonków lub jednemu z nich należy wspólnie do obojga małżonków, bez względu na istniejące między nimi stosunki majątkowe. Zasadę tę stosuje się również wtedy, gdy jedno z małżonków nie jest członkiem spółdzielni (uchwała SN z 26 czerwca 1984 r. ICR 163/84, OSN CP 1985, poz. 49). Przepis ten nie pozwala zatem na wyłączenie we wspólności majątkowej spółdzielczego prawa do lokalu – w drodze odmiennej umowy majątkowej, ograniczającej lub wyłączającej wspólność ustawową. Prawo to będzie przedmiotem wspólności również w razie istnienia między małżonkami rozdzielnosci majątkowej. Jest to zatem Wspólność przymusowa. Rozciąga się ona również na sytuacje, gdy zgodnie z odpowiednimi przepisami następuje ustanie wspólności majątkowej w czasie trwania małżeństwa (art. 215 § 3 zd. 1). Chodzi tu sytuacje przewidziane w art. 52 – 54 k.r.o. [Zgodnie z art. 52 § 1 k.r.o. “z ważnych powodów każdy z małżonków może żądać zniesienia przez sąd wspólności majątkowej zarówno ustawowej, jak i umownej”. Z kolei, zgodnie z art. 53 k.r.o. wspólność – zarówno ustawowa, jak i umowna – ustaje z mocy prawa w razie ubezwłasnowolnienia jednego z małżonków.] Jak wyżej wskazano, w świetle przepisu art. 215 § 3 prawa 1 spółdzielczego sytuacje te nie pociągają za sobą ustania wspólności ? spółdzielczego prawa do lokalu. Jednakże w takiej sytuacji sąd, stosując odpowiednio przepisy o zniesieniu wspólności majątkowej, może na żądanie jednego z małżonków, z ważnych powodów, znieść wspólność tego prawa (art. 215 § 3 zd. 2). Ważne powody zniesienia wspólnego prawa do lokalu, aczkolwiek w zasadzie zbliżone do ważnych powodów zniesienia wspólności majątkowej, nie są jednak identyczne, dominujące znaczenie ma tu bowiem ścisły związek ważnych powodów ze wspólnotą mieszkania.

Jeżeli jeden z małżonków posiadał przed zawarciem związku małżeńskiego własne mieszkanie, to – jeżeli małżonkowie w drodze umowy nie rozszerzą odpowiednio wspólności ustawowej – mieszkanie to stanowić będzie jego majątek odrębny, zgodnie z przepisem art. 33 § 1 k.r.o. Jeżeli natomiast posiadał on jedynie zgromadzony wkład mieszkaniowy lub budowlany, wówczas zawsze powstające z chwilą przydziału spółdzielcze prawo do lokalu stanowić będzie wspólność ustawową małżonków.

Ponadto, zgodnie z art. 215 § 4 prawa spółdzielczego, jeżeli stosunki majątkowe między małżonkami podlegają wspólności ustawowej, wkład mieszkaniowy lub budowlany należy przed przydziałem lokalu do obojga małżonków, niezależnie od pochodzenia środków, z których został zgromadzony; przepis ten nie narusza uprawnień każdego z małżonków do żądania zwrotu wydatków i nakładów poczynionych z jego majątku odrębnego na

majątek wspólny.

Jeżeli natomiast jeden z małżonków otrzyma w czasie trwania wspólności małżeńskiej mieszkanie w drodze darowizny, wówczas stanowić ono będzie jego majątek odrębny, chyba że darczyńca postanowi inaczej (art. 33 § 1 k.r.o.).

W świetle postanowień k.r.o. w sprawie majątku odrębnego małżonków należy jednakże pamiętać o istotnym w materii mieszkań spółdzielczych przepisie art. 206 prawa spółdzielczego, który stanowi, że członkowi spółdzielni przysługuje prawo do jego spółdzielczego lokalu mieszkalnego, członek obowiązany jest, w ciągu sześciu miesięcy od dnia wezwania go przez spółdzielnię, zlikwidować stan sprzeczny z tą zasadą. Po upływie tego terminu właściwa spółdzielnia podejmuje uchwałę o wygaśnięciu później nabytego prawa. Przepis ten stosuje się odpowiednio, gdy prawo do więcej niż jednego spółdzielczego lokalu mieszkalnego nabędą małżonkowie, chyba że mają oni z przyczyn uzasadnionych osobne miejsce zamieszkania.

Zofia Monkiewicz

14 lipca 1992 r.

Podstawą żądania przez spółdzielnie mieszkaniowe wniesienia wkładu w pełnej wysokości, w odniesieniu do mieszkań spółdzielczych typu własnościowego, jest art. 226 § 1 prawa spółdzielczego oraz statut danej spółdzielni mieszkaniowej, który określa zasady wnoszenia wkładu.

Spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego przysługuje, zgodnie z ustawą z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. nr 30 poz. 210 z późn. zm.) członkowi spółdzielni mieszkaniowej. W zależności od rodzaju wniesionego wkładu może to być albo prawo do lokalu typu lokatorskiego, albo własnościowego.

Zgodnie z art. 208 prawa spółdzielczego członkowie spółdzielni obowiązani są uczestniczyć w kosztach budowy, eksploatacji i utrzymania nieruchomości spółdzielczych oraz w zobowiązaniach spółdzielni z innych tytułów – poprzez wnoszenie wkładów oraz uiszczanie innych opłat, zgodnie z postanowieniami statutu.

W przypadku lokatorskiego prawa do lokalu obowiązkiem członka spółdzielni jest wniesienie wkładu mieszkaniowego w wysokości odpowiadającej części kosztów budowy przypadających na jego lokal (art. 218 § 3 prawa spółdzielczego), natomiast w przypadku własnościowego prawa do lokalu członek jest obowiązany wnieść wkład w wysokości odpowiadającej całości kosztów budowy przypadających na jego lokal – (art. 226 § 1).

Podstawą do pobierania przez spółdzielnie mieszkaniowe kwot na wykup własnościowego prawa do lokalu jest właśnie art. 226 § 1 prawa spółdzielczego, mówiący iż wkład przy tego typu lokalach mieszkalnych pokrywać musi całość kosztów budowy.

Z różnicy w wysokości wkładów mieszkaniowych w przypadku własnościowego i lokatorskiego prawa do lokalu wynika różnica w uprawnieniach do dysponowania lokalem. Lokatorskie prawo do lokalu jest niezbywalne, nie przechodzi na spadkobierców i nie podlega egzekucji. Natomiast własnościowe prawo do lokalu jest ograniczonym prawem rzeczowym o charakterze zbliżonym do prawa własności, jest więc zbywalne, przechodzi na spadkobierców i podlega egzekucji (np. można na nim ustanowić hipotekę).

Spółdzielnie mieszkaniowe, które zaciągnęły kredyty na budowę mieszkań typu lokatorskiego w latach osiemdziesiątych i wcześniej,

korzystały do 1989 r. z umorzenia części kredytu. Kredyty na budownictwo mieszkaniowe miały wówczas charakter preferencyjny – były nisko oprocentowane, a okres ich spłaty był bardzo długi. Nie pozostało to bez wpływu na cenę mieszkań w spółdzielniach mieszkaniowych i na wysokość członkowskich wkładów mieszkaniowych i budowlanych. Ustawa z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz.U. nr 74, poz. 440 z późn. zm.) uchyliła nałożone na banki obowiązki dotyczące zapewnienia uprzywilejowania i preferencji w zakresie oprocentowania kredytów i warunków ich spłaty, jak również postanowienia umów kredytowych ustalające oprocentowanie kredytów według stawek stałych i preferencyjnych oraz dotyczące umorzeń kredytów na cele budownictwa mieszkaniowego w odniesieniu do zadań nie rozliczonych i nie oddanych do użytku do 31 marca 1992 r. Uchylone również zostały postanowienia umów kredytowych dotyczące okresu spłaty kredytów na cele budownictwa mieszkaniowego, w odniesieniu do zadań nie rozliczonych i nie oddanych do użytku do 31 marca 1992 r. Tak więc obecnie spółdzielnie mieszkaniowe nie korzystają już z kredytów udzielanych na zasadach preferencyjnych, jak również z umorzenia części kredytu.

Kwestia umorzenia kredytu bankowego w każdym przypadku była przedmiotem umowy między spółdzielnią mieszkaniową a bankiem. Umorzenie takie miało pośrednio wpływ na sytuację członków spółdzielni, gdyż ponosili oni mniejsze koszty związane z wysokością wkładu. Obecnie, gdy ustawowo uchylone zostały postanowienia umów między spółdzielniami a bankami, dotyczące umorzenia kredytów, sytuacja członków spółdzielni mieszkaniowych pogorszyła się, muszą oni spłacać wkład mieszkaniowy szybciej i w wyższej wysokości.

Joanna Konecka

6 sierpnia 1992 r.

Gdy spółdzielnia, podejmując decyzję o waloryzacji udziałów członkowskich, nie dysponuje pełną dokumentacją co do stanu funduszu udziałowego w poszczególnych latach, przyjmuje się udziały

według stanu na rok, w którym istnieje możliwość ich udokumentowania.

Zagadnienie to regulują przepisy ustawy z 20 sierpnia 1991 r. o waloryzacji udziałów członkowskich w spółdzielniach i zmianie niektórych ustaw (Dz.U. nr 83, poz. 373, zm. Dz.U. z 1992 r. nr 18, poz. 74).

Zgodnie z przepisami art. 1, ust. 1 i 2 omawianej ustawy spółdzielnie mogą dokonać waloryzacji udziałów członkowskich za lata 1944-1990 przez przeniesienie na fundusz udziałowy części funduszu zasobowego, a uchwałę w tym względzie podejmuje walne zgromadzenie bądź zebranie przedstawicieli większością 3/4 głosów.

Ponieważ przepisy ustawy stanowią, że waloryzacji udziałów członkowskich można dokonać za lata 1944-1990, to np. osoba zainteresowana, która posiada dowód członkostwa od 1947 r., może wystąpić do zarządu spółdzielni o stwierdzenie członkostwa od 1947 r. W wypadku negatywnej decyzji zarządu spółdzielni osoba ta może odwołać się do walnego zgromadzenia bądź rady nadzorczej, w zależności od uregulowań statutowych spółdzielni. Gdyby i to nie odniosło pożądanego skutku, wówczas zainteresowany może zaskarżyć taką uchwałę do sądu, występując o ustalenie stosunku prawnego członkostwa.

Teresa Lewandowska

3 sierpnia 1992 r.

Prawo spółdzielcze, regulujące uprawnienia domownika członka rolniczej spółdzielni produkcyjnej (ustawa z dnia 16 września 1982 r. – Dz.U. nr 30, poz. 210 z późn. zm.), nie zawiera przepisów przyznających domownikom prawa do pracy lub innych świadczeń, takich jak to ma miejsce w przypadku członków spółdzielni.

Zgodnie z art. 156 ustawy – Prawo spółdzielcze “oprócz członków spółdzielnia może zatrudniać także ich domowników”. Przepis ten nie konstruuje więc żadnego uprawnienia dla domownika, odmiennie niż ma to miejsce w przypadku członka spółdzielni, w odniesieniu do którego art. 155 § 1 stanowi, że “zdolny do pracy członek spółdzielni ma prawo i obowiązek pracować w spółdzielni w rozmiarze ustalonym corocznie

przez walne zgromadzenie, stosownie do potrzeb wynikających z planu działalności gospodarczej spółdzielni”.

Zgodnie z art. 159 domownikowi przysługuje wynagrodzenie za pracę według zasad odnoszących się do członka, chyba że w umowie zastrzeżono inny sposób wynagradzania.

Ponadto kobietom pracującym w spółdzielni, a będącym domownikami członków spółdzielni, przysługuje prawo do urlopu macierzyńskiego oraz innych świadczeń związanych z okresem ciąży, urodzeniem i wychowaniem małego dziecka – na zasadach określonych w przepisach prawa pracy (w wypadku przepracowania w spółdzielni okresu pracy wymaganego do uzyskania świadczeń określonych w przepisach o ubezpieczeniu społecznym członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych).

Pozostałe przepisy regulują uprawnienia jedynie członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych.

Zgodnie z art. 140 prawo przyjmowania członków przysługuje walnemu zgromadzeniu spółdzielni.

Zofia Monkiewicz

21 września 1992 r.

W okresie pobierania zasiłku dla bezrobotnych przysługują zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne.

Zgodnie z ustawą z 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz.U. nr 106, poz. 457, zm. z 1992 r. nr 21, poz. 84, art. 4) osobom pobierającym zasiłki dla bezrobotnych przysługują zasiłki rodzinne i pielęgnacyjne według zasad określonych w rozporządzeniu ministra pracy i polityki socjalnej z 10 kwietnia 1989 r. w sprawie zasiłków rodzinnych i pielęgnacyjnych (Dz.U. nr 23, poz. 125, zm. 1990 r. nr 2, poz. 13 oraz z 1992r. nr 43, poz. 190 i nr 64, poz. 325).

Stosownie do § 13ust.2pktl tego rozporządzenia zasiłek pielęgnacyjny wypłacany jest na dzieci w wieku do 16 lat, w przypadku stwierdzenia przez zakład społeczny służby zdrowia, że ze względu na stan zdrowia dzieci te wymagają ze strony innej osoby stałej opieki polegającej na pielęgnacji lub na systematycznym współdziałaniu w postępowaniu

lecznym i rehabilitacyjnym. Stany zdrowia uzasadniające wypłatę zasiłku pielęgnacyjnego określa załącznik do rozporządzenia. Podkreślić w tym miejscu należy, że wobec wyekspirowania terminu pobierania zasiłku dla bezrobotnych dana osoba traci prawo do zasiłku rodzinnego i pielęgnacyjnego.

Być może jednak osoba ta spełnia warunki do uzyskania wcześniejszej emerytury z tytułu wychowywania dziecka wymagającego stałej opieki, przedstawiam więc zasady przyznawania tego świadczenia.

Zgodnie z przepisami § 1 rozporządzenia Rady Ministrów z 15 maja 1989 r. w sprawie uprawnień do wcześniejszej emerytury pracowników opiekujących się dziećmi wymagającymi stałej opieki (Dz.U. nr 28, poz. 149) matka, która nie mogła lub nie może kontynuować zatrudnienia z powodu stanu zdrowia swojego dziecka wymagającego – bez względu na wiek – jej stałej opieki oraz pielęgnacji lub pomocy w czynnościach samoobsługowych, przysługuje prawo do wcześniejszej emerytury', jeżeli spełnia łącznie następujące warunki:

1) ma okres zatrudnienia określony w art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, tj. 20 lat łącznie z okresami równorzędnymi i zaliczanymi ;

2) sprawuje osobistą opiekę nad dzieckiem, które:

a) zaliczone zostało do I grupy inwalidów bez względu na przyczynę chorobową inwalidztwa,

b) zaliczone zostało do II grupy inwalidów z powodu jednego ze stanów chorobowych wymienionych w ust. 3, a inwalidztwo dziecka istnieje od urodzenia albo powstało przed ukończeniem 18 roku życia.

W razie sprawowania opieki nad dzieckiem, które nie ukończyło 16 roku życia, nie jest wymagane orzeczenie o inwalidztwie, lecz stwierdzenie poradni specjalistycznej lub oddziału sprawującego opiekę medyczną, że ze względu na stan zdrowia spowodowany jednym ze stanów chorobowych wymienionych w ust. 3 cytowanego rozporządzenia wymaga ono stałej opieki. Do stanów zdrowia uzasadniających wcześniejsze przejście matki na emeryturę należą następujące stany fizyczne, psychiczne i psychofizyczne:

1) całkowita dysfunkcja kończyn górnych lub dolnych, niedowład oraz porażenia uniemożliwiające samodzielne poruszanie się i kontrolowanie czynności fizjologicznych;

2) umiarkowane, znaczne i głębokie upośledzenie umysłowe, choroby psychiczne, uszkodzenie i choroba centralnego układu nerwowego uniemożliwiająca samodzielność w decyzjach lub czynnościach życia codziennego;

3) lekkie upośledzenie umysłowe z towarzyszącymi kalectwami znacznego stopnia w zakresie narządów ruchu, wzroku, słuchu lub innymi przewlekłymi stanami chorobowymi bardzo poważnie upośledzającymi sprawność organizmu;

4) inne choroby upośledzające w bardzo poważnym stopniu sprawność organizmu.

Teresa Lewandowska

13 maja 1992 r.

Ulga inwestycyjna z tytułu wydatków poniesionych na budowę lub modernizację obiektów służących ochronie środowiska przysługuje podatnikowi podatku rolnego wyłącznie wówczas, gdy obiekty te związane są z działalnością rolniczą lub gospodarstwem rolnym podatnika.

Wynika to z interpretacji art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. nr 52, poz. 268, z późn. zm.) w brzmieniu nadanym ustawą z 28 grudnia 1989 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz.U. nr 74, poz. 443).

Przepisy zawarte w ustawie o podatku rolnym mają zastosowanie do przedmiotu opodatkowania, którym w myśl art. 1 ustawy są grunty wchodzące w skład gospodarstwa rolnego. Obowiązek podatkowy, zgodnie z art. 3 ust. 1, ciąży na osobach fizycznych i prawnych, będących w dniu 1 stycznia roku podatkowego właścicielami lub samoistnymi posiadaczami gospodarstw rolnych.

Skoro więc instytucja podatku rolnego jest, zarówno w znaczeniu przedmiotowym jak i podmiotowym, integralnie związana z gospodarstwem rolnym, to również zwolnienia i ulgi podatkowe muszą pozostać w związku z tym gospodarstwem.

Dlatego nie znajduje uzasadnienia zastosowanie wykładni rozszerzającej odniesienie wymienionego na wstępie przepisu do wszystkich in-

westyji budowlanych lub modernizacyjnych służących ochronie środowiska, zrealizowanych przez podatnika podatku rolnego, w szczególności zaś tych, które nie służą działalności rolniczej ani nie są z nią związane.

Za przyjęciem powyższej interpretacji przemawia również fakt, że poza ustawą o podatku rolnym analogiczne zwolnienia nie występują w żadnej innej ustawie podatkowej. Jedynie osoby fizyczne osiągające dochody z działów specjalnych produkcji rolnej, które od 1 stycznia 1992 r. podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym na podstawie ustawy z 26 lipca 1991 r. (Dz.U. nr 80, poz. 350, z późn. zm.), zachowują ulgi inwestycyjne nabyte na podstawie ustawy o podatku rolnym (mającej zastosowanie do dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej do 31 grudnia 91 r.) do czasu ich wyczerpania.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

14 sierpnia 1992 r.

Wykonywanie prac rolniczych przez rolników w ramach pomocy sąsiedzkiej – w myśl obowiązujących przepisów nie podlega opodatkowaniu podatkiem dochodowym.

Przepisy ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. nr 80, poz. 350, nr 100, poz. 442 i z 1992 r. nr 21, poz. 86) w art. 10 określają wszystkie źródła przychodów, z których dochody opodatkowane są podatkiem dochodowym. Wśród nich nie ma świadczeń (pieniężnych czy też w naturze) pochodzących z wykonywania usług przez rolników na zasadzie wzajemności i przy użyciu własnego sprzętu. Również z przepisów art. 20, omawiającego przychody z innych źródeł, nie wynika, aby w tym określeniu mieściła się omawiana działalność. Za takim poglądem przemawia także logiczne rozumienie pojęcia “dochód”. W przypadku prac wykonywanych w ramach sąsiedzkiej wzajemnej pomocy trudno mówić o dochodzie. Występuje w takiej sytuacji ekwiwalentność świadczeń obu stron, a podstawą rozliczeń jest wkład pracy i koszty związane z eksploatacją sprzętu, nie zaś zysk (dochód).

Inny charakter ma natomiast praca wykonywana przez najemnych robotników rolnych (pracowników sezonowych). Bez względu na to, czy są oni zatrudnieni w państwowych, spółdzielczych czy prywatnych gospodarstwach rolnych, pomiędzy nimi a zatrudniającym (w rozumieniu przepisów art. 3 kodeksu pracy – zakładem pracy) nawiązuje się stosunek pracy, który w art. 10 ust. 1 pkt 1 wskazanej wyżej ustawy wyszczególniony jest jako źródło przychodu, z którego dochód podlega opodatkowaniu niezależnie od tego, czy jest on pobierany w postaci wypłat pieniężnych czy w naturze.

Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy podatek od wynagrodzeń ze stosunku pracy obowiązane są obliczać oraz odprowadzać z tego tytułu zaliczki miesięczne zakłady pracy zatrudniające pracowników, w tym także “zakłady pracy” będące osobami fizycznymi. Zaliczki odprowadza się na rachunek urzędu skarbowego właściwego dla miejsca zamieszkania osoby zatrudniającej. Omawiane opodatkowanie nie dotyczy osób pracujących u rolników i nie pobierających wynagrodzenia – w ramach pomocy sąsiedzkiej lub tzw. “odrobku”. Do nich odnosi się pogląd zawarty w pierwszym akapicie niniejszej opinii.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

18 sierpnia 1992 r.

Stypendia zagraniczne przyznawane stypendystom polskim w Wielkiej Brytanii podlegają opodatkowaniu wyłącznie w Polsce.

Podstawą prawną takiego opodatkowania jest art. 21 umowy w sprawie zapobieżenia podwójnemu opodatkowaniu w zakresie podatków od dochodu i zysków majątkowych zawartej 16 grudnia 1976 r. w Londynie między Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Północnej Irlandii a Polską (Dz.U. z 1978 r. nr 7 poz. 20).

Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 23 rozporządzenia ministra finansów z 21 grudnia 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. nr 124, poz. 553 i z 1992 r. nr 52, poz. 239) kwoty tych stypendiów będą zwolnione od opodatkowania do wysokości odpowiadającej dietom przysługującym w przedsiębiorstwach państwowych na pokrycie kosztów podróży służbo-

wych poza granicami kraju. Ich wysokość regulują odrębne przepisy. W chwili obecnej wysokość dziennej diety na podróż służbową do Wielkiej Brytanii wynosi 18 funtów. A zatem taka właśnie kwota (oczywiście pomnożona przez liczbę dni korzystania ze stypendium) będzie podstawą obliczenia ulgi podatkowej.

Joanna Konecka

8 kwietnia 1992 r.

Członkowie zarządu i pracownicy spółki nie mogą być pełnomocnikami na walnym zgromadzeniu.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące możliwości reprezentowania akcjonariatu pracowniczego na walnym zgromadzeniu akcjonariuszy przez przedstawiciela wybranego spośród załogi – Biuro Studiów i Ekspertyz informuje, że wprawdzie zgodnie z art. 405 § 1 kodeksu handlowego akcjonariusze mogą uczestniczyć w walnym zgromadzeniu oraz wykonywać prawo głosu osobiście lub przez przedstawicieli, jednakże zgodnie z § 2 tego artykułu “członkowie zarządu i pracownicy spółki nie mogą być pełnomocnikami na walnym zgromadzeniu”.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ograniczenie to ma uzasadnienie w fakcie, że członkowie zarządu mogą być w interesie własnym stronniczy, natomiast wykluczenie pracowników spółki jest konsekwencją wykluczenia członków zarządu, gdyż pracownicy są zależni od zarządu i dlatego mogliby podlegać jego wpływom (M. Allerhand, Kodeks handlowy, Lwów 1935, księga I, s. 627).

Zofia Monkiewicz

24 września 1992 r.

Okoliczność, że pracownik jest (był) zatrudniony w niepełnym wymiarze czasu pracy nie ogranicza jego prawa do nagrody jubileuszowej.

Nagroda jubileuszowa należy do pracowniczych świadczeń związanych z zatrudnieniem. Sposób ustalania prawa do tej nagrody reguluje generalnie zarządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z 22 grudnia 1989 r. w sprawie ustalania okresów pracy i innych okresów uprawniających do nagrody jubileuszowej oraz zasad jej obliczania i wypłacania (M.P. nr 44, poz. 353).

W myśl jednak § 1 zarządzenia przepisy tego aktu stosuje się wówczas, gdy przepisy o wynagrodzeniu lub inne przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

Inaczej mówiąc: przepisy szczególne w danym zakładzie pracy mogą przewidywać inny sposób ustalania okresu uprawniającego do nagrody jubileuszowej (np. zakład pracy może wypłacać nagrody tylko za okres pracy w danym zakładzie, nie uwzględniając zatrudnienia w innych zakładach).

Należy zacząć od tego, że nagroda jubileuszowa może być wypłacona jedynie wówczas, gdy w danym zakładzie pracy jest ona w ogóle wypłacana oraz gdy do okresu uprawniającego do nagrody wlicza się zatrudnienie w innych zakładach pracy.

Przez "zatrudnienie", zgodnie z § 2 omawianego zarządzenia, rozumie się:

- 1) okresy zatrudnienia w uspołecznionych zakładach pracy,
- 2) okresy zatrudnienia w nieuspołecznionych zakładach pracy, pod warunkiem że zostały upaństwowione lub przejęte przez uspołecznione zakłady pracy. Zatem przepisy tego paragrafu nie zawierają żadnych ograniczeń związanych z wymiarem czasu pracy, co oznacza, że przy ustalaniu prawa do nagrody jubileuszowej należy uwzględnić również pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy (np. 1/2 etatu), jeśli przepisy obowiązujące w danym zakładzie pracy nie stanowią inaczej.

Jak już wspomniano, powołane zarządzenie ma zastosowanie tylko wówczas, gdy przepisy obowiązujące w danym zakładzie pracy (zwłaszcza porozumienie w sprawie zakładowego systemu wynagradzania) nie przewidują odmiennych zasad ustalania prawa do nagrody. Jeżeli jednak stosowany w danym zakładzie system wynagradzania przewiduje wymóg pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, to prawo do nagrody ustala się według przepisów obowiązujących w tym zakładzie.

Przepisy zarządzenia będą natomiast miały zastosowanie w zakresie nie uregulowanym przez zakładowe przepisy o wynagrodzeniach (jeżeli np. przepisy obowiązujące w danym zakładzie nie stawiają wymogu pracy na całym etacie – do nabycia prawa do nagrody – to należy również zaliczyć, zgodnie z powołanym zarządzeniem, pracę w niepełnym wymiarze – np. pół etatu). Do okresu uprawniającego do nagrody jubileuszowej należy zatem wliczyć (na zasadach określonych w § 2 ust. 1 i 2 zarządzenia) poprzednie okresy zatrudnienia – bez względu na wymiar czasu pracy, w jakim ta praca była wykonywana.

Przepisy powołanego zarządzenia nie przewidują możliwości “przeliczenia” okresu zatrudnienia wykonywanego w niepełnym wymiarze czasu pracy (i odwrotnie).

Odrębną kwestię stanowi sprawa tzw. równoległego zatrudnienia, zgodnie bowiem z § 3 cytowanego zarządzenia do okresu zatrudnienia uprawniającego do nagrody jubileuszowej nie wlicza się okresu pracy w innym zakładzie, w którym pracownik jest (lub był) jednocześnie zatrudniony. Jeżeli np. pracownik jest zatrudniony 8 lat w danym zakładzie pracy w pełnym wymiarze czasu pracy, a jednocześnie od 10 lat pracuje na pół etatu w innym zakładzie pracy, to dodatkowe zatrudnienie (w wymiarze pół etatu, trwające nadal) nie może być zaliczone do nagrody jubileuszowej w zakładzie pracy, w którym pracownik jest zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy.

Irena Galińska-Rączy

29 lipca 1992 r.

Ponieważ ustawodawca nie przewidział wyraźnego obowiązku zwolnienia ze służby strażaka w sytuacji objęcia przez niego funkcji z wyboru w związku ochotniczych straży pożarnych w art. 43 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. nr 88, poz. 400), należy przyjąć, że wyliczenie dokonane w tym przepisie jest wyczerpujące i rozwiązanie stosunku pracy ze strażakiem nie jest w tej sytuacji obligatoryjne. Rozwiązanie stosunku pracy może zatem nastąpić jedynie na żądanie strażaka – w trybie art. 43, ust. 2, pkt 5 ustawy.

W świetle art. 41 ust. 1 ww. ustawy “strażak wybrany do organów związku ochotniczych straży pożarnych nie traci uprawnień strażaka”.

Z przepisu tego wynika, że strażak wybrany do organów związku ochotniczej straży pożarnej zachowuje w czasie sprawowania tej funkcji prawo do nabytych już wcześniej, z racji pełnienia zawodu strażaka, uprawnień określonych w rozdziale 7 ustawy oraz wszelkich innych uprawnień, o których mowa w ustawie (prawo do lokalu mieszkalnego). Wobec braku odrębnych przepisów uznać też należy, że obowiązek

realizacji powyższych uprawnień spoczywa na tych samych organach, które pełnił go w odniesieniu do pozostałych strażaków.

Zgodnie z art. 41 ust. 2 ustawy “strażak, który przed wyborem do organów związku ochotniczych straży pożarnych pełnił służbę w Państwowej Straży Pożarnej, zachowuje prawo powrotu do służby po zakończeniu kadencji”.

W związku z brzmieniem tego przepisu powstaje problem, czy w okresie pełnienia funkcji w organach związku ochotniczych straży pożarnych strażak musi opuścić służbę w Państwowej Straży Pożarnej i czy powinien on wystąpić ze stosownym wnioskiem w tej sprawie.

W odniesieniu do tego problemu należy rozważyć następujące elementy rozumowania:

Strażak wybrany do organów związku ochotniczych straży pożarnych może pełnić tę funkcję społecznie lub będąc jednocześnie zatrudniony przez ten związek. Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. nr 81, poz. 351) stanowi w art. 19 ust. 1, że “Ochotnicza straż pożarna i związek ochotniczych straży pożarnych funkcjonują na podstawie przepisu ustawy – Prawo o stowarzyszeniach”. Zgodnie z art. 2 ust. 3 prawa o stowarzyszeniach “stowarzyszenie opiera swoją działalność na pracy społecznej członków; do prowadzenia swych spraw może zatrudniać pracowników”. Przepis ten nie wyklucza zatem, gdy chodzi o osoby wybrane do organów związku ochotniczych straży pożarnych jednoczesnego ich pozostawiania w stosunku pracy z tym związkiem. W tej sytuacji należy dokonać rozróżnienia: czy w związku z wybraniem do organów związku strażak będzie pełnił swą funkcję społecznie, czy też zostanie przez ten związek zatrudniony i co za tym idzie, czy zamierza on zrezygnować ze służby, czy też pełniąc swe obowiązki społecznie będzie je w stanie pogodzić ze służbą.

Wprawdzie ustawa o Państwowej Straży Pożarnej nie wprowadza takiego rozróżnienia (co należy uznać za pewien brak legislacyjny), jednakże wydaje się, że jest ono konieczne przy interpretacji przepisu art. 41 tej ustawy. Wydaje się bowiem słuszne ograniczenie zastosowania tego przepisu jedynie do sytuacji, kiedy strażak, z uwagi na charakter czekających go obowiązków, chce zrezygnować ze służby w Państwowej Straży Pożarnej. Intencją ustawodawcy jest bowiem zapewnienie mu w takiej sytuacji zachowania uprawnień strażaka oraz prawa do powrotu do służby po zakończeniu kadencji. Nie ma podstaw do przyjęcia, że

intencją ustawodawcy było pozbawienie strażaka możliwości dalszego pełnienia służby w Państwowej Straży Pożarnej, jeżeli jest on w stanie pogodzić z nią nowe obowiązki. Poza brakiem ratio legis takiego rozwiązania należy też zauważyć, że taki kategoryczny zakaz powinien znaleźć wyraźniejszy zapis, czy to w art. 41, czy też w art. 43 ustawy, stanowiącym o zasadach zwalniania strażaka ze służby.

Zofia Monkiewicz

18 maja 1992 r.

Pełnienie w latach pięćdziesiątych służby w jednostkach wykonujących zadania w górnictwie węglowym, zgodnie z przepisami art. 36 ustawy z 4 lutego 1950 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. nr 6 poz. 16, z późn. zm.), było jedną z form wypełniania obowiązku służby wojskowej.

Przepis ten przewidywał możliwość odbywania zasadniczej służby wojskowej w formie służby zastępczej w batalionach pracy przez okres dwóch lat. Zgodnie z art. 48 powołanej ustawy służba ta polegała na szkoleniu wojskowym oraz na wykonywaniu pracy.

Znosząc w przepisach ustawy z 30 stycznia 1959 r. o powszechnym obowiązku wojskowym (Dz.U. nr 14, poz. 75) obowiązek pracy w ramach służby – ustawodawca nie przewidział satysfakcjonujących dane osoby rozwiązań prawnych, np. w formie odszkodowań. Podkreślić należy, że odbywanie służby zastępczej w batalionach pracy zgodnie z art. 37 ust. 7 powołanej na wstępie ustawy podlegało ministrowi górnictwa.

1. Według wyjaśnień uzyskanych w Centralnym Archiwum Wojskowym wojskowe komendy uzupełnień mogą na podstawie swych ewidencji poświadczyć jedynie okres odbywania służby wojskowej i stwierdzić, że żołnierze danej jednostki pracowali w kopalni. Wojsko nie ma natomiast możliwości szczegółowego poświadczenia rodzaju i czasu wykonywanej pracy w górnictwie oraz zdarzeń zaistniałych w kopalni. Dane te zainteresowane osoby mogą aktualnie uzyskać w kopalni “Wujek”, w

której znajduje się ewidencja osób zatrudnionych w batalionach pracy. Tam też winny się zgłaszać, aby uzyskać poświadczenie danych.

2. Zagadnienie uprawnień emerytalnych tych osób reguluje ustawa z 17 października 1991 r. o rewaloryzacji emerytur i rent, o zasadach ustalania emerytur i rent oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. z 1991 r. nr 104, poz. 450 i z 1992 r. nr 21, poz. 84) w art. 2 ust. 2 pkt 2 lit.d. Przy ustalaniu prawa do świadczeń okres pracy w batalionie pracy uwzględnia się w wymiarze podwójnym, zgodnie z przepisami art. 6 ust. 4 omawianej ustawy.

3. Ewentualne uzyskanie przez te osoby statusu kombatanta nie mieści się w przepisach ustawy z 24 stycznia 1991 r. o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (Dz.U. nr 17, poz. 75 z późn. zm.).

Teresa Lewandowska

4 września 1992 r.

Poborowi przeznaczeni do zasadniczej służby wojskowej, zasadniczej służby w obronie cywilnej lub długotrwałego przeszkolenia wojskowego, którzy nie korzystają z odroczenia służby wojskowej, mogą ze względu na swe przekonania religijne albo wyznawane zasady moralne występować do rejonowej komisji poborowej z pisemnymi wnioskami o skierowanie ich do odbycia służby zastępczej.

Podstawowym aktem dotyczącym obowiązku służby wojskowej jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 92 konstytucji stanowi, że "obrona Ojczyzny jest najświętszym obowiązkiem każdego obywatela" zaś służba wojskowa, jest zaszczytnym obowiązkiem patriotycznym obywateli Rzeczypospolitej Polskiej".

Szczegółowe unormowania dotyczące powszechnego obowiązku obrony, a w szczególności służby zastępczej określają art. 189-199 ustawy z 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jednolity Dz.U. z 1992 r., nr 4, poz. 16).

Służba zastępcza polega na wykonywaniu w czasie pokoju prac na rzecz ochrony środowiska, służby zdrowia, opieki społecznej, gospodar-

ki wodnej, ochrony przeciwpożarowej, budownictwa mieszkaniowego, łączności oraz innych zakładów użyteczności publicznej. W ramach służby zastępczej poborowi mogą również wykonywać prace na korzyść państwowych jednostek organizacyjnych, w których Skarb Państwa posiada co najmniej 50 procent udziałów.

Poborowi mogą też, na własną prośbę, wykonywać prace na rzecz jednostek organizacyjnych kościołów i innych związków wyznaniowych o uregulowanej sytuacji prawnej, samorządu terytorialnego i fundacji.

Czas trwania służby zastępczej wynosi 24 miesiące, a dla absolwentów szkół wyższych 9 miesięcy.

Poborowy, ubiegający się o odbycie służby wojskowej w formacjach służby zastępczej, może złożyć wniosek bezpośrednio w dniu stawienia się przed komisją poborową albo najpóźniej w dniu doręczenia mu karty powołania do odbycia zasadniczej służby wojskowej lub długotrwałego przeszkolenia wojskowego, za pośrednictwem wojskowej komendy uzupełnień. Wniosek taki wymaga uzasadnienia, że zachodzą przesłanki uzasadniające zwolnienie z zasadniczej służby wojskowej, np. ze względu na przekonania.

Zgodnie z przepisami art. 191 ustawy – poborowych, których wnioski zostały rozpatrzone pozytywnie, kieruje się do odbycia służby zastępczej we wskazanych zakładach pracy, o których mowa w art. 189 ust. 2 i 3 ustawy. Skierowanie następuje za pomocą karty skierowania do służby zastępczej, której wzór określa zarządzenie ministra pracy i polityki socjalnej z 12 października 1988 r. (M.P. nr 30, poz. 271). Nadzór nad odbywaniem służby zastępczej sprawuje minister pracy i polityki socjalnej i on też w porozumieniu z ministrem obrony narodowej może skrócić czas trwania służby zastępczej.

Prawa i obowiązki poborowych, którzy odbywają służbę zastępczą, określają art. art. 193 -198 ustawy oraz odpowiednio – przepisy kodeksu pracy. Poborowi odbywający służbę zastępczą nie mogą pełnić funkcji kierowniczych w okresie odbywania tej służby. Po odbyciu przez poborowego służby zastępczej przenosi się go do rezerwy.

Na podstawie delegacji ustawowej (art. 199 ustawy) Rada Ministrów wydała rozporządzenie z 8 sierpnia 1988 r. w sprawie służby zastępczej (Dz.U. nr 30, poz. 208), określając w sposób bardzo szczegółowy tryb kierowania poborowych do służby zastępczej, obowiązki i uprawnienia

poborowych odbywających służbę zastępczą, zwalnianie ze służby zastępczej oraz kierowanie do odbycia pozostałego okresu.

Należy w tym miejscu podnieść, że kierowanie poborowych do służby zastępczej odbywa się na zasadzie prawa administracyjnego i procedury postępowania administracyjnego. Decyzje rejonowych komisji poborowych mogą być zaskarżane przez zainteresowanego poprzez wojewódzkie komisje poborowe, aż do naczelnego Sądu Administracyjnego.

Podając powyższe uregulowania prawne w zakresie służby zastępczej należy podkreślić, że w ostatnim okresie wystąpiło szereg nieporozumień na tle stosowania art. 189 ust. 1 i 2 ustawy – ze względu na wyznawaną zasadę moralną i pacyfistyczne poglądy, jakoby wynikające z zasady wiary katolickiej, co rodzi konflikt pomiędzy obywatelską powinnością obrony państwa a obywatelskim prawem do wolności sumienia, wyznania i przekonań, a więc gdy odbywanie służby wojskowej pozostaje w oczywistej sprzeczności z wyznawanymi przekonaniem religijnymi.

Naczelny Sąd Administracyjny – Ośrodek Zamiejscowy we Wrocławiu, wyrokiem z 10 grudnia 1991 r. (nr SA/WR-1047/91) orzekł, co następuje:

1. W przypadku gdy poborowy “niechęć do służby wojskowej” motywuje “rażącą niezgodnością obowiązków stawianych żołnierzom” z zasadami moralnymi wyznawanymi przez niego jako “praktykującego katolika”, algorytm takiego rozumowania nie może być uznany za przekonujące uzasadnienie wniosku o skierowanie do służby zastępczej w świetle doktrynalnych przeszkód w pełnieniu służby wojskowej przez chrześcijan i na obrządku rzymskokatolickiego. Powoływanie religijnej przesłanki od mowy służby wojskowej będzie skuteczne tylko w przypadku wykazania przez wnioskodawcę trwałej przynależności do takiego wyznania, którego reguły nie pozwalają – bez istotnego konfliktu sumienia – na odbywanie zasadniczej służby wojskowej.

2. Stosownie do przepisów ustawy z 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 29, poz. 154, z późn. zm.), wszystkie ustanowione w nich zwolnienia i ograniczenia obowiązków wojskowych dotyczą tylko duchownych, członków zakonów i słuchaczy seminariów duchownych – nie zaś świeckich wyznawców tego Kościoła.

Należy też podkreślić, że w krajach, w których prawo zna instytucję służby zastępczej, przyjmuje się, że zwolnienie od obowiązku służby wojskowej i skierowanie do służby zastępczej uzasadnić mogą tylko przekonania głęboko utrwalone, należące do podstawowych wyznaczników postawy, których zaprzeczenie oznaczałoby konflikt sumienia, negatywnie ciężący na rozwoju jednostki.

Tylko w nielicznych przypadkach wystarczy złożenie oświadczenia, np. o przynależności do określonego Kościoła. Najczęściej jednak ustawodawstwa poszczególnych krajów nakładają na wnioskodawców ciężar dowodu co do prawdziwości twierdzenia o wyznawanych przekonaniach, co uzasadnione jest potrzebą przeciwdziałania wykorzystywaniu służby zastępczej przez tych, którzy z innych powodów pragną uniknąć służby wojskowej. Międzynarodowe pakt i konwencje dotyczące praw człowieka nie przewidują wprost prawa do odmowy służby wojskowej ze względu na przekonania (Z. Kański, Z. Kądzia, Prawo poborowych do służby zastępczej, „Państwo i Prawo”, z. 7/1988, s. 39-53.)

Teresa Lewandowska