

KANCELARIA SEJMU  
Biuro Studiów i Ekspertyz  
Dział Konsultantów Poselskich

# BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

3(6)/92



*Wydawnictwo Sejmowe*

**KANCELARIA SEJMU**

Biuro Studiów i Ekspertyz

Dział Konsultantów Poselskich

**BIULETYN**

**EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE**

**3(6)/92**

Redaktor prowadzący: *Romuald Szpor*

© Copyright by Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz  
ISSN 1230-3208

Przygotowanie do druku: zespół  
Druk i oprawa: Zespół Poligrafii i Mikrofilmowania Kancelarii Sejmu  
Warszawa, październik 1993

## SPIS TREŚCI

### EKSPERTYZY

W sprawie niezbędnych zmian w regulaminie Sejmu w związku z wejściem w życie ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r., <b>Zdzisław Jarosz</b> .....	5
Tworzenie klubów, kół i zespołów poselskich w świetle ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów oraz Regulaminu Sejmu RP, <b>Witold Pawelko</b> .....	16
Procedura rozpatrywania projektu założeń polityki społeczno-gospodarczej, <b>Janusz Mordwilko</b> .....	21
O postępowaniu w Sejmie z wnioskiem o uchwalenie wotum nieufności Radzie Ministrów, <b>Wojciech Sokolewicz</b> .....	26
Porównanie instytucji rzecznika praw obywatelskich w Polsce z podobnymi instytucjami w państwach europejskich, <b>Jacek Lang</b> .....	30
W sprawie odwołania rzecznika praw obywatelskich, <b>Janusz Mordwilko</b> .....	40
Uwagi do wstępnego wniosku 51 posłów – członków Klubu Parlamentarnego KPN – o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu Wojciecha Jaruzelskiego i 25 innych osób piastujących w dniach 12 i 13 grudnia 1981 r. najwyższe stanowiska państwowe, <b>Wojciech Sokolewicz</b> .....	44
Immunitet parlamentarny w państwach Europy Zachodniej i w USA, <b>Beata Szepietska</b> .....	53

### OPINIE

W sprawie wniosków mniejszości (60);

Zasady organizowania klubów, kół i zespołów poselskich (61);

Czy Akcja Katolicka jest zespołem parlamentarnym w rozumieniu art. 9 Regulaminu Sejmu RP (61);

Prawo posłów do informacji i materiałów związanych z działalnością organów administracji rządowej (63);

Sankcje za nieudzielanie posłom i senatorom pomocy w wykonywaniu ich obowiązków przez pracowników zatrudnionych w organach administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładach i przedsiębiorstwach państwowych oraz organizacjach społecznych (65);

Sankcje za nieterminowe i nierzetelne udzielanie posłom informacji i odpowiedzi przez organy administracji samorządowej (67);

Udostępnianie posłom informacji przez organy samorządów zawodowych (69); Prawo posła do udostępnienia dokumentów będących tajemnicą handlową jednoosobowej spółki Skarbu Państwa (70);

Odprawy emerytalne, nagrody jubileuszowe oraz nagrody z zakładowego funduszu nagród przysługujące posłom otrzymującym ryczałt (72);

Świadczenia przysługujące rodzinie z tytułu śmierci posła otrzymującego ryczałt poselski (73);

Czy poseł prowadzący działalność gospodarczą może otrzymać ryczałt poselski (75);

Czy do odwołania posła zajmującego kierownicze stanowisko państwowe (np. wojewody) jest wymagana zgoda Prezydium Sejmu (76);

Zasady postępowania w przypadku wyjazdu posła za granicę (78);

Praktyka zmiany porządku dziennego obrad Sejmu przez wprowadzenie punktu: poselski projekt uchwały (80);

Opinia wstępna na temat postępowania z projektem zaopiniowanym przez Komisję Ustawodawczą jako niedopuszczalny (83);

Nadużycia podczas głosowania (85);

O możliwości uzyskania rent i odszkodowań za pobicia, internowania, aresztowania lub zwolnienia z pracy z powodów politycznych w latach 1981-1989 (86);

Sprzedaż i wywóz za granicę waluty pochodzącej ze sprzedaży nieruchomości w Polsce przez osobę zagraniczną (89);

Możliwości sprzedaży mieszkań zakładowych przez zakład pracy (90);

O obligatoryjności przeprowadzania przetargów (91);

Udział radnych w radach nadzorczych (93);

W sprawie zgodności przepisów ustawy o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej (druk sejmowy nr 547) z ustawodawstwem państw członkowskich EWG (94);

Podstawy formalno-prawne udzielania przez Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą koncesji na obrót paliwami, alkoholem i wyrobami tytoniowymi (98);

Zawał serca jako wypadek przy pracy (101);

Mieszkania zakładowe w PGR (103);

Emerytury rolnicze (105);

Opodatkowanie darowizny (107);

Spółdzielcza umowa o pracę a umowa zlecenie (108).

**EKSPERTYZY**

**W SPRAWIE NIEZBĘDNYCH ZMIAN**  
**W REGULAMINIE SEJMU**  
**W ZWIĄZKU Z WEJŚCIEM W ŻYCIE USTAWY**  
**KONSTYTUCYJNEJ Z 17 X 1992 R.**

ZDZISŁAW JAROSZ

Wejście w życie – 8 grudnia br. – ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (określam ją dalej skrótem UK) wywołuje pilną konieczność dokonania licznych i dość daleko idących zmian w Regulaminie Sejmu RP (który określam dalej skrótem RS). Potrzeba nowelizacji – w odniesieniu do różnych kwestii i różnych przepisów regulaminu – rysuje się z niejednakową wyrazistością. W pewnych wypadkach wynika ona z konkretnych, szczegółowych przepisów UK, co implikuje konieczność zmian w sposób bezwzględny i wyznacza też z reguły dość wyraźnie treść nowych rozwiązań regulaminowych, w innych zaś chodzi o konsekwencje dla RS generalnej zasady podziału władz (art. 1 UK), które moim zdaniem są nie mniej istotne, aczkolwiek nie tak jednoznaczne co do zakresu i kierunku tych zmian, jak w pierwszym wypadku.

Dlatego też uwagi dotyczące tych zmian ujmuję w dwóch częściach. W pierwszej zgrupowane są te, które wynikają z konkretnych i szczegółowych przepisów UK, w drugiej zaś – wynikające z generalnej zasady podziału władz. W tym ostatnim wypadku uwagi i sugestie są mniej skonkretyzowane: wskazują one raczej tylko na potrzebę rozważenia określonych spraw z tego punktu widzenia.

Zdaję sobie przy tym sprawę, że niezależnie od tego co wynika z wejścia w życie wspomnianej ustawy, może pojawić się również kwestia dokonania „przy okazji” innych zmian regulaminowych, wynikających z

pierwszych doświadczeń stosowania RS z 30 lipca 1992 r. Tego zagadnienia uwagi te jednak nie obejmują.

Zakładam też, że bez względu na zakres dokonanych zmian nastąpi to w drodze nowelizacji RS (z ewentualnym ogłoszeniem następnie jednolitego tekstu), nie zaś w formie uchwalenia całkiem nowego aktu, co w kilka miesięcy po uchwaleniu obecnego regulaminu byłoby zapewne niezręczne.

## I

Zmiany wynikające z konkretnych przepisów UK omawiam w takim porządku, w jakim pojawiają się one w systematyce RS, co jednak nie znaczy, że nowe uregulowania w każdym wypadku muszą się znaleźć w tym samym miejscu, gdzie odpowiednie sprawy były uregulowane dotychczas.

1. W związku z art. 5 UK odpowiedniej zmianie (lub skreśleniu) musi ulec art. 7 RS.

W sytuacji gdy o ważności wyborów do Sejmu rozstrzyga Sąd Najwyższy, przepis ten może przewidywać tylko informację Państwowej Komisji Wyborczej o przebiegu i wynikach wyborów i ew. informację SN o zgłoszonych (lub także już rozpatrywanych) protestach wyborczych, których też nie ma powodu kierować obligatoryjnie do Komisji Regulaminowej. Przepis ten powinien być jednak pochodną odpowiednich unormowań ordynacji wyborczej. Jeśli natomiast zmiany regulaminowe nastąpiłyby przed uchwaleniem ordynacji, przepis art. 7 RS należałoby chyba po prostu skreślić, gdyż nie jestem pewien, czy przy zasadzie podziału władz RS może samoistnie zobowiązywać jakikolwiek organ pozasejmowy, nawet w sprawach dotyczących wyborów do Sejmu. W takim wypadku konieczność uzyskania przez Sejm przed pierwszym posiedzeniem odpowiednich informacji o wynikach wyborów wynikałaby implicite z przepisów RS (art. 2) o składaniu ślubowania przez posłów.

2. W art. 11 ust. 2 RS zamiast „w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej” powinno być chyba: „w przepisach konstytucyjnych”.

3. W związku z art. 11 UK odpowiednim zmianom – i znacznemu rozbudowaniu – ulec musi przepis (obecnie art. 20 ust. 2 RS dotyczący komisji powoływanych przez Sejm „dla zbadania określonej sprawy”.

W projekcie UK określano takie komisje jako „śledcze”. W toku prac nad ustawą zrezygnowano z tego określenia, ale istota rzeczy pozostaje. W warunkach podziału władz będzie to zapewne jedna z głównych dopuszczalnych form sejmowej kontroli rządu i administracji. Sprawa tych komisji nie może więc być uregulowana zdawkowo i na marginesie powoływania innych komisji nadzwyczajnych. Przeciwnie, powinno to być uregulowanie pełne i szczegółowe, dotyczące nie tylko powoływania, lecz i działalności takich komisji. Właściwym miejscem dla tych przepisów powinien być też chyba nie dział I RS, dotyczący w zasadzie spraw wewnątrzsejmowych, lecz te działy, które określają wykonywanie głównych funkcji Sejmu (w tym wypadku – funkcji kontrolnej).

Szczegółowe propozycje dotyczące tej regulacji wymagałyby osobnego opracowania.

4. W związku z art. 57–67 UK całkiem nowego uregulowania wymaga ją sprawy związane z uchwalaniem przez Sejm wotum zaufania lub wotum nieufności wobec rządu lub jego członków oraz powoływania Rady Ministrów przez Sejm, w wypadkach gdy jest to konstytucyjnie przewidziane. Wymagałoby to skreślenia obecnych przepisów regulaminu: art. 22 ust 2 oraz art. 23 i 24 – i sformułowania odpowiednich przepisów w innym miejscu. W obecnej systematyce regulaminu tym właściwym miejscem byłby, moim zdaniem, dział II – po rozdz. 2, o trybie postępowania z projektami ustaw budżetowych.

Oznaczałoby to, że rozdz. 4 w dziale I RS – „Wybór oraz powoływanie i odwoływanie organów państwowych” – odnosiłby się wyłącznie do pozostałych organów i stanowisk obsadzanych przez Sejm: Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, pierwszego prezesa SN i prezesa NBP, prezesa NIK i rzecznika praw obywatelskich oraz posłów-członków Krajowej Rady Sądownictwa. W razie uchwalenia ustawy o radiu i TV – w art. 25 regulaminu lub w osobnym przepisie po tym artykule należałoby też zapewne zamieścić przepis o wyborze przez Sejm odpowiedniej części składu Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.

Rzecz jasna, także w kwestii uchwalania przez Sejm wotum zaufania i wotum nieufności oraz powoływania przez Sejm Rady Ministrów w myśl



nowych zasad UK – szczegółowe propozycje wymagałyby odrębnego opracowania.

5. W związku z art. 15-23 UK cały kompleks zmian dotyczyć musi przepisów rozdz. 1 i 2 w dziale II RS, które obejmują postępowanie ustawodawcze:

a) W art. 31 RS oznaczałoby to konieczność dodania - jako nowego ust. 6 – przepisu, który by stwierdzał, że Prezydium Sejmu zwraca Radzie Ministrów (obligatoryjnie) zgłoszony przez nią projekt ustawy, jeśli w uzasadnieniu nie przedstawiono jej skutków finansowych i nie załączono projektów podstawowych aktów wykonawczych. Przepis ten nie powinien dotyczyć wszakże (choć na tle art. 15 ust. 2 UK nie jest to pewne...) projektów ustaw upoważniających rząd do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (art. 23 UK).

b) W art. 33 ust. 2 RS, w związku z art. 15 ust. 4 UK musi zostać ograniczona możliwość wycofania projektu ustawy przez wnioskodawcę – do czasu zakończenia pierwszego czytania, z zaznaczeniem, że w takim wypadku „Sejm podejmuje decyzję o dalszym toku postępowania” lub z wyraźnym wskazaniem konkretnych możliwości owego „dalszego postępowania” (osobiście nie wiem, jaki jest sens tej formuły i jakie są w takim wypadku możliwości „dalszego postępowania”, poza jego zamknięciem).

W tym kontekście powstaje jednak również problem art. 33 ust. 3 RS, wykluczającego możliwość wycofania projektu ustawy o budżecie państwa lub o prowizorium budżetowym, skoro ani art. 15 ust. 4, ani art. 21 UK nie przewidują w tym względzie żadnych wyjątków.

c) Art. 15 ust. 3 UK ustala dwie nowe zasady konstytucyjne: 1) że prawo zgłaszania poprawek do projektu ustawy przysługuje, oprócz posłów, także wnioskodawcy i Radzie Ministrów oraz 2) że marszałek Sejmu z własnej inicjatywy lub na wniosek Rady Ministrów może odmówić poddania pod głosowanie poprawki nie przedłożonej uprzednio komisji. Wynika z tego cały szereg konsekwencji w odniesieniu do przepisów RS o postępowaniu ustawodawczym (w szczególności art. 35, 37 oraz 39-46).

Chodzi zwłaszcza o:

– wyraźne zapewnienie możliwości uczestnictwa przedstawiciela rządu w całym toku prac nad każdym projektem ustawy, w komisjach i

podkomisjach (zawiadamianie RM o tych posiedzeniach – art. 35 i 39 RS);

– wyjaśnienie (w art. 40 RS), czy „prawo wnoszenia poprawek” przez wnioskodawcę i RM (art. 15 ust. 3 UK) obejmuje także „propozycje poprawek”, o których mowa w art. 40 ust. 3 RS, a jeśli tak, to jaki jest ich status – w wypadku ich nieprzyjęcia przez komisje – w porównaniu z „wnioskami mniejszości”:

– wyeliminowanie w art. 43 RS możliwości nieskierowania projektu po drugim czytaniu do komisji (skoro od tego zależy prawo marszałka do ewentualnego niepoddawania pewnych poprawek pod głosowanie) lub przyjęcie (w art. 41) zasady, że poprawki zgłaszane w drugim czytaniu przedkłada się zarazem Gub wcześniej) odpowiedniej komisji; a także skreślenie przepisu art. 43 ust. 3 o prawie nierozpatrywania poprawek przez komisję w razie nieobecności wnioskodawcy, skoro wymogiem konstytucyjnym jest tylko „przedłożenie” poprawki komisji, nie zaś również obecność wnioskodawcy na jej posiedzeniu.

d) W związku z art. 16 UK zachodzi konieczność ustalenia w RS odrębności w postępowaniu z projektami ustaw określonymi przez rząd jako „pilne”.

Wydaje się, że mogłoby to nastąpić przez dodanie po art. 46 RS nowego art. 46a, który by w ust 1 wyraźnie ustalał, w jakim momencie i w jakiej formie rząd może uczynić (np. w sformułowaniu: „Rada Ministrów, wnosząc projekt ustawy, może go określić jako pilny, wskazując zarazem na okoliczności, które tę pilność uzasadniają”), w ust. 2 zaś wskazywał, że „projekt określony jako pilny Sejm rozpatruje w trybie przewidzianym w art. 29-46 RS. W wyliczeniu odrębności charakteryzujących ten tryb powinno się, jak sądzę, wymienić takie zasady, jak:

– przeprowadzenie pierwszego czytania projektu nie później niż w ciągu 14 dni od jego wniesienia;

– określenie terminu (np. 14 dni od pierwszego czytania) na przedstawienie Sejmowi sprawozdania komisji;

– skrócenie terminów technicznych w art. 34 ust 2 i art. 41 ust 3 z siedmiu do dwóch lub trzech dni;

– nadzwyczajne ograniczenie debaty podczas pierwszego i drugiego czytania – np. tylko do wystąpień w imieniu klubów, z możliwością zgłaszania poprawek przez innych posłów tylko bezpośrednio do komisji;

– niepoddawanie przez marszałka Sejmu pod głosowanie poprawek nie przedłożonych uprzednio komisji (art 16 ust 3 UK);

– zasada niezwłocznego przechodzenia – po drugim – do trzeciego czytania, bez odsyłania projektu do komisji.

Rzecz jasna, niezależnie od tego obowiązywałyby w takim wypadku art. 16 ust. 4 UK o skróceniu odpowiednich terminów przewidzianych w tej ustawie dla Senatu i Prezydenta. Wydaje się w związku z tym, że przesyłając ustawę Senatowi (art. 48 RS), a następnie prezydentowi (art. 52), marszałek Sejmu powinien mieć – dla porządku – regulaminowy obowiązek informowania, że chodzi o ustawę uchwalaną w trybie „pilnym”.

Wydaje się wreszcie, że także w art. 50 i 42 RS powinno się określić dla ustaw „pilnych” ściśle i krótkie terminy złożenia przez odpowiednie komisje sprawozdania (np. w ciągu 7 dni) i rozpatrzenia przez Sejm poprawek Senatu (np. nie później niż w ciągu 14 dni) oraz tzw. weta prezydenckiego.

e) Niezależnie od tego w art. 50 i 51 RS (w obecnym brzmieniu) trzeba również – i przede wszystkim – dokonać zmian wynikających z art. 17 UK. Chodzi tu zwłaszcza o dostosowanie terminologii do przepisu konstytucyjnego (nie „propozycje” Senatu, lecz jego „uchwała o wprowadzeniu poprawek do ustawy lub jej odrzuceniu”) i o wyjaśnienie sytuacji na wypadek wprowadzenia przez Senat poprawek pociągających za sobą obciążenie budżetu państwa bez wskazania źródeł pokrycia, a w odniesieniu do art. 51 – o przeniesienie do RS treści art. 17 ust. 4 UK.

f) Określone problemy i wątpliwości powstają na tle art. 23 UK, traktującego o upoważnieniu rządu do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Z jednej strony, upoważnienia tego ma dokonywać Sejm, z drugiej zaś – ma to czynić w formie ustawy podjętej bezwzględną większością głosów. Nie jest więc pewne, czy z udziałem Senatu, a jeśli tak, to czy również Senat ma podejmować uchwałę dotyczącą tej ustawy większością bezwzględną. I czy uchwałę Senatu podjętą wbrew tej zasadzie Sejm będzie mógł pozostawić bez dalszego biegu? A wreszcie – czy także w tym wypadku poprawki Senatu nie odrzucone przez Sejm bezwzględną większością są automatycznie przyjęte, czy też dla ich przyjęcia potrzebna jest pozytywna uchwała Sejmu podjęta bezwzględną większością, a w braku takiej większości poprawka jest automatycznie odrzucona...

Jest tu niemal pełna analogia do problemu, jaki powstał niedawno na tle art. 106 dotychczasowej konstytucji i można się obawiać, że podobnie jak tamten rozstrzygnie się dopiero w Trybunale Konstytucyjnym.

Tymczasem jednak zasada uchwalania przez Sejm ustaw upoważniających wymaga jakiegoś odzwierciedlenia w RS. Wydaje się, że najprostsze co można zrobić, to w art. 115 RS, w miejsce obecnego tekstu, powtórzyć dosłownie przepis art. 13 UK. Zdaję sobie jednak sprawę, że nie byłoby to bynajmniej rozplatanie tych wszystkich zawilosci i problemów, o których była mowa wyżej.

g) W związku z art. 21 UK, który nie przewiduje rozpatrywania przez Senat projektów ustaw budżetowych i przedkładania Sejmowi swojego „stanowiska”, odpowiednim korekturom muszą ulec także przepisy art. 58 RS (przez skreślenie ust. 2) oraz art. 59 ust. 1 i 2, a w art. 60 początek tego przepisu powinien brzmieć: „Uchwałę Senatu o wprowadzeniu poprawek do ustawy budżetowej Prezydium Sejmu przekazuje...”

W sumie liczba niezbędnych zmian w przepisach RS o trybie ustawodawczym – zwłaszcza w rozdz. 1 działu II – jest tak duża, że uzasadnia to moim zdaniem – zastąpienie całego tego rozdziału nowym tekstem.

6. Z literalnego brzmienia art. 7 ust. 2 UK wynikałoby, że w art. 73 ust. 1 RS po słowie „aresztowanie” powinno się dodać „lub zatrzymanie”. Choć zdaję sobie sprawę, że biorąc pod uwagę tryb postępowania Sejmu w tych sprawach – jego zgoda na zatrzymanie posła będzie czystą fikcją.

7. W art. 77 ust. 1 pkt 2 RS potrzebna jest korektura związana z art. 17 UK („poprawki”, a nie „propozycje” Senatu).

8. Formalnie biorąc, w art. 80 ust. 2 RS konieczne jest – w miejsce „art. 23 Konstytucji” – powołanie art. 11 UK jako podstawy tworzenia komisji śledczych. Co ważniejsze jednak, ze względu na specyfikę tych komisji, nie tylko art. 80 ust. 1 RS, lecz większość przepisów rozdz. 6 o posiedzeniach komisji nie będzie mieć do nich zastosowania. Tak więc, zamiast w art. 80 ust. 2 trzeba to – moim zdaniem – rozwiązać w odrębnych przepisach dotyczących komisji śledczych (por. wyżej pkt 3) – przez klauzulę generalną, że w sprawach nie uregulowanych w tych przepisach stosują się odpowiednio przepisy rozdz. 6, o ile ze względu na charakter tych komisji mogą mieć zastosowanie.

9. W art. 95 ust 2 RS odpowiednie odzwierciedlenie powinien znaleźć zwłaszcza nowy układ stosunków między Sejmem a rządem i związane z

tym instytucje: wnioski o wotum zaufania i wotum nieufności oraz „wybór” Rady Ministrów w określonych sytuacjach przez Sejm.

10. W art. 109 ust. 6 RS, zamiast „zmiany Konstytucji”, powinno być chyba: „zmiany przepisów konstytucyjnych” (albo „ustawy konstytucyjnej lub zmiany przepisów konstytucyjnych”).

11. Wydaje się, że w art. 111 RS osobno należy obecnie określić udzielanie przez marszałka głosu prezydentowi – na jego życzenie – dla wygłoszenia orędzia, osobno zaś – prezesowi Rady Ministrów.

12. W art. 113 ust. 3 RS zawarte wyczerpania należy uzupełnić o „uchwalanie wotum zaufania lub wotum nieufności”, a w pkt 3 zamiast „zmian Konstytucji RP” powinno być – „uchwalania ustawy konstytucyjnej lub zmiany przepisów konstytucyjnych”.

13. W art. 116 RS początek ust. 1 powinien brzmieć: „Uchwalenie ustawy konstytucyjnej lub zmiana przepisów konstytucyjnych...”, a w ust. 2 zamiast „zmiany Konstytucji lub Ustawy Konstytucyjnej” powinno być: „ustawy konstytucyjnej lub zmiany przepisów konstytucyjnych”. Analogicznego przeredagowania wymagałyby też ust. 3 i 4 tego artykułu.

14. Wydaje się, że art. 123 RS, pozwalający selekcjonować zapytania i odpowiedzi przewidziane na określone posiedzenie Sejmu, jest sprzeczny z zasadą art. 25 ust. 3 UK, że zapytania są zgłaszane na każdym posiedzeniu i wymagają bezpośredniej odpowiedzi.

## II

Jak wspomniano, konsekwencje generalnej zasady podziału władz (art. 1 UK) dla przepisów RS nie są z reguły tak wyraziste i jednoznaczne jak w wypadku bardziej szczegółowych przepisów konstytucyjnych. Oznaczają jednak niewątpliwie odrzucenie dotychczasowej, formalnie pełnej nadrzędności Sejmu nad rządem, która m.in. pozwalała Sejmowi, w zasadzie w dowolnej formie, zobowiązywać rząd do określonych działań i kontrolować tę działalność w całym zakresie i w formach swobodnie ustalanych przez Sejm. Wynika z niej natomiast – przeciwnie – zasadnicza wzajemna niezależność organów władzy ustawodawczej i wykonawczej – traktowanych z założenia jako równorzędne – poza formami uzależnienia, często też wzajemnego, jakie wynikają wyraźnie lub dają się logicznie wyprowadzić z przepisów konstytucyjnych. Oznacza to

m.in., że regulamin Sejmu staje się aktem w zasadzie wyłącznie wewnątrzsejmowym, a jego przepisy mogą obowiązywać inne organy tylko o tyle, o ile są w ścisłym sensie pochodną odpowiednich przepisów konstytucyjnych lub ustawowych.

Z tego punktu widzenia szereg przepisów obecnego RS budzi wątpliwości, co wymaga zasygnalizowania. Jest to tym bardziej istotne, że w pierwszym okresie po wejściu w życie nowych zasad konstytucyjnych może wystąpić tendencja do traktowania stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą, zwłaszcza zaś między Sejmem a rządem, według dotychczasowych reguł, a pozostawienie w regulaminie przepisów, które je odzwierciedlały, może tej tendencji sprzyjać.

W tym miejscu wątpliwości dotyczące tych przepisów zostaną zasygnalizowane tylko ogólnie. Ustalenie konkretnego zakresu i kierunku zmian powinno być, jak sądzę, poprzedzone odpowiednią dyskusją.

1. Wątpliwości budzą przepisy art. 13 ust. 1 pkt 9 i 11 RS, w których mowa o egzekwowaniu przez Prezydium Sejmu – nie przewidzianych w przepisach UK – obowiązków organów administracji wobec Sejmu, jego organów i posłów. Inna rzecz, że obecnie obowiązki takie wynikają częściowo z ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów – i ją to w pierwszej kolejności trzeba by zmodyfikować w świetle nowych zasad konstytucyjnych.

2. Istotne wątpliwości budzi również kompleks przepisów regulaminu dotyczących struktury, funkcji i uprawnień komisji sejmowych. Rozbudowana struktura komisji stałych, w większości resortowych, (art. 19 ust. 1 RS) jest właśnie odzwierciedleniem koncepcji zwierzchniej pozycji Sejmu, zakładającej stałą kuratelę nad działalnością rządu i poszczególnych resortów, co znajduje swój wyraz także w przepisach o funkcjach komisji (art. 18 ust. 2 oraz art. 77 ust. 1 pkt 4-6 RS), ich uprawnieniach – m.in. do wzywania na swe posiedzenia ministrów i kierowników innych urzędów i instytucji państwowych oraz żądania od nich sprawozdań i informacji (art. 79 ust. 1) – a także w załączniku do regulaminu, określającym szczegółowo przedmiotowy zakres zadań poszczególnych komisji. Znajduje to również wyraz w instytucji dezyderatów i w związanych z nią obowiązkach ich adresatów wobec komisji i innych organów Sejmu (art. 85). W odniesieniu do plenarnych posiedzeń Sejmu znajduje to wyraz m.in. w zasadzie rozpatrywania na tych posiedzeniach sprawozdań oraz informacji rządu lub poszczególnych członków Rady Ministrów (art. 95 ust. 2 pkt 8), a także w obowiązku „wnikliwego rozpatrzenia

nia" przez odpowiednie organy i instytucje wniosków i uwag wypowiedzianych przez posłów, a nawet przedstawiania w tych sprawach Sejmowi swego stanowiska (art. 100).

Tymczasem w nowych przepisach konstytucyjnych brak ogólnej choćby wzmianki o funkcji kontrolnej Sejmu lub komisji, a konkretne formy kontroli parlamentarnej sprowadzają się w nich właściwie do trzech: a) rozpatrywania sprawozdań rządu z wykonania budżetu i innych planów finansowych państwa, b) powoływania komisji śledczych oraz c) interpelacji i zapytań poselskich. Przy zastosowaniu zasady podziału

z odpowiedzialności parlamentarnej rządu. Można więc stwierdzić, że po wejściu w życie UK powstanie wyraźna dysproporcja między skąpymi jej przepisami na temat kontroli parlamentarnej a niezwykle szerokimi uprawnieniami w tym zakresie w przepisach RS.

3. Z punktu widzenia, o którym mowa, wątpliwy jest też przepis regulaminu (art. 96 ust. 3) zobowiązujący członków rządu do uczestnictwa w posiedzeniach Sejmu i to poświadczonego podpisem na liście obecności.

Wydaje się, że po wejściu w życie UK powinni oni być traktowani jak inne osoby, którym „przysługuje wstęp na salę posiedzeń Sejmu”. Obowiązek ich uczestnictwa w posiedzeniach powinien ograniczać się do sytuacji, gdy ze względu na charakter sprawy jest to konieczne (np. w czasie przewidzianym na zapytania poselskie albo w odniesieniu do osób zobowiązanych do udzielenia ustnej odpowiedzi na interpelację).

4. W art. 54 RS – śladem przepisów ustawy z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum – mowa m.in. o uchwałach Sejmu „określających podstawowe kierunki działalności Państwa”. Rzecz jasna, z chwilą uchylenia dotychczasowego art. 20 konstytucji i wejścia w życie zasad UK uchwały te stracą prawo obywatelstwa jako forma określania kierunków polityki państwa.

Na marginesie warto dodać, że z tą chwilą ulegną zmianie niejako automatycznie – to jest z mocy nowych norm konstytucyjnych (art. 19 UK) – także niektóre inne istotne przepisy wspomnianej ustawy o konsultacjach i referendum, m.in. w sprawie trybu podjęcia przez Sejm uchwały o zarządzeniu referendum (większością bezwzględną, a nie kwalifikowaną) oraz warunków wiążącego charakteru wyników głosowania. Wydaje się, że na podobnej zasadzie można już od 8 grudnia br. wyeliminować z art. 54 RS owe „uchwały określające podstawowe kie-

runki działalności państwa", nie czekając na formalną zmianę lub uchylenie ustawy z 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum.

Rzecz jasna, także przy podejmowaniu innych uchwał Sejm będzie musiał respektować zasadę podziału władz i wynikające z niej konsekwencje. Jest to jednak w tym wypadku bardziej kwestia kultury polityczno-prawnej niż konkretnego przepisu regulaminowego, który miałby podejmowania uchwał sprzecznych z tą zasadą wyraźnie zakazać.

1 grudnia 1992 r.



**TWORZENIE KLUBÓW,  
KÓŁ I ZESPOŁÓW POSELSKICH  
W ŚWIETLE USTAWY O OBOWIĄZKACH I PRAWACH  
POSŁÓW I SENATORÓW  
ORAZ REGULAMINU SEJMU RP**

WITOLD PAWEŁKO

Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów przewiduje, że posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby parlamentarne, koła lub zespoły poselskie (art. 14 ust. 1). Nadto posłowie i senatorowie mogą tworzyć wspólne kluby parlamentarne (art. 14 ust. 3).

Regulamin Sejmu, zatwierdzony uchwałą Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r., ustanawia nieco odmienne, a zarazem bardziej szczegółowe zasady tworzenia klubów, kół i zespołów poselskich, a mianowicie:

1. Posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby lub koła oparte na zasadzie politycznej (art. 9 ust. 1), jednakże liczba posłów-członków klubu nie może być mniejsza niż 15, zaś koła – 3 (art. 9 ust. 2 i 3).

2. Poseł może należeć tylko do jednego klubu lub koła (art. 9 ust. 4).

3. Posłowie mogą również tworzyć zespoły zorganizowane nie na zasadzie politycznej (art. 9 ust. 6).

4. Kluby lub koła poselskie mogą na podstawie wzajemnych porozumień ustanawiać wspólną reprezentację w Konwencji Seniorów (art. 9 ust. 5).

Z porównania treści art. 14 ustawy i art. 9 regulaminu Sejmu wynika, że istnieje między nimi rozbieżność w unormowaniu:

a) warunków tworzenia klubów i kół poselskich w Sejmie; regulamin Sejmu, w przeciwieństwie do ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, określa minimalne liczby członków klubu i koła jako warunek utworzenia tych organizacji wewnątrzsejmowych, a jednocześnie nie dopuszcza tworzenia wspólnych klubów parlamentarnych posłów i senatorów;

b) kwestii reprezentacji klubów i kół poselskich w Konwencji Seniorów; regulamin wprowadza instytucję „wzajemnych porozumień” służą-

cych ustanowieniu w tym organie wspólnej reprezentacji – jest to konsekwencją wymagań co do liczby posłów-członków klubów i kół;

c) przynależności posłów do klubów lub kół; regulamin Sejmu ustanawia zasadę, że poseł może należeć tylko do jednego klubu lub koła, podczas gdy ustawa żadnych ograniczeń w tym zakresie nie wprowadziła;

d) charakteru klubów, kół lub zespołów poselskich działających w Sejmie; regulamin stanowi, że zespoły poselskie nie mogą mieć charakteru politycznego, który cechuje kluby i koła poselskie. Tego rodzaju zastrzeżenie nie występuje w ustawie.

Można tu postawić pytanie, czy istnienie wyżej omawianych rozbieżności między dwoma regulacjami prawnymi, należącymi do dziedziny prawa parlamentarnego, jest dopuszczalne. A jeśli nie, to w jaki sposób należy te rozbieżności usunąć: przez dostosowanie treści art. 9 regulaminu Sejmu do treści art. 14 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, czy też odwrotnie.

Przed udzieleniem odpowiedzi na obydwa pytania wypada rozważyć następujące kwestie:

1) w jakim stosunku pozostają względem siebie regulamin Sejmu oraz wyżej wymieniona ustawa, to znaczy, jakie zajmują one miejsce w hierarchii aktów normatywnych należących do dziedziny prawa parlamentarnego;

2) czy regulamin Sejmu jest aktem normatywnym, który z mocy upoważnienia konstytucyjnego powinien regulować c a ł o k s z t a ł t spraw związanych z organizacją wewnętrzną i porządkiem prac Sejmu;

3) czy w regulaminie Sejmu mogą i powinny być unormowane w s z e l k i e obowiązki i prawa posłów.

#### Ad1)

Jak wiadomo, Konstytucja RP zawiera indywidualną dyspozycję uchwalenia regulaminu Sejmu (art. 23 ust. 4), który to regulamin ma określać porządek prac Sejmu oraz rodzaj i liczbę komisji. Wypada zauważyć, że powołany przepis ustawy zasadniczej nie określa formy, w jakiej ma być uchwalony regulamin (ustawa czy uchwała). W praktyce stosuje się formę uchwały, co jest zgodne z przyjętym w doktrynie poglądem, że akty prawne normujące porządek wewnętrzny organów wła-

dzy nie wymagają formy ustawowej. Mając to na względzie, a także dyspozycję konstytucyjną, o której była już mowa, jestem skłonny przychylić się do poglądu, że w hierarchii aktów normatywnych regulamin Sejmu zajmuje miejsce równorzędne z ustawami.

Można by podnieść zarzut, że przeciwko temu pogładowi przemawia treść art. 6 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, który stanowi, iż organizację wewnętrzną Sejmu i Senatu, „porządek ich prac oraz związane z tym obowiązki i prawa posłów i senatorów określają szczegółowo regulaminy Sejmu i Senatu”. Otóż, moim zdaniem, powołany wyżej przepis ustawy – wbrew niektórym wypowiedziom – nie stanowi upoważnienia do uchwalenia obu regulaminów, lecz tylko odsyła do nich. Trzeba przy tym podkreślić, że upoważnienie do uchwalenia regulaminu Sejmu, zawarte w art. 23 ust. 4 konstytucji, nie wymaga dodatkowego „wzmocnienia” odpowiednim przepisem ustawy zwykłej.

#### Ad 2)

Użyte w art. 23 ust. 4 ustawy zasadniczej określenie „porządek prac Sejmu” jest sformułowaniem ogólnym, obejmującym wszelkie elementy wewnętrznej struktury organizacyjnej tego organu oraz – nie określone w konstytucji – zasady i tryb jego funkcjonowania. Dlatego nie powinna budzić wątpliwości teza, że zasady tworzenia klubów, kół i zespołów poselskich w Sejmie należą do „obszaru zagadnień podlegających regulacji regulaminowej. Chodzi tu bowiem o struktury organizacyjne działające wewnątrz Sejmu, a nie poza nim. Kwestie związane z tworzeniem i funkcjonowaniem klubów i kół poselskich powinny zatem znaleźć wyczerpujące unormowanie w regulaminie Sejmu, a nie w innym akcie prawnym.

#### Ad 3)

Ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów reguluje materię mieszaną. Z jednej strony stanowi ona o tych obowiązkach i prawach posłów i senatorów, które odpowiednio ciążyą na nich i im przysługują podczas wykonywania mandatu poza siedzibą Sejmu. Przykładem unormowań w tym zakresie mogą być art. 19-22 ustawy. Z drugiej zaś strony ustawodawca, dążąc zapewne do kompleksowego ujęcia wszelkich praw i obowiązków członków parlamentu, wkroczył na teren kwalifikujący się do regulacji regulaminowej. Jako przykład można wskazać właśnie art.

14 ustawy. Wreszcie łatwo zauważyć trzecią grupę unormowań, która charakteryzuje się tym, że identyczne przepisy – o treści ogólniejszej – mogą i powinny znaleźć się zarówno w regulaminie Sejmu, jak i w ustawie o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Do tej grupy przepisów wypada zaliczyć m.in. art. 4 ustawy.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że w regulaminie Sejmu nie można normować tej części obowiązków i praw posłów, która nie pozostaje w związku z „porządkiem wewnętrznym” tego organu władzy. Aktem prawnym właściwym do unormowania „zewnętrznego” zakresu obowiązków i praw członków parlamentu jest ustawa. Zakres natomiast wewnętrzny, obejmujący obowiązki i prawa posłów ściśle związane z organizacją i porządkiem prac Sejmu, stanowi domenę regulacji regulaminowej. Jeżeli więc ustawa z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów zawiera niektóre unormowania należące do „zakresu wewnętrznego”, objętego regulaminem Sejmu z 30 lipca 1992r., to należałoby wymagać, aby odpowiednie przepisy tej ustawy zostały dostosowane do postanowień zawartych w regulaminie. Dotyczy to również art. 14 ustawy.

Sumując wyrażam pogląd, że sprawy tworzenia i funkcjonowania klubów i kół poselskich w Sejmie kwalifikują się *ex definitione* do unormowania w regulaminie Sejmu. Są to bowiem sprawy należące do „obszaru” autonomii wewnętrznej tego organu. Obecnie regulacją prawną w części, konkurencyjną” względem Regulaminu Sejmu RP z 30 lipca 1992 r. jest ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, która wcześniej ustanowiła zasady tworzenia klubów i kół poselskich. W rezultacie zakresy przedmiotowe obu regulacji prawnych się krzyżują. Ewidentnym tego przykładem są przepisy art. 9 regulaminu oraz art. 14 ustawy.

Mając na względzie równorzędność omawianych regulacji prawnych należałoby postulować, aby zawarte w nich unormowania dotyczące tego samego przedmiotu (w danym przypadku tworzenia i funkcjonowania klubów i kół poselskich) były całkowicie zgodne.

Postulat ten należy zresztą odnieść do wszelkich równorzędnych względem siebie aktów normatywnych, których zakresy przedmiotowe krzyżują się.

Doprowadzenie do zgodności między art. 9 regulaminu Sejmu i art. 14 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów wymaga, moim

zdaniem, stosownej zmiany jednego z powołanych przepisów. Uznając właściwość regulaminu Sejmu w normowaniu zasad tworzenia klubów i kół poselskich, należałoby dokonać korekty art. 14 ustawy.

16 września 1992 r.

## **PROCEDURA ROZPATRYWANIA PROJEKTU ZAŁOŻEŃ POLITYKI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ**

JANUSZ MORDWIŁKO

Zagadnienie trybu uchwalania rocznych założeń polityki społeczno-gospodarczej, wobec obowiązywania niespójnego w tym zakresie prawa, wymaga szerszego omówienia. Me ujednolicone przepisy prawne utrudniają zajęcie jednoznacznego stanowiska. Można bowiem na ich podstawie uznać, iż założenia polityki społeczno-gospodarczej są odrębnym rodzajem aktu prawnego, pozostającym tylko w niewielkim związku treściowym z budżetem, i opowiadać się za ich rozpatrywaniem przez parlament w innym trybie niż rozpatruje się projekt ustawy budżetowej. Można jednak także postrzegać je jako nierozłączną „część” budżetu, co wiąże się z postulatem rozpatrywania ich w trybie zbliżonym (bądź tożsamym) do trybu ustawy budżetowej.

Ścisła zależność pomiędzy planowaniem społeczno-gospodarczym a planowaniem finansowym nasuwa wniosek o celowości poddania aktu prawnego dotyczącego założeń polityki społeczno-gospodarczej procedurze właściwej dla projektu ustawy budżetowej. Przekonanie takie daje się wyprowadzić z niektórych elementów obowiązujących przepisów prawnych regulujących te sprawy. Zanim jednak przytoczone zostaną argumenty uzasadniające taki punkt widzenia, należy zwrócić uwagę na te momenty, które mogą przemawiać na rzecz odmiennego sposobu postępowania z aktem planowania społeczno-gospodarczego.

Po pierwsze, konstytucja, przed jej zmianą w 1989 roku, ustanawiała zasadę planowego rozwoju społeczno-gospodarczego. I chociaż szczegółowe i konkretne jej przepisy odnoszące się do systemu planowania były skąpe, to wynikało z nich, iż Sejm uchwała, na wniosek rządu, kilkuletnie narodowe plany społeczno-gospodarcze, Rada Ministrów zaś – plany roczne. Rząd zobowiązany był do czuwania nad wykonaniem planu narodowego, Sejm zaś udzielał rządowi absolutorium z wykonania planu społeczno-gospodarczego i budżetu państwa za rok poprzedni. W praktyce Sejm uchwalał nie tylko wieloletnie plany społeczno-

gospodarcze, ale również plany roczne. Praktyka nadała tym aktom Sejmu formę uchwał.

Integralną częścią systemu planowania były plany finansowe, przede wszystkim budżet państwa uchwalany corocznie przez Sejm w formie ustawy. Szczegółowe zasady i mechanizm planowania określała ustawa z 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym.

Nowelą z grudnia 1989 roku zniesiono konstytucyjny obowiązek uchwalania przez Sejm narodowych planów społeczno-gospodarczych na okresy kilkuletnie oraz uchwalania przez Radę Ministrów planów rocznych, a w konsekwencji tego - także obowiązek czuwania Rady Ministrów nad wykonaniem planów narodowych i wymóg udzielania rządowi absolutorium z ich wykonania. Ustawodawca zrezygnował z instrumentów planowania czy ewentualnie programowania gospodarczego, czyniąc budżet jedynym konstytucyjnym środkiem regulacji procesów ekonomiczno-finansowych. W ślad za dekonstytucjonalizacją instytucji planów gospodarczych uchylono ustawę z 26 lutego 1982 roku o planowaniu społeczno-gospodarczym.

Po drugie, funkcja wytyczania podstawowych kierunków działalności państwa, (a także funkcja kontroli) jest w świetle Konstytucji RP urzeczywistniana przez Sejm. Senat jest organem współuczestniczącym w stanowieniu przez Sejm ustaw, ale nie posiada uprawnień kontrolnych, a tym bardziej określających podstawowe kierunki działalności państwa. Planowanie jest jednym z głównych elementów realizowanej przez Sejm konstytucyjnej funkcji, polegającej na określaniu podstawowych kierunków działalności państwa.

Po trzecie, Senat bierze udział w stanowieniu ustaw, w tym ustawy budżetowej, nie uczestniczy natomiast w uchwalaniu przez Sejm aktów, które ten podejmuje w formie uchwały – roczne założenia polityki społeczno-gospodarczej Sejm przyjmuje zaś w formie uchwały.

Po czwarte, nowo uchwalony Regulamin Sejmu RP z 30 lipca 1992 roku zawiera jedynie przepisy regulujące postępowanie z projektami ustaw budżetowych i innymi planami finansowymi, pomija zaś przewidzianą prawem – i stosowaną w praktyce trzech minionych lat – instytucję rocznych założeń polityki społeczno-gospodarczej.

Wskazane wyżej konstatacje, wyprowadzone z postanowień i analizy konstytucji oraz regulaminu Sejmu, określając rolę instytucji rocznych założeń polityki społeczno-gospodarczej, świadczą, że założenia są ak-

tem prawnym podporządkowanym budżetowi i spełniają wobec niego rolę służebną. Z tego stwierdzenia płynąłby również wniosek o możliwości odmiennego z nimi postępowania – w porównaniu z procedurą przewidzianą dla projektu budżetu państwa. Uchwalanie założeń w trybie bardziej elastycznym, mniej rygorystycznym niż ten, który przewidziany jest dla uchwalania ustawy budżetowej, znajdowałoby usprawiedliwienie w części obowiązującego stanu prawnego.

Wskazać można jednak ważkie racje przemawiające za poddaniem rocznych założeń polityki społeczno-gospodarczej takiemu postępowaniu, jakiemu podlega projekt ustawy budżetowej.

1) Budżet jest planem finansowym, w istocie ujmuje on procesy gospodarcze w kategoriach pieniężnych. Prognoza wielkości dochodów budżetowych i koniecznych środków na wydatki jest możliwa dopiero z chwilą określenia założeń polityki społeczno-gospodarczej. Zasady polityki, która będzie realizowana, mają decydujący wpływ na wskaźniki ekonomiczne (spożycie, produkcję, inwestycje, stopę inflacji itd.), a te z kolei decydują o skali wpływów i obciążeń budżetowych. Istnieje zatem ścisła więź pomiędzy planem rzeczowym (gospodarczym) a planem finansowym (budżetem). Wydaje się, iż poprawne odczytanie i zrozumienie projektu ustawy budżetowej możliwe jest wówczas, jeśli projektowi temu towarzyszą założenia polityki społeczno-gospodarczej. Ten szczególnie związek aktu planowania z ustawą budżetową znajduje wyraz w przepisach ustawy z 23 grudnia 1988 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania i w brzmieniu ustawy z 30 września 1990 r. o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 87, poz. 505). Otóż w art. 2 ust. 1 lit. b przywołanej ustawy z 1988 r. stanowi się, iż do zakresu działania Centralnego Urzędu Planowania należy opracowywanie... „wspólnie z Ministrem Finansów oraz zainteresowanymi ministrami – projektów rocznych założeń polityki społeczno-gospodarczej, które po uchwaleniu przez Radę Ministrów stanowią podstawę do prac nad projektem budżetu państwa”. Dlatego założenia polityki społeczno-gospodarczej, będące w istocie rocznym planem społeczno-gospodarczym, powinny, ze względów merytorycznych, towarzyszyć projektowi ustawy budżetowej, to zaś przemawia za poddaniem ich procedurze właściwej projektowi ustawy budżetowej.

2) Wyeliminowanie z konstytucji zasady planowania gospodarczego i instytucji planu społeczno-gospodarczego było zabiegiem dosyć rady-



kalnym, wszak idea społecznej gospodarki rynkowej – ale urzeczywistniającej zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 konstytucji) – zakłada pewien zakres interwencjonizmu państwowego i pewien zespół prawem przewidzianych form i środków oddziaływania państwa na gospodarkę narodową. Wyrazem takiej koncepcji i wizji rozwoju ekonomicznego społeczeństwa i państwa wydają się być obecnie roczne założenia polityki społeczno-gospodarczej.

3) Udział Senatu w pracach nad rocznymi założeniami polityki społeczno-gospodarczej przewiduje wspomniana ustawa z 30 września 1990 roku. Uchylając w niej system planowania społeczno-gospodarczego, postanowiono, iż „Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi: roczne założenia polityki społeczno-gospodarczej”.

Udział Senatu w pracach nad rocznymi założeniami winien upodobnić się do przewidzianego w konstytucji i regulaminie Sejmu udziału Senatu w pracach nad projektem ustawy budżetowej; przemawia za tym związek merytoryczny obu aktów. Przy tym okoliczność przyjmowania rocznych założeń przez Sejm w formie uchwały pozbawia, moim zdaniem, Senat możliwości wnoszenia do nich propozycji zmian (art. 27 konstytucji); zmiany Senat może wносить jedynie poprzez propozycje korektor do ustawy budżetowej. Natomiast wobec rocznych założeń polityki społeczno-gospodarczej może tylko prezentować swoje stanowisko w postaci ogólnej opinii.

W praktyce lat 1990-91 Senat, stojąc na gruncie stanu prawnego w pełni porównywalnego z aktualnym (w części dotyczącej procedury rozpatrywania budżetu nowy regulamin Sejmu nie wniósł w istocie zmian), uczestniczył w rozpatrywaniu rocznych założeń polityki społeczno-gospodarczej i to zarówno we wstępnej fazie, jak i po ich uchwaleniu przez Sejm (np. stanowisko Senatu w sprawie założeń polityki społeczno-gospodarczej z 11 I i 28 II 1991 r.).

Konkludując, należy uznać, iż stan prawny określający instytucję rocznych założeń polityki społeczno-gospodarczej nie pozwala na przyjęcie jednoznacznego sposobu postępowania z nimi przez parlament. Wazkie jednak argumenty, jako że wprowadzone z ustaw (ustawy z 30 września 1990 r. o uchyleniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym oraz ustawy z 23 grudnia 1988 r. o utworzeniu Centralnego Urzędu Planowania, w brzmieniu znowelizowanym w 1990 r.), a także racje merytoryczne – wynikające z więzi treściowej założeń polityki społeczno-gospodarczej i budżetu – oraz dotychczasowa praktyka

wydają się przemawiać za poddaniem rocznych założeń polityki społeczno-gospodarczej procedurze właściwej dla projektu ustawy budżetowej. W konsekwencji oznaczałoby to zarówno konieczność rozpatrywania rocznych założeń w trybie sejmowego systemu komisji sejmowych, jak i udziału Senatu w pracach nad tym aktem – i to zarówno we wstępnej fazie, jak i po ich uchwaleniu przez Sejm.

22 września 1992 r.

## **O POSTĘPOWANIU W SEJMIE Z WNIOSKIEM O UCHWALENIE WOTUM NIEUFNOŚCI RADZIE MINISTRÓW**

WOJCIECH SOKOLEWICZ

1. W świetle przepisów ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 84, poz. 426 z późn. zm.) – cytowanej dalej jako UK – powołanie i odwołanie Rady Ministrów w całości, jak i poszczególnych jej członków, należy zawsze do kompetencji Prezydenta RP. Nastąpiła tu zatem istotna

zmiana uprzedniego stanu prawnego, w którym to Sejm – działając na podstawie art. 37 ust. 1 konstytucji z 1952 r. z późn. zm. – powoływał i odwoływał Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków.

2. Obecnie jedną z przesłanek odwołania rządu przez prezydenta jest uchwalenie przez Sejm wotum nieufności wobec Rady Ministrów w trybie art. 66 UK. Wotum nieufności oznacza tutaj formę wyrażenia przez Sejm (bezwzględną większością głosów) braku zaufania wynikającego z dezaprobaty ogólnej linii prowadzonej przezeń polityki. UK nie uzależnia skuteczności wniosku od zaistnienia jakichkolwiek okoliczności wniosek uzasadniających.

3. UK określa natomiast w cytowanym wyżej przepisie tryb zgłoszenia wniosku o uchwalenie wotum nieufności, wymagając poparcia go przez co najmniej 46 posłów, tryb rozpatrzenia – nie wcześniej niż po

upływie 7 dni od daty jego zgłoszenia i tryb uchwalenia – bezwzględną większością głosów. Wynika stąd, że prawidłowo zgłoszony wniosek (tzn. podpisany przez odpowiednią liczbę posłów) powinien być w każdym

wypadku rozpatrzony przez Izbę na posiedzeniu i poddany głosowaniu w takim brzmieniu, w jakim został zgłoszony.

4. Ewentualny udział komisji w rozpatrzeniu prawidłowo zgłoszonego wniosku o uchwalenie wotum nieufności Radzie Ministrów stanowi – jako kwestia trybu pracy Sejmu – materię regulaminową. Musiałby zatem znajdować podstawę w wyraźnych postanowieniach regulaminu

Sejmu. Tymczasem Regulamin Sejmu RP (uchwała Sejmu z 30 lipca 1992 r., M.P. nr 26, poz. 185 z późn. zm.) takiej podstawy nie stwarza, w szczególności kiedy interpretuje się jego przepisy w kontekście UK, co stało się podejściem obowiązkowym.

5. Regulamin w art. 77 ust 1 stanowi, że komisje sejmowe na swych posiedzeniach m.in. 1) rozpatrują projekty ustaw i uchwał, 2) opiniują skierowane przez Prezydium Sejmu (w trybie art. 22 ust. 1 regulaminu) wnioski w sprawie wyboru, powołania lub odwołania przez Sejm poszczególnych osób na określone stanowiska państwowe (odpowiednio punkty 1 i 7). Oba te przepisy nie mają zastosowania do wniosku o uchwalenie wotum nieufności Radzie Ministrów.

5.1. Z całokształtu przepisów regulaminu Sejmu wynika jasno (mimo takich lub innych wahań praktyki parlamentarnej), że kiedy wymienia się w art. 77 ust. 1 pkt 1 obok projektów ustaw projekty uchwał, to ma się na myśli nie projekty uchwał będące w swej treści aktami kontrolno-indywidualnymi, lecz projekty uchwał rozpatrywanych w trybie zbliżonym do ustaw (zob. dział II rozdz. 1 regulaminu: Postępowanie z projektami ustaw i uchwał), będących w swej treści aktami ogólnymi, w szczególności przewidzianymi w art. 55 ust. 1 rezolucjami i deklaracjami. Zauważyć przy tym trzeba, że w tymże samym art. 77 wnioski w sprawie wyboru, powołania lub odwołania przez Sejm – a więc w trybie stosownej uchwały! – poszczególnych osób na określone stanowiska państwowe wymienia się oddzielnie – w punkcie 7; konsekwentnie zresztą z przyjętą systematyką – tryb rozpatrywania tych spraw określono przecież w odrębnym rozdziale 4: Wybór oraz powoływanie i odwoływanie organów państwowych.

5.2. Przepis dotyczący opiniowania przez komisje wniosków „personalnych” (art. 77 ust. 1 pkt 7 regulaminu) nie ma tu zastosowania z dwóch powodów. Po pierwsze, już na gruncie dotychczasowego stanu prawno-konstytucyjnego (tzn. przed wejściem w życie UK) regulamin wykluczał *expressis verbis* (w art. 22 ust. 2) zastosowanie tego trybu w wypadku powołania – co prawda tylko powołania – prezesa Rady Ministrów, sygnalizując niejako, że komisje nie powinny wypowiadać się w kwestiach ogólnej polityki rządu, za którą przede wszystkim premier przyjmuje na siebie odpowiedzialność. Być może na tym rozstrzygnięciu zaważył też argument, że nie ma takiej komisji, która byłaby kompetentna w sprawach całokształtu polityki rządu, przekazanie zaś wniosku do zaopiniowania wszystkim komisjom „branżowym” sprawy nie rozwiąże,

uzyska się bowiem opinie fragmentaryczne, nie składające się na spójną całość. Po drugie, regulamin odnosi się wyraźnie do wypadków, kiedy Sejm „powołuje lub odwołuje”. W nowym stanie prawnym uchwała Sejmu o wotum nieufności nie jest – jak wspomniano wyżej – równoznaczna z aktem odwołania, lecz stanowi takiego aktu – leżącego w kompetencji Prezydenta RP – przesłankę, i to bynajmniej nie jedyną. Jeżeli Sejm uchwali wotum nieufności nie dokonując jednocześnie wyboru nowego prezesa Rady Ministrów (wyboru nie poprzedzonego, jak wiadomo, opinią komisji), prezydent nie jest obowiązany do przyjęcia dymisji rządu (odwołania), lecz może rozwiązać parlament w trybie art. 66 ust. 5 UK.

Dotychczasowy wywód prowadzi do wniosku, że regulamin Sejmu w obecnym brzmieniu nie reguluje trybu postępowania Sejmu w sprawach uchwalenia wotum nieufności dla Rady Ministrów, podobnie zresztą jak wotum nieufności dla poszczególnych ministrów. Występuje tutaj w przepisach regulaminowych luka, wynikająca z utrzymującego się braku spójności między przepisami regulaminu a przepisami i zasadami UK.

6. W tym stanie rzeczy należy przyjąć, że brak jest w Regulaminie Sejmu RP podstaw, by wyprowadzić z jego przepisów obowiązek przesłania wniosku o uchwalenie wotum nieufności Radzie Ministrów sejmowej komisji (komisjom) w trybie art. 22 ust. 1 regulaminu. Wymaganie opinii komisji byłoby ponadto niekoherentne z rolą przypisywaną powszechnie instytucji wotum nieufności w mechanizmie odpowiedzialności parlamentarnej rządu. Trzeba w tym miejscu powtórzyć, że jest to odpowiedzialność polityczna za całokształt aprobowanej wcześniej przez parlament polityki, realizowanej z założenia pod kierownictwem i kontrolą prezesa Rady Ministrów (art. 55 ust. 1 UK). Ocena – z tego punktu widzenia – pracy poszczególnych ministrów należy więc raczej do premiera; dokonywanie jej przez „właściwe komisje” byłoby co najmniej utrudnione.

7. Formułowanie opinii – całościowych czy fragmentarycznych – przez komisję (komisje) byłoby praktycznie niemożliwe także dlatego, że UK nie uzależnia zgłoszenia wniosku o uchwalenie wotum nieufności dla rządu od wystąpienia jakichkolwiek „wymiernych” okoliczności, poza domniemywaną „utrata zaufania” do całokształtu prowadzonej przezeń polityki, nie ustanawia też konstytucyjnego wymogu uzasadnienia takiego wniosku. Brak przeto wyraźnych kryteriów, jakimi miałyby się kierować komisja w formułowaniu swojej opinii. Kierowanie zatem

wniosku do komisji nie tylko nie znajduje uzasadnienia prawnego, ale także i faktycznego.

31 grudnia 1992 r.

**PORÓWNANIE INSTYTUCJI  
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH W POLSCE  
Z PODOBNYMI INSTYTUCJAMI  
W PAŃSTWACH EUROPEJSKICH**

JACEK LANG

**I**

Opracowanie dotyczy rzecznika praw obywatelskich powołanego ustawą z 15 lipca 1987 r. (Dz. U. z 1991 r. nr 109, poz. 471) oraz podobnych organów działających w innych państwach europejskich. W języku potocznym i w doktrynie organy te określa się mianem ombudsmana.

Celem opracowania jest porównanie instytucji rzecznika praw obywatelskich (w skrócie RPO) z jej odpowiednikami w niektórych państwach europejskich. Z uwagi na zakres i charakter opracowania porównanie to obejmuje tylko ważniejsze cechy badanych urzędów: ich pozycję ustrojową, sposób powoływania, kompetencje oraz procedurę załatwiania spraw.

Przy sporządzaniu niniejszej ekspertyzy wykorzystana została polska i zagraniczna literatura przedmiotu oraz akty prawne określające zasady organizacji i działania badanych urzędów.

**II**

Rzecznik praw obywatelskich w Polsce jest jednoosobowym organem państwowym ustanowionym przez konstytucję i ustawę szczególną, niezawisłym w swojej działalności i niezależnym od innych organów państwowych. Za swoją działalność odpowiada jedynie przed Sejmem i tylko w sposób określony w ustawie z 1987 r. o rzeczniku praw obywatelskich.

Na urząd rzecznika praw obywatelskich powołuje Sejm za zgodą Senatu, na wniosek marszałka Sejmu albo grupy trzydziestu pięciu posłów. Kadencja rzecznika trwa cztery lata. Ta sama osoba nie może być rzecznikiem dłużej niż przez dwie kadencje. Sejm, na wniosek marszałka Sejmu, może odwołać rzecznika przed upływem kadencji, jeżeli: 1) rzecznik zrzekł się wykonywania obowiązków, 2) stał się trwale niezdolny do wykonywania obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił, 3) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu.

Rzecznik wykonuje swoje zadania przy pomocy Biura RPO, którego zadania i organizację określa statut nadany mu przez marszałka Sejmu na jego wniosek. Na wniosek rzecznika marszałek Sejmu może też powołać zastępców rzecznika praw obywatelskich. Rzecznik, za zgodą Sejmu, może także powołać swoich terenowych pełnomocników.

Podstawowym zadaniem rzecznika jest badanie, czy na skutek działania lub zaniechania organów, organizacji lub instytucji zobowiązanych do przestrzegania lub realizacji praw obywatelskich, zagwarantowanych w konstytucji i innych przepisach prawa, nie nastąpiło naruszenie prawa lub zasad współżycia społecznego, względnie sprawiedliwości społecznej.

Rzecznik działa na wniosek obywatela lub organizacji społecznej albo z własnej inicjatywy. Po zapoznaniu się z wnioskiem może on „podjąć sprawę”, poprzestać na wskazaniu wnioskodawcy przysługujących mu środków działania, przekazać sprawę według właściwości albo nie podjąć sprawy.

Podejmując sprawę rzecznik może: 1) samodzielnie prowadzić postępowanie wyjaśniające, 2) zwrócić się o zbadanie sprawy lub jej części do właściwych organów, w szczególności organów nadzoru, prokuratury, kontroli państwowej, zawodowej lub społecznej, 3) zwrócić się do Sejmu o zlecenie NIK przeprowadzenia kontroli w celu zbadania określonej sprawy lub jej części.

Prowadząc samodzielne postępowanie rzecznik ma prawo zbadać sprawę na miejscu, żądać złożenia wyjaśnień, przedstawienia akt sprawy prowadzonej przez organ administracji państwowej lub organizację społeczną, samorząd lub inną jednostkę organizacyjną posiadającą osobowość prawną, żądać przedłożenia informacji o stanie sprawy prowadzonej przez sąd, prokuraturę lub inny organ ścigania, w końcu zlecać sporządzanie ekspertyz i opinii.



W niektórych sprawach rzecznik ma ograniczone możliwości działania. Na przykład w myśl art. 13 ust. 2 ustawy o RPO z 1987 r. w sprawach objętych tajemnicą państwową udzielanie informacji lub umożliwianie rzecznikowi wglądu do akt następuje na zasadach i w trybie określonych w przepisach o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej.

Po zbadaniu sprawy rzecznik powinien:

1) wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia praw i wolności obywatela;

2) skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie praw i wolności obywatela; w wystąpieniu formułuje on opinie i wnioski co do sposobu załatwienia sprawy, a także może żądać wszczęcia postępowania dyscyplinarnego lub zastosowania sankcji służbowych;

Organ, organizacja lub instytucja, do których zostało skierowane wystąpienie, obowiązane są poinformować rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku; w wypadku, gdy rzecznik nie podziela tego stanowiska, może zwrócić się do właściwej jednostki nadrzędnej o podjęcie odpowiednich działań.

3) zwrócić się bezpośrednio do organu nadrzędnego z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa;

4) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu na prawach przyśługujących prokuratorowi;

5) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu;

6) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, zaskarżyć decyzję do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tym postępowaniu na prawach przysługujących prokuratorowi;

7) wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach wykroczenia;

8) wnieść rewizję nadzwyczajną od każdego prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonym w odrębnych przepisach.

Rzecznik może ponadto wystąpić do właściwego organu z wnioskiem o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych, a także do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności aktu ustawodawczego z konstytucją albo innego

aktu normatywnego z konstytucją lub aktem ustawodawczym. Niezależnie od tego może on przedstawiać właściwym organom i instytucjom oceny i wnioski zmierzające do skutecznej ochrony praw i wolności obywateli i usprawienia trybu załatwiania ich spraw.

Organ lub instytucja, do których zwróci się rzecznik, obowiązane są z nim współdziałać i udzielać mu pomocy. Między innymi są one zobowiązane do udzielania żądanych informacji i wyjaśnień oraz udostępniania akt i dokumentów.

Uogólniając, można powiedzieć, iż rzecznik praw obywatelskich jest konstytucyjnym organem państwa utworzonym dla wsparcia starań mających na celu przestrzeganie i realizację praw i wolności obywateli, a także sprawiedliwości społecznej. Cięży na nim obowiązek przyjęcia każdego wniosku zawierającego żądanie zajęcia się sprawą naruszenia praw i wolności obywatela przez organy państwowe, organizację społeczną lub instytucję publiczną, a także zasad sprawiedliwości społecznej i współżycia społecznego, jego rozpatrzenia i wyboru sposobu załatwienia. Ma też on prawo podjęcia stosownych działań z urzędu, jeżeli poweźmie wiadomość o jakimkolwiek naruszeniu wymienionych wartości. W celu realizacji tych zadań został on wyposażony w uprawnienia o charakterze organizacyjnym i proceduralnym, umożliwiające mu współdziałanie, tak ze społeczeństwem, jak i z każdym organem państwowym i każdą organizacją społeczną lub instytucją publiczną, we wszelkiej sprawie, którą zechciał uczynić przedmiotem swojego zainteresowania.

### III

Rzecznik praw obywatelskich i ombudsmeni w państwach Europy mają co najmniej pięć wspólnych cech, charakteryzujących współczesnego ombudsmiana. Po pierwsze, zarówno rzecznik, jak i pozostałe urzędy, spełniające funkcje przypisane u nas rzecznikowi, są samodzielnymi organami państwowymi, wyraźnie oddzielonymi od administracji i sądownictwa, ustanowionymi przez konstytucję lub ustawę. Po drugie, są one powiązane funkcjonalnie, a niekiedy także organizacyjnie z parlamentem. Powiązanie to wyraża się już to w wykonywaniu zadań należących generalnie do parlamentu, już to w fakcie powoływania i odwoływania ombudsmiana przez parlament. Po trzecie – rzecznik oraz ombudsmeni są organami właściwymi do przyjmowania i rozpatrywania skarg i

wniosków dotyczących niewłaściwej działalności administracji, a niekiedy także sądownictwa, a więc typowymi organami kontroli państwowej, a także organami powołanymi do ochrony praw i wolności obywatelskich zagrożonych przez administrację lub sądy. Po czwarte – rzecznik, jak również ombudsmeni – mają informować parlament i opinię publiczną o naruszaniu praw i zasad sprawiedliwości przez organy państwowe oraz organizacje społeczne i publiczne i domagać się poprawy istniejącego stanu rzeczy. Po piąte – jest to organ łatwo dostępny dla skarżącego się, stosujący odformalizowaną procedurę i z zasady pozbawiony możliwości władczego oddziaływania na inne organy państwowe, a także organizacje i instytucje publiczne. Jego metodą działania jest głównie perswazja i ujawnianie niewłaściwego zachowania się pracowników państwowych. Jego siła tkwi w autorytecie, doświadczeniu i fachowości osób wybieranych do tego organu, a także w powadze i znaczeniu parlamentu, który go powołał i dla którego pracuje.

#### IV

Mimo istnienia cech wspólnych instytucja ombudsmana różni się mniej lub bardziej w poszczególnych państwach, zależnie od tego, jaki model ombudsmana uznano ostatecznie za najbardziej odpowiedni dla politycznego ustroju państwa. W złożonym procesie kształtowania instytucji ombudsmana wyodrębniły się bowiem wyraźnie co najmniej dwa modele: skandynawski oraz angielsko-francuski.

W państwach, które ukształtowały instytucje ombudsmana według modelu skandynawskiego, ombudsman jest wybierany przez parlament, a do jego podstawowych zadań należy kontrola administracji (a niekiedy i sądów) oraz przyjmowanie i rozpatrywanie skarg (wniosków) obywateli. Natomiast w Anglii i Francji oraz w państwach, które się na nich wzorowały, ombudsman jest powoływany przez głowę państwa na wniosek parlamentu lub rządu, a do jego podstawowych zadań należy łagodzenie konfliktów, jakie powstały między obywatelem a państwem w związku z działalnością administracji lub służb publicznych. Dlatego też w tych państwach na ogół przyjęto, iż obywatel nie zwraca się do ombudsmana wprost, lecz za pośrednictwem deputowanego (posła). W tym modelu pozycja ombudsmana jest też nieco inna; jest on dla parlamentu bardziej partnerem niż organem pomocniczym.

I tak w Szwecji, ojczyźnie współczesnego ombudsmiana, konstytucja z 1974 r. w rozdziale poświęconym władzy kontrolnej parlamentu przewiduje wybór jednego lub kilku ombudsmanów. Początkowo regulamin Riksdagu mówił o powołaniu czterech ombudsmanów, z których jeden miał koordynować pracę pozostałych. W 1987 r. regulamin powrócił jednak do dawnej struktury: jednego ombudsmiana i trzech zastępców. W regulaminie określone też zostały niektóre reguły dotyczące powoływania. Między innymi wymaga on, aby kandydatury oraz tryb postępowania przed wyborami zostały uzgodnione z tzw. Konferencją Przewodniczących Riksdagu, którą tworzą: przewodniczący Riksdagu, jego zastępcy, przewodniczący komisji i frakcji parlamentarnych oraz zastępca przewodniczącego Zarządu Administracji Riksdagu. Regulamin wymaga też, aby urzędnicy ombudsmiana cieszyli się zaufaniem izby. Przewiduje też obowiązek ustąpienia ombudsmiana, jeżeli Komisja Konstytucyjna, oceniająca roczne sprawozdanie z działalności jego urzędu, sformułuje wniosek o odwołanie, a wniosek ten zostanie zaaprobowany przez parlament. Zasady organizacji i funkcjonowania urzędu ombudsmiana ustala tzw. delegacja, wyłoniona ze składu Komisji Konstytucyjnej parlamentu.

W myśl konstytucji Szwecji z 1974 r. podstawowym zadaniem ombudsmiana jest sprawowanie kontroli przestrzegania ustaw i innych aktów prawnych przez wszystkie organy administracji rządowej i samorządowej, sądy oraz wszystkie osoby wykonujące funkcje publiczne. Kontroli takiej nie podlegają: ministrowie, członkowie parlamentu, kanclerz sprawiedliwości, członkowie rady nadzorczej Banku Szwecji, gubernator Banku Szwecji i jego zastępca, członkowie rad municypalnych, członkowie niektórych innych ciał powiązanych z parlamentem lub Bankiem Szwecji. Zadania te ombudsman wykonuje pod nadzorem parlamentu i często na jego zlecenie.

Prawo złożenia skargi do ombudsmiana przysługuje w Szwecji każdemu, także osobom nie zamieszkałym w kraju oraz obywatelom państw obcych. Osoba składająca skargę nie musi być osobiście zaangażowana w sprawę, której skarga dotyczy. Nie przewiduje się ograniczeń czasowych, jednak ombudsman nie wszczyna postępowania, jeżeli sprawa będąca przedmiotem skargi zaistniała dwa lata przed jej złożeniem a rozpatrzenie skargi nie jest szczególnie ważne dla interesu publicznego. Nie ma także prawnych ograniczeń dotyczących konieczności wyczerpania innych dróg zaskarżenia przed złożeniem skargi do ombudsmiana; w praktyce jednakże nie podejmuje się spraw, jeżeli są one przedmiotem

prowadzonego postępowania sądowego lub administracyjnego. Skargi powinny mieć formę pisemną i być oznaczone imieniem i nazwiskiem oraz adresem wnoszącego. Od wniesionych skarg nie pobiera się żadnych opłat; koszty postępowania ponosi skarb państwa.

Ombudsman nie podejmuje się załatwienia wszystkich skarg, które do niego wpłyną. Skargi o mniejszym znaczeniu, które nie wymagają jego osobistej interwencji, mogą być przesłane do innych organów, właściwych do ich załatwienia. Urząd, do którego skarga została przesłana, nie może jej odrzucić.

Ombudsman w Finlandii powoływany jest przez parlament, na okres 4 lat, spośród osób o wykształceniu i doświadczeniu prawniczym. Do jego zadań należy czuwanie nad przestrzeganiem ustaw o działalności sądów i innych organów. Z reguły nie kontroluje więc zasadności decyzji opartych na uznaniu administracyjnym. W praktyce ombudsman nie spełnia też mimo prawnych możliwości, funkcji oskarżycielskich w sprawach, które prowadzi, lecz zwraca się do prokuratorów i sądów – o wszczęcie postępowania w sprawie naruszenia prawa przez funkcjonariuszy publicznych.

W Danii na urząd ombudsmana powołuje i z urzędu odwołuje parlament – na okres swojej kadencji – jedną lub dwie osoby nie będące deputowanymi. Do zadań tego urzędu należy kontrolowanie w imieniu parlamentu cywilnej i wojskowej administracji państwowej, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Ombudsman nie może kontrolować sędziów, wyższych urzędników administracji sądowej i personelu Sądu Najwyższego, a także funkcjonariuszy pozostających w służbie wojskowej. Lokalne rady w zasadzie nie podlegają kontroli ombudsmana, chyba że ich działania prowadzą do naruszenia zasadniczych, prawem chronionych interesów. Także lokalne organy administracyjne (organy wykonawcze samorządu terytorialnego) nie podlegają kontroli ombudsmana, z wyjątkiem decyzji, od których można odwołać się do organów administracji centralnej. W literaturze i parlamencie w Danii podnosi się konieczność rozciągnięcia uprawnień ombudsmana także i na pozostałą część działalności samorządu terytorialnego.

Ombudsman bierze pod uwagę zarówno naruszenia prawa materialnego, jak i formalnego. Może wszcząć postępowanie kontrolne z urzędu lub na skutek skargi czy wniosku zainteresowanej osoby. W drugim przypadku sam decyduje o tym, czy zachodzą przesłanki do jego wszczęcia.

W Wielkiej Brytanii odpowiednikami ombudsmana są parlamentarny komisarz do spraw administracji, powołany na mocy ustawy Parliamentary Commissioner Act z 1967 r. oraz komisarze do spraw administracji lokalnej w Anglii i Walii, powołani ustawą z 1974 r. o administracji lokalnej.

Stanowisko parlamentarnego komisarza jest obsadzane przez królową w drodze powołania na podstawie wniosku premiera. Osoba zajmująca stanowisko komisarza może być odwołana na własną prośbę albo na podstawie zgodnej uchwały obu izb parlamentu, względnie – gdy skończy 65 rok życia. Komisarz nie może być członkiem Izby Gmin, Izby Lordów, jak również Izby Gmin Irlandii Północnej. Z urzędu staje się członkiem Rady Trybunałów i jako członek tejże Rady podlega ustawie o trybunałach i postępowaniu wyjaśniającym.

Komisarz jest powiązany z parlamentem więzami, które można nazywać funkcjonalnymi. Przyjmuje on bowiem do rozpatrzenia i załatwienia jedynie sprawy, które zostały mu przekazane bezpośrednio przez członka Izby Gmin i w każdym przypadku ciąży na nim obowiązek powiadomienia deputowanego o rezultacie postępowania podjętego dla rozpatrzenia sprawy będącej przedmiotem skargi, względnie o odmowie podjęcia sprawy – w przypadku gdy uzna, że nie podlega ona jego właściwości. Ponadto komisarz ma obowiązek składać w każdej izbie parlamentu ogólny okresowy raport oraz może, gdy uzna to za potrzebne, przedłożyć dodatkowe sprawozdanie z wykonania określonych zadań. Jest on również uprawniony do składania specjalnych raportów dotyczących indywidualnych spraw, gdy dojdzie do wniosku, że „niesprawiedliwość” wywołana przez administrację nie może być usunięta przy zastosowaniu zwyczajnych środków.

Do rozpatrywania sprawozdań i raportów komisarza Izba powołała specjalny komitet i wyposażyła go w prawo wzywania i przesłuchiwania świadków, nie wyłączając ministrów, oraz nałożyła na niego obowiązek przedstawiania parlamentowi raportów i materiałów dowodowych.

Ustawa z 1967 r. określa też sposób postępowania komisarza wobec administracji oraz dziedziny, które mogą być poddane jego kontroli. Wskazano w niej sprawy podlegające jego kompetencji oraz wyliczono sprawy i dziedziny wyłączone spod jego właściwości. Na przykład ustawa wyłącza spod właściwości komisarza sprawy powstałe na tle stosunków międzynarodowych, w związku z działalnością funkcjonariuszy rządowych poza granicami, sprawy związane z ochroną i bezpieczeń-

stwem państwa, sprawy dotyczące zbrodni zdrady stanu, związane z wydawaniem paszportów i rewizji nadzwyczajnych. Ustawa wyłącza też spod właściwości komisarza kontrolę czynności podejmowanych w imieniu ministrów przez podległe im korporacje, a także umowy i inne transakcje handlowe podejmowane przez administrację rządową i inne władze określone w ustawie. Spod właściwości komisarza wyłączony jest wreszcie cały kompleks spraw związanych z umownym i służbowym stosunkiem pracy pracownika państwowego. Z zasady nie mogą być przedmiotem badania także czynności, które mogły lub mogą być skarżone w innym trybie.

Skargę może złożyć każda osoba fizyczna, grupa osób lub zrzeszenie o charakterze niepublicznym. Osoba składająca skargę musi zamieszkiwać w Wielkiej Brytanii, być dotknięta w swych prawach i interesach przez czynność organu lub instytucji podlegających właściwości komisarza. Skarga winna być wniesiona osobiście i dotyczyć sprawy, o której skarżący dowiedział się nie później niż przed rokiem. Skargę wnosi się do deputowanego, który – gdy uzna to za wskazane – kieruje ją do komisarza, dołączając do niej swoją prośbę o rozpatrzenie oraz zgodę osoby zainteresowanej.

Komisarze do spraw administracji lokalnej w Szkocji i Walii powoływani są przez królową, po zarekomendowaniu przez ministra ds. administracji i ochrony środowiska oraz po przeprowadzeniu uprzedniej konsultacji wśród przedstawicieli rad hrabstw. Wraz z komisarzem parlamentarnym ds. administracji wchodzi oni w skład tzw. komisji ds. administracji lokalnej, odrębnej dla Anglii i Walii.

Komisarz lokalny rozpatruje skargi złożone przez obywateli lub w ich imieniu przez niektóre organizacje i instytucje. Aby komisarz mógł rozpatrzeć skargę, musi być w niej zawarte stwierdzenie, iż wskutek „złej administracji” urzędu lokalnego lub innej instytucji działającej w jego imieniu obywatel doznał „niesprawiedliwości”.

We Francji odpowiednikiem instytucji rzecznika praw obywatelskich jest instytucja mediatora, ustanowiona ustawą z 1973 r. Mediatora powołuje Rada Ministrów dekretem, a nie parlament jak w innych państwach. Mimo powoływania mediatora przez rząd jest on organem względnie niezależnym, tak wobec rządu i administracji, jak i parlamentu. Przejawem tej niezależności jest inna kadencja mediatora oraz zapis ustawy, według którego mediator nie jest związany żadnymi instrukcjami jakiegokolwiek organu. Niezależność mediatora umacnia także przyzna-

ny mu immunitet oraz zakaz odwoływania osoby pełniącej tę funkcję w trakcie trwania kadencji, chyba że znajdą przeszkody uniemożliwiające jej pełnienie.

Z funkcją mediatora nie można łączyć mandatu radcy departamentalnego ani radcy municypalnego, chyba że dana osoba była członkiem takiej rady przed powołaniem jej na stanowisko mediatora. Ustawa nie ustanawia natomiast zakazu łączenia mandatu deputowanego czy senatora z urzędem mediatora.

Właściwość mediatora rozciąga się na cztery kategorie podmiotów: organy administracji państwowej, organy samorządowe, zakłady publiczne oraz podmioty, których zadaniem jest wypełnianie służby publicznej (mogą tu więc należeć także organizacje i instytucje prywatne, o ile wykonują zadania służby publicznej). Ocenie mediatora podlega tak legalność działania wymienionych podmiotów, jak i słuszność oraz sprawiedliwość. Mediator wkracza więc w dziedziny prawem nie określone, leżące w sferze uznania administracyjnego, zwyczajów czy tradycji.

Mediator jest uważany za organ administracji państwowej o szczególnej pozycji. Przesądza o tym sposób jego powoływania i odwoływania (tak zakwalifikowała mediatora Rada Stanu w orzeczeniu z 10 lipca 1981 r.). Nie jest to jednak pogląd powszechnie przyjęty. Na przykład jeden z mediatorów, R. Fabre, jest zdania, iż urząd ten nie jest ani organem ustawodawczym, ani wykonawczym, ani też sądowym, lecz jest swoistą „przeciwwładzą” w stosunku do administracji. Natomiast jego poprzednik, A. Paquet, twierdził, iż mediator jest po prostu uprzywilejowanym pośrednikiem między administracją a administrowanym.

16 grudnia 1992 r.



## **W SPRAWIE ODWOŁANIA RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

JANUSZ MORDWIŁKO

Kwestię zgodności z prawem poselskiego projektu uchwały w sprawie odwołania rzecznika praw obywatelskich należy postrzegać zarówno w aspekcie formalnym, jak i szerzej – wiążąc ją z rolą i pozycją ustrojową rzecznika.

Zasadę powoływania rzecznika praw obywatelskich określa Konstytucja RP (art. 36a ust. 2), stanowiąc, że „Rzecznika Praw Obywatelskich powołuje Sejm za zgodą Senatu na okres czterech lat”. Konstytucyjny tryb powołania rozwija i konkretyzuje ustawa z 15 lipca 1987 r. o rzeczniku praw obywatelskich, znowelizowana 24 sierpnia 1991 roku – tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. nr 109, poz. 471. Postępowanie Sejmu w tym zakresie określają art. 27-28 Regulaminu Sejmu RP.

Konstytucja nie ustanawia jako zasady odwoływalności rzecznika praw obywatelskich. Również ustawa o RPO, określając tryb jego powołania, nie ustanawia generalnej zasady odwoływalności. Zakłada ona bowiem trwałość tego stanowiska w okresie kadencji, przewidując możliwość odwołania tylko w wypadkach określonych w ustawie. Dlatego słusznie reguluje tę kwestię odrębnie (art. 7), w ścisłym związku z innymi zasadami określającymi pozycję ustrojową rzecznika. Odwołanie ma następować w innym trybie niż powołanie. Nie jest ono bowiem prostą odwrotnością aktu powołania – w wyniku oceny działalności rzecznika przez organ powołujący – lecz jedynie następstwem okoliczności przewidzianych w ustawie.

W myśl przyjętych ustaleń Sejm odwołuje rzecznika, gdy: 1) zrzekł się on wykonywania obowiązków, 2) stał się trwale niezdolny do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił, 3) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu.

Sejm podejmuje uchwałę w sprawie odwołania rzecznika na wniosek marszałka Sejmu.

Wskazane w ustawie o RPO okoliczności odwołania rzecznika są podobne do tych, jakie uzasadniają odwołanie również z innych stanowisk

łączących się z przywilejem niezawisłości. Jest przy tym charakterystyczne, że podobnie jak np. w przypadku członków Trybunału Konstytucyjnego – nie wchodzi w rachubę osiągnięcie przez rzecznika wieku emerytalnego.

Spośród trzech wymienionych w ustawie przesłanek odwołania tylko właściwie w ostatnim wypadku mogą wchodzić w grę pewne elementy oceny w płaszczyźnie moralnej lub politycznej.

Nieprzyjęcie w konstytucji zasady odwoływalności rzecznika oraz szczególnie i restryktywny tryb jego odwoływania określony przez ustawę o RPO wskazują, iż w świetle obowiązującego prawa odwołanie rzecznika praw obywatelskich przed upływem kadencji, na którą został wybrany, ma charakter wyjątkowy.

Niezbędnym, ustawowym elementem odwołania rzecznika przez Sejm przed upływem jego kadencji jest wniosek marszałka Sejmu (art. 7 ust. 2 ustawy o RPO). Ustawa nie określa trybu i sposobu podejmowania przez marszałka wniosku o odwołanie rzecznika. Wynika z tego, iż marszałek może wniosek taki powziąć z własnej inicjatywy, np. po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów ewentualnie po konsultacji z przewodniczącymi wszystkich klubów i kół poselskich, a może go powziąć z inspiracji grupy posłów. Formułując wniosek o odwołanie rzecznika marszałek Sejmu musi mieć na względzie konstytucyjną zasadę trwałości tego stanowiska i wyjątkowy charakter odwołania wypływający z treści art. 7 ust. 1 ustawy o RPO. Wydaje się, iż o złożenie wniosku o odwołanie rzecznika może wystąpić do marszałka sam Sejm, ale Sejm nie może swoją uchwałą zobowiązać marszałka Sejmu do złożenia takiego wniosku. Sejm może jedynie zwrócić się do marszałka z prośbą o rozważenie złożenia takiego wniosku, a to dlatego, że marszałek został wyposażony w prawo do złożenia wniosku przez ustawę o RPO, a nie przez regulamin Sejmu. Zatem jest to uprawnienie własne marszałka, wynikające z mocy ustawy, a nie przyznane mu w regulaminie jako sejmowemu organowi wewnętrznemu. To marszałek Sejmu – działający w tym wypadku jako organ państwowy – jest uprawniony do dyskrecjonalnej oceny, czy zachodzi sprzeniewierzenie się ślubowaniu poselskiemu, a zatem czy istnieje uzasadniona przyczyna do złożenia wniosku o odwołanie rzecznika.

Kwestia odwoływalności rzecznika przed upływem jego kadencji musi być również widziana w szerszym aspekcie – jego pozycji ustrojowej i roli, jaką ma pełnić.

a) Ustawa o RPO stawia przed kandydatem na rzecznika bardzo wysokie wymagania (art. 2). Rzecznik jest powoływany przez Sejm w złożonym trybie: „za zgodą Senatu na wniosek Marszałka Sejmu lub grupy 35 posłów”.

b) Rzecznik jest jednym z naczelných organów państwowych, jest on w swej działalności niezawisły i niezależny od innych organów państwowych, odpowiada jedynie przed Sejmem. Podległość rzecznika Sejmowi nie jest zasadą generalną, nie doznającą żadnych ograniczeń. Przeciwnie, podporządkowanie to i odpowiedzialność mają się realizować „na zasadach określonych w ustawie”. Odpowiedzialność zaś, jak wspomniano, może tu wystąpić jedynie wyjątkowo – w razie „sprzeniewierzenia się złożonemu ślubowaniu”. Także prawne możliwości kontroli oraz wpływania przez Sejm na działalność rzecznika ograniczają się w zasadzie do form wskazanych w ustawie.

c) Zasadom niezawisłości i niezależności rzecznika służy m.in. rygorystycznie określona w ustawie (art. 6 ust. 3) niepołączalność tego stanowiska z jakimkolwiek innym zatrudnieniem lub funkcją publiczną.

d) Ustawodawca nie uznał za celowe rozciągnięcie na rzecznika zasad odpowiedzialności konstytucyjno-prawnej, jako że działa on niewładczo.

Poselski projekt uchwały w sprawie odwołania rzecznika może zostać zgłoszony na podstawie art. 30 regulaminu Sejmu. Projekt uchwały spełniać musi wymogi formalne przewidziane w regulaminie dla projektów uchwał: – ma być złożony na piśmie, podpisany przez co najmniej 15 posłów i zawierać uzasadnienie.

Jeżeli treścią projektu uchwały ma być jedynie prośba do marszałka o rozważenie możliwości złożenia wniosku o odwołanie rzecznika, to nie wydaje się, aby projekt taki można było uznać za sprzeczny z obowiązującym prawem. Jeżeli zatem uchwała Sejmu przybrałaby postać apelu, a więc zawierałaby prawnie nie wiążące wezwanie do określonego zachowania się, podjęcia inicjatywy lub zadania (art. 55 ust. 2 pkt 1 regulaminu), to mieściłaby się w granicach zakreślonych ustawą o RPO. Jeżeli jednak z projektu uchwały miałyby wynikać zobowiązanie marszałka do złożenia wniosku o odwołanie rzecznika, to projekt ten należałoby uznać za sprzeczny z art. 7 ust. 2 ustawy o RPO.

Projekt uchwały w sprawie odwołania rzecznika musi być jednak postrzegany także przez pryzmat zgodności z konstytucyjną zasadą trwałości stanowiska rzecznika, z wyjątkowym charakterem jego odwołania

określonym ustawą, wreszcie z jego pozycją ustrojową i rolą wyznaczoną przez konstytucję oraz ustawę o RPO.

29 września 1992 r.

**UWAGI DO WSTĘPNEGO WNIOSKU 51 POSŁÓW  
– CZŁONKÓW KLUBU PARLAMENTARNEGO KPN –  
O POCIĄgniĘCIE DO ODPOWIEDZIALNOŚCI  
KONSTYTUCYJNEJ PRZED TRYBUNAŁEM STANU  
WOJCIECHA JARUZELSKIEGO  
I 25 INNYCH OSÓB PIASTUJĄCYCH  
W DNIACH 12 I 13 GRUDNIA 1981 R.  
NAJWYŻSZE STANOWISKA PAŃSTWOWE**

WOJCIECH SOKOLEWJCZ

I PROBLEMY PRAWNOPROCEDURALNE (FORMALNE)

1. Rozważenia wymaga przede wszystkim kwestia, czy nastąpiło przerwaniu biegu przedawnienia, następującego w myśl ustawy o Trybunale Stanu w zasadzie z upływem 10 lat od popełnienia czynu. Oznaczałoby to, iż w omawianej sprawie przedawnienie nastąpiło w dniu 12 grudnia 1991 r. Powstaje pytanie, czy ustawowy okres dziesięciu lat uległ przerwaniu przez złożenie 6 grudnia 1991 r. (data dziennika podawczego) – w przepisanej trybie, tj. do Prezydium Sejmu – wstępny wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej, podpisany przez 51 posłów.

Na pytanie to należy odpowiedzieć kierując się zasadami procedury karnej odnoszącymi się do instytucji przedawnienia, te bowiem stosuje się – zgodnie z art. 12 ust. 1 cytowanej ustawy – do postępowania przed Trybunałem Stanu, a więc w sprawach o odpowiedzialność konstytucyjną. Według doktryny – opartej na orzecznictwie sądowym – przedawnienie w prawie karnym przerywa każda ważna czynność prawna, a w przypadku spraw z oskarżenia prywatnego – o czym warto wspomnieć mimo odległych analogii – nawet skarga zgłoszona przez pokrzywdzonego ustnie lub na piśmie odpowiednim organom (zob. M. Siewierski [w]: J. Bafia i in.: Kodeks karny-komentarz, Wyd. Prawnicze, Warszawa 1977, s. 287-288). Jak widać, doktryna prawa karnego szeroko interpretuje przyczyny skutecznie przerywające bieg przedawnienia. Można stąd

wyprowadzić pogląd, do jakiego się skłaniam, że i wstępny wniosek 51 posłów zapobiegł upływowi przedawnienia w sprawie, której dotyczy.

Nie jest to jednak konkluzja bezdyskusyjna. Po pierwsze, przez przedstawiciela nauki (co prawda prawa konstytucyjnego, a nie karnego) prof. Feliksa Siemieńskiego wypowiedziana została w wywiadzie prasowym („Trybuna” z 29.01.1992 r., s. 2) odmienna opinia, konstatująca wpływ przedawnienia pomimo złożenia wstępnego wniosku. Po wtóre, wymaga oceny, czy wstępny wniosek zawierający istotne wady formalne (zob. niżej) może być uznany za „ważną czynność prawną”. Osobiście wątpliwości tych nie podzielam, ale definitywnie mogłaby je rozwiać dopiero ekspertyza sporządzona przez specjalistów z zakresu prawa karnego materialnego i procesowego.

2. Zastrzeżenia budzi zakres podmiotowy wniosku. Obejmuje on osoby, które nie podlegają odpowiedzialności konstytucyjnej lub – co jest już nieco innym zagadnieniem – nie powinny jej w danej sprawie podlegać.

2.1. Nie podlegają odpowiedzialności konstytucyjnej osoby, którym przypisuje się we wniosku taką odpowiedzialność za czyny popełnione w związku z zajmowaniem przez nie stanowisk wiceministrów obrony narodowej, a więc F. Siwicki, T. Tuczapski, E. Moleczyk i J. Baryła. W myśl Konstytucji RP odpowiedzialności konstytucyjnej podlegają bowiem tylko osoby „zajmujące określone w ustawie najwyższe stanowiska państwowe” (art. 33b). Ustawa o Trybunale Stanu zalicza do tej kategorii „osoby wchodzące w skład Rządu” (art. 1 ust. 2 pkt 2). Biorąc pod uwagę, że konstytucja utożsamia pojęcia „rządu” i „Rady Ministrów”, traktując je w art. 37 ust. 1 jako synonimy, przyjąć należy, iż „osobami wchodzącymi w skład rządu”, ponoszącymi odpowiedzialność konstytucyjną są wyłącznie członkowie Rady Ministrów. Wiceministrowie obrony narodowej nie byli powołani na swoje stanowiska w trybie konstytucyjnie przewidzianym dla powoływania członków Rady Ministrów i w skład Rady Ministrów nie wchodzili, a zatem do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu pociągnięci być z pewnością nie mogą. Wniosek wstępny jest w tej części wadliwy.

2.2. Bardziej skomplikowana pod względem prawnym jest kwestia objęcia wnioskiem M. Janiszewskiego. Nie był on wprawdzie w 1981 r. członkiem Rady Ministrów (powołano go w jej skład dopiero w 1985 r.), ale zajmował stanowisko szefa Urzędu Rady Ministrów. Pytanie, czy z tego tytułu podlegał odpowiedzialności konstytucyjnej, wymaga dla

udzielenia odpowiedzi dokonania skomplikowanej charakterystyki prawnej ówczesnego URM. Wedle ustawy o TS (art. 1 ust. 2 pkt 4) do kategorii osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie i podlegających odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu zaliczono „kierowników urzędów centralnych”. Problem sprowadza się zatem do tego, czy nada się ustawowej nazwie „urząd centralny” znaczenie szersze, czy też węższe. W znaczeniu szerszym byłyby to każda organizacyjnie wyodrębniona jednostka o ogólnokrajowym zasięgu działania, a więc także m.in. szefowie kancelarii Prezydenta, Sejmu i Senatu, oraz – oczywiście – szef ówczesnego URM. W znaczeniu węższym – i sądzę, że takie znaczenie tej nazwie chcieli nadać autorzy ustawy „urzędem centralnym” byłby tylko centralny organ państwowy (art. 33a ust. 1 konstytucji), ściślej – centralny organ administracji państwowej. URM charakter taki uzyskał dopiero w 1985 r.– w 1981 r. atrybutów centralnego organu administracji państwowej nie posiadał, działając wyłącznie jako aparat obsługi rządu. Stąd – moim zdaniem – M. Janiszewski odpowiedzialności konstytucyjnej za czyny wymienione we wstępnym wniosku nie ponosi.

2.3. Do odpowiedzialności konstytucyjnej, jak i karnej, według powszechnie uznawanych w Polsce zasad prawa, można pociągać wyłącznie osoby żyjące. Prawo polskie nie przewiduje odpowiedzialności osób zmarłych. Stąd oczywistym uchybieniem wstępnego wniosku jest objęcie nim – w gronie członków Rady Państwa – także tych osób, które zmarły po 1981 r. Z całą pewnością odnosi się to do Z. Tomala i J. Ziętka. Być może – trudno jest mi to sprawdzić – także do jeszcze innych.

2.4. Oddzielny problem – właściwie z pogranicza kwestii prawno-proceduralnych i prawnomaterialnych – stanowi objęcie wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej za zbiorowe działania Rady Państwa jedyne go jej członka, który – według zgodnych przekazów – nie głosował za uchwałą o wprowadzeniu stanu wojennego (R. Reiffa). W literaturze przedmiotu wskazuje się bowiem, że za uchwały (rozstrzygnięcia) organu kolegialnego ponoszą odpowiedzialność tylko ci jego członkowie, którzy opowiedzieli się za podjęciem danej uchwały (rozstrzygnięcia) (zob. F. Siemieński: Odpowiedzialność konstytucyjna członka rządu w świetle art. 41 Konstytucji RP, „Dziś”, 3/1992, s. 22-24). Umieszczenie we wniosku nazwiska R. Reiffa nie uchybia zatem wymogom formalnym, ale czyni wysoce prawdopodobnym nieuwzględnienie wniosku w tej części w toku dalszego postępowania.

3. Natomiast poważną słabością formalną wniosku jest jego niekompletne i nie zindywidualizowane uzasadnienie. Wstępny wniosek powinien – zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o TS – zawierać „określenie zarzutów wraz z ich uzasadnieniem”. Należy przez to rozumieć, że w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej powinno się wskazać w uzasadnieniu konkretne przepisy konstytucji lub innych ustaw, które zostały naruszone działaniem osób objętych wnioskiem, co we wstępnym wniosku będącym przedmiotem niniejszych uwag zostało dokonane tylko częściowo; w zakresie zaś odpowiedzialności karnej powinno się ponadto wskazać w uzasadnieniu konkretne przepisy prawa karnego naruszone przez osoby objęte wnioskiem, czego we wstępnym wniosku w ogóle nie dokonano.

Tak rozumiane uzasadnienie powinno być – jak i same zarzuty – odniesione do poszczególnych osób objętych wnioskiem, tzn. zindywidualizowane, odpowiednio do obowiązującej w prawie polskim zasady indywidualnej odpowiedzialności za popełnione czyny. Uzasadnienie grupowe swą stylistyką nawiązuje natomiast do obcej prawu polskiemu zasady odpowiedzialności zbiorowej. Prowadzi też do –jak można przypuszczać – omyłek, jak wyżej sygnalizowane objęcie wnioskiem R. Reiffa.

Na marginesie tej kwestii warto zauważyć, że niedobłą tradycją postępowania w sprawach o odpowiedzialność konstytucyjną staje się (czego przykładem w poprzedniej kadencji Sejmu postępowanie w sprawie tzw. afery alkoholowej) lekceważący stosunek do prawnego uzasadnienia wniosków i przedłożeń. Doświadczenie wielu państw demokratycznych wskazuje, że w praktyce pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej zawsze występuje połączenie wątków (aspektów) prawnych i politycznych. Lekceważenie uzasadnień prawnych prowadzić może do zachwiania równowagi między tymi dwoma wątkami, na rzecz aspektu politycznego, ze wszystkimi ujemnymi dla prawidłowego wymiaru sprawiedliwości, a także kształtowania demokratycznej kultury politycznej następstwami.

4. Dokładne uzasadnienie zarzutów jest tym bardziej wskazane, że chodzi o czyny popełnione przed wejściem w życie ustawy o TS (tj. przed 6 kwietnia 1982 r.). Z tej okoliczności wynika konsekwencja, że odpowiedzialność ściśle biorąc konstytucyjną (tzn. za naruszenie w sposób zawiniony konstytucji lub innej ustawy) Trybunał Stanu będzie mógł egzekwować ze skutkiem ograniczonym do ewentualnego stwierdzenia dokonania naruszenia prawa, natomiast odpowiedzialność karną (tzn. za



naruszenie prawa wypełniające znamiona przestępstwa), bez takiego ograniczenia, wymierzając kary przewidziane w kodeksie karnym (art. 22 ust 1 ustawy o TS). Jednak ustawa ściśle uzależnia odpowiedzialność karną od zaistniałych okoliczności uzasadniających pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej (z art. 2). Do odpowiedzialności karnej przed Trybunał Stanu można pociągnąć za czyny, którymi osoby zajmujące najwyższe stanowiska w państwie, w zakresie swojego urzędowania lub w związku z zajmowanym stanowiskiem w sposób zawiniony naruszyły konstytucję lub inną ustawę, a które to czyny jednocześnie wypełniają znamiona przestępstwa w rozumieniu kodeksu karnego. Ujmując problem w pewnym uproszczeniu, odpowiedzialność konstytucyjna (w danym wypadku z ograniczoną sankcją) jest pierwotna, gdy karna choć logicznie z nią nierozzerwalnie związana – ma charakter wtórny.

## II. PROBLEMY PRAWNOMATERIALNE (MERYTORYCZNE)

Ponieważ na tym etapie postępowania mają one wagę drugorzędą, omówione zostaną w największym skrócie.

1. Przede wszystkim wymaga wyjaśnienia, jakie znaczenie prawne dla postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej W. Jaruzelskiego i innych wymienionych we wniosku osób ma uchwała Sejmu RP z 1 lutego 1992 r. w sprawie uznania decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego za nielegalną oraz powołania w związku z tym Komisji Nadzwyczajnej (M.P. nr 5, poz. 23). Wszelkie związane z tym wątpliwości należy wyjaśnić z uwzględnieniem faktu, że aktowi temu nadano postać uchwały właśnie, i że z tego powodu nie ma on mocy prawnej równej ustawie.

1.1. Pierwszy problem dotyczy właściwości Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej do rozpatrzenia wstępnego wniosku. Cytowana uchwała Sejmu zapowiada bowiem w punkcie 2 powołanie sejmowej Komisji Nadzwyczajnej m.in. w celu „ustalenia zakresu odpowiedzialności osób przygotowujących i realizujących stan wojenny”. Czy można zatem uznać, że w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali* (prawo szczególne uchyla prawo ogólne) przepisy uchwały z 1 lutego 1992 jako szczególne, bo odnoszące się tylko do odpowiedzialności za stan wojenny i jego realizację, uchyliły odpowiednie w tym zakresie postanowienia konstytucji i ustawy o TS? Nie można, ponieważ – pomijając już wąt-

pliwości co do zakwalifikowania cytowanej uchwały jako prawa „szczególności”, gdyż dotyczy ona nie tylko odpowiedzialności konstytucyjnej – wspomniana zasada odnosi się do aktów (przepisów) o równej mocy prawnej. W żadnym zaś wypadku uchwała nie może uchylać lub zmieniać przepisów ustawy, a tym bardziej konstytucji. Uchwała Sejmu z 1 lutego 1992 r. nie włącza zatem właściwości Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej do rozpatrzenia wstępnego wniosku 51 posłów.

1.2. Czy zawarte w punkcie 1 uchwały Sejmu z 1 lutego 1992 r. stwierdzenie, że decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego była nielegalna, jest wiążące prawnie dla Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej? Na pytanie to możliwe wydaje się udzielenie różnych odpowiedzi.

**W a r i a n t I.** Przyjmując, że zgodnie z art. 10 regulaminu Sejmu komisje są organami Sejmu, można przyjąć, iż obowiązkiem komisji jest podporządkowanie się uchwale Sejmu. W takim przypadku jednak postępowanie przed Komisją byłoby pozbawione większego znaczenia, jako że wynik byłby przesądzony. Komisja byłaby obowiązana uznać podjęcie decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego za delikt konstytucyjny. Odpowiedzialność tych, którzy podjęli uchwałę (członkowie Rady Państwa), i zapewne tego, który wnosił o jej podjęcie (ówczesny prezes Rady Ministrów, wg świadectwa H. Jabłońskiego w wyjaśnieniu datowanym 20.01.1992 r. – „Trybuna” z 23.01.1992 r., s. 4) byłaby oczywista.

**W a r i a n t II.** Można jednak założyć, że uchwała Sejmu, o jakiej tu mowa, nie wiąże Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Postępowanie przed Komisją ma charakter wstępny i jego ostatecznym celem jest uznanie, czy sprawa kwalifikuje się do rozpatrzenia przez Trybunał Stanu. Dlatego komisja ta musi brać pod uwagę kryteria oceny, jakie stosuje Trybunał. Jak zaś stanowi ustawa o TS (art. 10 ust. 1), sędziowie Trybunału podlegają tylko ustawom. Oznacza to, że nie podlegają uchwałom Sejmu i nie są związani zawartymi w nich ustaleniami i ocenami. Skoro cały tok postępowania w sprawach związanych z odpowiedzialnością konstytucyjną potraktuje się jako jedną całość, można przyjąć, że prawnie uchwała Sejmu nie wiąże Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Nie znaczy to, aby była bez faktycznego znaczenia; powołanie się na nią, także w wypadku przyjęcia tego wariantu, jest możliwe, ale tylko w charakterze jednego z elementów uzasadnienia uchwały Komisji, a nie – jedyne uzasadnienie.

2. Jeżeli Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej uzna się za nie związaną uchwałą Sejmu z 1 lutego 1992 r., będzie musiała samodzielnie dokonać oceny legalności (i konstytucyjności) aktów prawnych wprowadzających stan wojenny. Dokonując przy tym starannego rozróżnienia – co dla prawnika oczywiste, w publicznej opinii często jednak nie jest przestrzegane – między uchwałą Rady Państwa z 12 grudnia 1981 r. o wprowadzeniu stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Dz. U. nr 29, poz. 155) a dekretami Rady Państwa z tej samej daty, z których największe znaczenie można przypisać dekretowi o stanie wojennym (Dz. U. nr 29, poz. 154).

2.1. Kompetencja konstytucyjna Rady Państwa do podjęcia uchwały wprowadzającej stan wojenny – pod określonymi warunkami – przez nikogo nie jest podważana, łącznie ze zwolennikami uznania nielegalności stanu wojennego. Różnice poglądów mogą powstać na tle interpretacji przepisów konstytucji (art. 33 ust. 2 w ówczesnym brzmieniu) określających wspomniane warunki. Czy przez „bezpieczeństwo państwa” rozumieć tylko bezpieczeństwo zewnętrzne (jak proponuje prof. J. Zakrzewska: Ocena podstaw prawnych stanu wojennego, Katowice 1990, s. 8), czy także bezpieczeństwo wewnętrzne? Niezależnie jednak od przyjęcia pierwszej czy drugiej interpretacji pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej wymaga udowodnienia podejmującym uchwałę o stanie wojennym, że podjęli ją w sytuacji, w której nie występowało zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Nie ulega bowiem wątpliwości, że zgodnie z powszechnymi zasadami współczesnego prawa ciężar dowodu spoczywa na stronie obwiniającej, a nie obwinionej. Wspomnieć należy, że w momencie podejmowania uchwały – na co zwraca uwagę w cytowanym wyżej wyjaśnieniu H. Jabłoński – ocena zaistnienia określonych w konstytucji warunków należała do samej Rady Państwa, co – powiedzmy w skrócie – dodatkowo komplikuje całą sprawę.

Występuje różnica poglądów co do wpływu na ocenę legalności (konstytucyjności) uchwały – faktu nawiązania w jej treści do dekretu o stanie wojennym, który zresztą opublikowany został w Dzienniku Ustaw na pierwszym miejscu, przed uchwałą, stwarzając tym samym wrażenie, iż był także podjęty przed podjęciem uchwały. Ma to m.in. to znaczenie, że wadliwość prawna dekretu jest oczywista. Gdyby przyjąć, że stanowił on podstawę prawną uchwały, powstałyby przesłanki do zakwestionowania także uchwały jako opartej na wadliwej podstawie prawnej (tak sądzi J. Zakrzewska w cytowanym opracowaniu, s. 7). Można jednak uznać, że

istotne znaczenie miało to, iż w istocie Rada Państwa mogła proklamować i proklamowała stan wojenny bezpośrednio na podstawie konstytucji, odmienne zaś wrażenie odnosi się wskutek błędów legislacyjnych, których znaczenia dla oceny legalności (konstytucyjności) uchwały nie należy przeceniać (tak F. Siemieński: Stan wojenny 1981 r. w świetle prawa konstytucyjnego, „Dziś” nr 3/1992, s. 9).

2.2. Prostsza – przynajmniej przy pierwszym spojrzeniu – wydaje się ocena legalności (konstytucyjności) dekretów z mocą ustawy wydanych przez Radę Państwa 12 grudnia 1981 r. w związku z proklamowaniem stanu wojennego. Właściwie wszyscy piszący na temat prawnych aspektów stanu wojennego są zgodni, że w świetle przepisu art. 31 ust. 1 konstytucji (w ówczesnym brzmieniu) Rada Państwa nie miała kompetencji do wydania dekretu w okresie trwania sesji Sejmu (zob. J. Zakrzewska, op. cit., s. 10; F. Siemieński, op. cit., s. 8; także – M. Stanowska, Dekrety „wojenne” – wbrew zasadom prawa, „Rzeczpospolita” z 19.10.1991 r., s. VIII). Dalej powstają już różnice zdań.

A więc, czy można usprawiedliwić naruszenie przez Radę Państwa konstytucyjnie określonych warunków wydawania dekretów („w okresach między sesjami Sejmu”) stanem swoistej „wyższej konieczności”, spowodowanym brakiem odpowiedniej na taką sytuację regulacji ustawowej? Tak uzasadnianego usprawiedliwienia odmawia F. Siemieński (op. cit., s. 10 i nast), zgłaszając nader sporne twierdzenie o obowiązaniu w tym okresie ustawy o stanie wojennym – z 1939 r. i o stanie wyjątkowym – z 1937 r. Najkrócej rzecz ujmując, kontrowersyjność tej tezy polega na tym, iż wspomniane ustawy były ściśle związane z konstytucją z 23 kwietnia 1935 r., co czyni szczególnie prawdopodobną tezę o utracie przez nie mocy obowiązującej – jeśli nie inaczej, to przez desuetudo (niestosowanie przez dłuższy czas).

Dekrety były zatwierdzone przez Sejm nie – jak to czyniono zwykle – uchwałą, lecz ustawą (z 25 stycznia 1982 r.). Prowadzi to niektórych specjalistów do refleksji o wręcz przeciwstawnej wymowie. Gdy jedni brak uchwały Sejmu zatwierdzającej dekrety uznają za dodatkowy powód do ich dyskwalifikacji prawnej (J. Zakrzewska, op. cit., s. 12), to inni w uchwaleniu przez Sejm ustawy – i to o takiej treści, jaką jej nadano – upatrują przejęcia przez Sejm odpowiedzialności zarówno za treść dekretów, jak i za wszelkie uchybienia prawne towarzyszące ich wydaniu (F. Siemieński, op. cit., s. 9), co wydaje się konkluzją zbyt skrajną.

Wreszcie – dekrety zawierały szereg błędów legislacyjnych w ustanawianych regulacjach, m.in. naruszając zasadę niedziałania prawa wstecz (o czym obszernie pisała w cytowanym artykule M. Stanowska). Czy błędy te naruszały konstytucję w jej ówczesnym brzmieniu, nie jest sprawą jasną. Że jednak zostały popełnione – przyznają nawet najbardziej konsekwentni obrońcy decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego (jak F. Siemieński w cytowanym artykule).

14 września 1992 r.

## IMMUNITET PARLAMENTARNY W PAŃSTWACH EUROPY ZACHODNIEJ I W USA

BEATA SZEPIETOWSKA

Immunitet parlamentarny jest to przywilej przysługujący przedstawicielowi ze względu na charakter wykonywanych przez niego funkcji, a oznaczający ujemną przesłankę procesową, tj. ograniczenie (lub wyłączenie) odpowiedzialności sądowej.

Najogólniej można wyróżnić dwa rodzaje immunitetów:

a) Immunitet nieodpowiedzialności. Nazywany też bywa w literaturze prawą konstytucyjnego immunitetem materialnym lub idemnitetem. Jego początki sięgają czternastowiecznej Anglii, gdzie członkowie parlamentu mieli zagwarantowaną wolność słowa podczas obrad parlamentu. Zasadę tę rozwinęto później w art. 9 Bill of Rights z 1688 r. i w art. 6 § 1 konstytucji USA z 1787 r.

Immunitet nieodpowiedzialności oznacza niemożność pociągnięcia przedstawiciela do odpowiedzialności cywilnej lub karnej za jego działania na forum organu przedstawicielskiego, a zwłaszcza za treść jego wystąpienia czy też za sposób, w jaki głosował. Nie oznacza to jednak, że nie można zastosować wobec niego przewidzianych regulaminem organu przedstawicielskiego kar dyscyplinarnych (np. upomnienie, odebranie głosu, wykluczenie z posiedzenia), gdy reprezentant narusza ten regulamin. Immunitet przysługuje przedstawicielowi także po upływie kadencji.

b) Immunitet nietykalności. Określany też bywa w literaturze mianem immunitetu formalnego lub osobistego. Polega on na tym, że przedstawiciel nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej bez zgody organu przedstawicielskiego lub innego upoważnionego przez ten organ podmiotu. Nie jest ważne w tym wypadku, gdzie reprezentant dokonał czynu zagrożonego karą i czy czyn ten miał związek z wypełnianiem przezeń funkcji przedstawicielskich.

Ten rodzaj immunitetu ukształtował się później niż immunitet nieodpowiedzialności. Powstał w okresie rewolucji francuskiej 1789 r. Zgromadzenie Narodowe w uchwale przyjętej 26 czerwca stwierdziło, że

proces przeciwko deputowanemu powinien być zawieszony do czasu, aż Zgromadzenie samo rozpatrzy sprawę i podejmie decyzję co do tego, czy oskarżenie jest uzasadnione czy też nie. Immunitet nietykalności obowiązuje tylko w okresie kadencji.

W literaturze przedmiotu, w odniesieniu do charakterystyki zakresu przedmiotowego tego immunitetu, wyróżnia się zazwyczaj dwa jego elementy: zakaz pociągania deputowanego do odpowiedzialności karnosądowej bez zgody organu przedstawicielskiego, zwany immunitetem poselskim oraz niedopuszczalność ograniczenia wolności deputowanego (przez aresztowanie, zatrzymanie lub w innej formie) bez takiej zgody, zwaną nietykalnością poselską.

## 1. FRANCJA

Konstytucja V Republiki ustanawia w art. 26 dwa rodzaje immunitetów przysługujących deputowanym.

Immunitet materialny oznacza, że żaden członek parlamentu nie może być ścigany, poszukiwany, zatrzymany, aresztowany bądź sądzony z powodu wyrażonych w wykonywaniu swych funkcji poglądów lub udziału w głosowaniu. Immunitet ten ma charakter stały, nie jest ograniczony do okresu piastowania mandatu, ale trwa także po jego wygaśnięciu.

Immunitet formalny został ukształtowany dwojako – w zależności od trwania bądź nie sesji parlamentu. I tak, w czasie trwania sesji żaden członek parlamentu nie może być ścigany lub zatrzymany pod zarzutem zbrodni lub występku, jak tylko za zgodą izby, do której należy, z wyjątkiem schwywania na gorącym uczynku.

W okresie między sesjami – żaden członek parlamentu nie może być zatrzymany, jak tylko za zgodą biura izby, do której należy, z wyjątkiem schwywania na gorącym uczynku, ścigania, na które poprzednio została wyrażona zgoda, lub prawomocnego wyroku skazującego.

Ponadto uwięzienie lub ściganie członka parlamentu zostaje przerwane, jeżeli zażąda tego izba, do której on należy.

Regulamin Zgromadzenia Narodowego stanowi w art. 80, iż dla rozpatrzenia każdego wniosku o uchylenie immunitetu, każdego wniosku o zawieszenie ścigania już wszczętego i każdego wniosku o zawieszenie

aresztowania deputowanego powołuje się komisję ad hoc, która działa na podstawie przepisów właściwych dla komisji stałej.

Na posiedzeniu jawnym dyskusja toczy się nad wnioskami przedstawionymi przez komisję, przedłożonymi w formie propozycji uchwały. W wypadku odrzucenia konkluzji komisji ad hoc, proponującej odrzucenie wniosku – jest on uważany za uchwalony.

## **2. PORTUGALIA**

Statut Deputowanych – ustawa nr 3/85 – określa w art. 10 immunitet materialny: „Deputowani nie ponoszą odpowiedzialności cywilnej, karnej lub dyscyplinarnej za wypowiedzi i opinie, które wygłaszają podczas pełnienia swoich funkcji”, a w art. 11 ust. 1 immunitet formalny: „Żaden deputowany nie może być zatrzymany lub aresztowany bez upoważnienia Zgromadzenia, z wyjątkiem przestępstwa zagrożonego najwyższym wymiarem kary i zatrzymania na gorącym uczynku”.

Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że „po wszczęciu postępowania karnego przeciwko deputowanemu, ostatecznie popartego przez wysłanie pozwu, poza przypadkiem przestępstwa zagrożonego najwyższym wymiarem kary, Zgromadzenie podejmie decyzję, czy immunitet deputowanego powinien lub nie powinien zostać zawieszony, aby móc nadać bieg procesowi”.

Ustęp 3 tego artykułu wskazuje przesłanki proceduralne uchylenia immunitetu: tajne głosowanie, poprzedzone opinią Komisji Regulaminowej i Mandatów, oraz absolutna większość głosów (50% + 1) obecnych deputowanych.

## **3. SZWECJA**

Uchylenie immunitetu deputowanego do Riksdagu następuje większością 5/7 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków izby.

## **4. FINLANDIA**

Art. 13 konstytucji określa immunitet materialny: „Deputowany nie może być postawiony w stan oskarżenia ani pozbawiony wolności z powodu przekonań, którym dał wyraz w izbie, ani z powodu stanowiska,



jakie zajął w toku postępowania, chyba że izba zgodzi się na to większością co najmniej 5/6 oddanych głosów.

W myśl art. 14 konstytucji deputowanemu przysługuje immunitet formalny:

– w czasie trwania sesji parlamentarnej nie może on zostać bez zgody izby aresztowany z powodu popełnienia przestępstwa pospolitego, chyba że aresztowanie zarządzi sąd lub deputowany zatrzymany zostanie na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa podlegającego karze przynajmniej 6 miesięcy pozbawienia wolności;

– deputowany, który udając się na sesję zostanie aresztowany z przyczyn innych niż wymienione wyżej, zostanie na żądanie izby natychmiast uwolniony.

## 5. BELGIA

Art. 45 konstytucji określa immunitet formalny, stanowiąc że: „Żaden członek którejkolwiek z izb nie może być ścigany ani aresztowany w czasie trwania sesji bez zgody właściwej izby, z wyjątkiem schwywania na gorącym uczynku. Żaden przymus fizyczny nie może być użyty w stosunku do członka którejkolwiek z izb podczas trwania sesji bez zgody właściwej izby. Zatrzymanie lub ściganie członka którejkolwiek z izb ulega zawieszeniu z rozpoczęciem sesji i na cały okres jej trwania, jeśli izba tego zażąda”.

## 6. HISZPANIA

Konstytucja w art. 71 ust. 1 określa immunitet materialny, stanowiąc że, „Deputowani i senatorowie nie mogą być pociągani do odpowiedzialności z powodu opinii wyrażonych w związku z wykonywaniem swych funkcji”.

Ustęp 2 tego artykułu określa immunitet formalny, stanowiąc że „W czasie piastowania mandatu deputowani i senatorowie cieszą się także nietykalnością i mogą być zatrzymani jedynie w razie ujęcia na gorącym uczynku. Nie mogą być obwinieni ani sądzeni bez uprzedniego upoważnienia właściwej izby”.

Ustęp 3 tego artykułu wskazuje właściwość Izby Karnej Najwyższego Trybunału do rozstrzygania spraw immunitetowych.

Regulamin Kongresu Deputowanych stanowi w art. 13, iż w przypadku złożenia wniosku o uchylenie immunitetu przewodniczący Kongresu przekazuje go do Komisji Statusu Deputowanych, która ma 30 dni na przedłożenie swego stanowiska Kongresowi. Jeżeli izba w ciągu 60 dni, poczynając od dnia następnego po dniu otrzymania wniosku, nie wypowie się o nim – wniosek uznaje się za odrzucony.

## 7. WŁOCHY

W myśl art. 68 konstytucji członkowie parlamentu nie mogą być pociągani do odpowiedzialności za wyrażane opinie i głosowanie związane z wykonywaniem swych funkcji.

Przeciwko żadnemu członkowi parlamentu nie może być wszczęte postępowanie karne bez zgody izby, do której należy; nie może on być aresztowany ani w inny sposób pozbawiony wolności, bądź poddany rewizji osobistej lub domowej, chyba że schwytyany został na gorącym uczynku przestępstwa, przy którego popełnieniu nakaz lub polecenie aresztowania jest obowiązkowe.

Zgody izb wymaga także aresztowanie bądź zatrzymanie w więzieniu członka parlamentu w wykonaniu nawet prawomocnego wyroku.

Na podstawie art. 18 regulaminu Izby Deputowanych wewnętrznym organem izby właściwym w sprawach z art. 68 konstytucji jest giunta (komisja) do spraw odpowiedzialności.

Przewodniczący izby kieruje bezzwłocznie do giunty akta przesłane przez władzę sądową w celu podjęcia decyzji co do uchylenia immunitetu. Giunta przedkłada izbie (w nieprzekraczalnym terminie 20 dni od dnia przekazania akt) relację w sprawie swojego stanowiska, proponując:

a) zwrócenie akt władzy sądowej, jeżeli uzna, że izba nie jest właściwa w kwestii żądania uchylenia przez nią immunitetu. Odrzucenie przez izbę powyższego wniosku skutkuje zawieszeniem posiedzenia w celu umożliwienia giuncie sformułowania dodatkowych konkluzji;

b) nieuchylenie immunitetu – wniosek ten uznaje się za odrzucony, jeżeli nie uzyskał absolutnej większości głosów, przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków izby;

c) uchylenie immunitetu – wniosek ten nie podlega głosowaniu, gdyż izba a priori zatwierdza propozycję giunty (gdy równocześnie zgłoszono

wniosek przeciwny do stanowiska komisji, głosowanie odbywa się w trybie określonym w pkt. b).

## 8. AUSTRIA

Zgodnie z § 10 regulaminu Rady Narodowej deputowani mogą być pociągnięci do odpowiedzialności tylko przed Radą Narodową w zakresie wykonywanego mandatu – za głosowania oraz z powodu ustnych i pisemnych oświadczeń składanych w związku z wykonywaniem mandatu (immunitet materialny). Deputowani mogą być pociągnięci do odpowiedzialności tylko za zgodą Rady Narodowej, z wyjątkiem przypadku schwywania na gorącym uczynku popełnienia zbrodni. Zgoda Rady nie jest również wymagana na przeszukanie mieszkania deputowanego. Ponadto deputowani mogą być bez zgody Rady tylko wówczas urzędowo ścigani z powodu czynu karalnego, jeżeli ten czyn w sposób oczywisty nie pozostaje w związku z polityczną działalnością deputowanego. Urząd winien jednak wystąpić do Rady Narodowej o ustalenie takiego związku, jeżeli zażąda tego właściwy deputowany albo 1/3 członków stałej komisji. Jeżeli Rada uzna, że występuje związek z polityczną działalnością deputowanego, to powinna jednocześnie postanowić w sprawie zgody na urzędowe ściganie deputowanego. Negatywna decyzja Rady skutkuje umorzeniem wszczętego postępowania.

Jeżeli Rada Narodowa w ciągu ośmiu tygodni nie zajmie stanowiska w sprawie wniosku urzędu powołanego do prowadzenia dochodzenia, uznaje się, że zgodę taką wyraziła.

Jeżeli Rada Narodowa lub – w okresie międzysesyjnym – właściwa komisja wystąpi z żądaniem, to aresztowanie zostaje uchylone, a dochodzenie prowadzone wobec deputowanego ulega umorzeniu.

## 9. RFN

Zgodnie z konstytucją (art. 46 ust. 1) deputowany nie może być nigdy pociągany do odpowiedzialności sądowej, dyscyplinarnej lub innej poza Parlamentem Związkowym – za sposób głosowania lub z powodu wypowiedzi w Parlamencie lub w którejś z komisji (immunitet materialny). Nie dotyczy to przypadków zniesławienia.

Ustęp 2 tego artykułu określa immunitet formalny: „Za popełnienie czynu zagrożonego karą deputowany może być pociągnięty do odpowie-

działności lub aresztowany tylko za zgodą Parlamentu Związkowego, chyba że zostanie ujęty na gorącym uczynku popełnienia przestępstwa lub dnia następnego".

W myśl § 107 regulaminu Parlamentu Związkowego wnioski w sprawach immunitetowych prezydent przekazuje do Komisji Kontroli Wyborów, Spraw Immunitetowych i Regulaminowych. Komisja ustala zasady postępowania z wnioskami o zniesienie immunitetu deputowanych (określono je w załączniku do regulaminu) i zasady te czyni punktem wyjścia projektów uchwał dotyczących poszczególnych przypadków w Parlamencie Związkowym.

## 10. USA

Konstytucja w artykule 1 § 6 stanowi, że „W okresie uczestnictwa w sesji swojej Izby oraz w czasie, gdy senatorowie i członkowie Izby Reprezentantów udają się na sesję lub z niej powracają, nie mogą być aresztowani, z wyjątkiem wypadku zdrady lub innego ciężkiego przestępstwa albo zakłócenia spokoju publicznego: nie mogą być również pociągnięci do odpowiedzialności w jakimkolwiek innym miejscu za swoje przemówienia lub wypowiedzi w którejkolwiek z Izb" (immunitet materialny).

31 grudnia 1992 r.

## OPINIE

21 września 1992 r.

**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.**

Uchwalony 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu RP w pełni zinstytucjonalizował dotychczasową praktykę, polegającą na zamieszczaniu w sprawozdaniu komisji sejmowych wniosków mniejszości. Mianowicie, z treści art. 40 ust 3 regulaminu wynika, że pod pojęciem „wnioski mniejszości” należy rozumieć tylko i wyłącznie odrzucone przez komisje wnioski i propozycje poprawek do projektu ustawy bądź uchwały rozpatrywanego przez te komisje. Wnioski mniejszości podlegają zamieszczeniu w sprawozdaniu komisji tylko wtedy, gdy zażądamy tego wnioskodawcy. Regulamin nadto wymaga, aby wnioski te zostały zgłoszone w formie pisemnej. Podczas głosowania w Sejmie wnioski mniejszości są traktowane tak samo jak inne poprawki.

Ustanowiona w regulaminie instytucja wniosków mniejszości wyłącza, moim zdaniem, możliwość zakwalifikowania do tej kategorii prawnej jakichkolwiek innych propozycji, wniosków, projektów itp., zgłoszonych w innym trybie, niż to przewiduje art. 40 ust. 3 regulaminu.

Uwaga powyższa dotyczy również poselskich projektów uchwał, wnoszonych na podstawie art. 30 regulaminu.

Na zakończenie wypada przypomnieć, że instytucja wniosków mniejszości, wprawdzie nieco ogólniej sformułowana, funkcjonowała także w okresie obowiązywania Tymczasowego Regulaminu Sejmu. Art. 41 ust. 3 tego regulaminu przewidywał, że: „wnioski i propozycje poprawek odrzucone przez komisje, na żądanie wnioskodawcy, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości”.

Witold Pawełko

26 sierpnia 1992 r.

**Między art. 9 Regulaminu Sejmu RF a art. 14 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów nie ma sprzeczności.**

Art. 9 regulaminu określa zasady organizowania klubów, kół i zespołów poselskich na mocy ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, która w art. 6 stanowi, iż organizację wewnętrzną Sejmu i Senatu, porządek ich prac oraz związane z tym obowiązki i prawa posłów i senatorów określają szczegółowo regulaminy Sejmu i Senatu.

Bez wątpienia sprawa podstawy tworzenia klubów i kół, ustalania liczby posłów tworzących klub albo koło, zasad przynależności do jednego klubu albo koła itp. jest sprawą wewnętrzną organizacji Sejmu, związaną z porządkiem pracy Sejmu i prawami posłów.

Co więcej, nawet w przypadku braku art. 6 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów należałoby uznać prawo Sejmu do określenia takich zasad. Regulamin jest bowiem aktem, za pomocą którego Sejm winien określić wszystkie kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem Sejmu, w tym także nie uregulowane w konstytucji i ustawach. Wymaga się jedynie, aby nie zawierał on przepisów sprzecznych z konstytucją i ustawami.

Jacek Lang

24 października 1992 r.

**Regulamin zespołu Akcja Katolicka, utworzonego przez grupę parlamentarzystów z ZChN, nie pozwala traktować tej grupy jako samodzielny zespół poselski.**

Regulamin Sejmu RP przewiduje różne formy organizacji posłów w łonie Sejmu; ta różnaitość ma służyć stworzeniu jak najkorzystniejszych warunków do „skutecznej realizacji ich obowiązków oraz ochrony praw wynikających z tytułu sprawowania mandatu” (art. 5 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów).

W świetle art. 9 regulaminu wskazać można dwie podstawowe formy organizacji posłów:

a) formę zasadniczą, którą są kluby lub koła tworzone „na zasadzie politycznej” (art. 9 ust. 1 regulaminu),

b) formę posiłkową, jaką są zespoły „zorganizowane na innych zasadach niż określone w ust. 1” (art. 9 ust. 6).

Użyte w regulaminie nieprecyzyjne sformułowanie „na zasadzie politycznej” nie może być rozumiane jako przynależność posłów do partii politycznych, których istotę określa ustawa z 20 lipca 1990 r. o partiach politycznych (Dz. U. nr 54, poz. 312). W regulaminie nie użyto sformułowania zawężającego możliwość tworzenia klubów lub kół do zasad przynależności partyjnej. Skoro mówi się o zasadzie politycznej, to należy rozumieć tę zasadę szeroko, jako odnoszącą się do tych, którzy zajmują się polityką, uprawiają działalność polityczną. Kluby i koła, będące polityczną formą samoorganizacji posłów na terenie Sejmu, służą realizacji polityki partii i ugrupowań politycznych na forum Sejmu. Działalność i zadania klubów są wyznaczane nie przez Sejm, lecz przez odpowiednie ugrupowania polityczne, których reprezentanci, zasiadający w organie przedstawicielskim, stanowią klub lub koło.

Poprzez kluby czy koła poszczególne partie i ugrupowania polityczne oddziałują na pracę Sejmu, przy czym nie jest to transformacja prosta, bo kluby lub koła współkształtują linię polityczną, zwłaszcza współcześnie, kiedy zaznacza się ich duży stopień samodzielności – autonomii – wobec organizacji politycznych.

Regulamin Sejmu określa pozycję prawną klubów i kół poselskich; przede wszystkim reprezentanci klubów i w odpowiedni sposób kół wchodzi z urzędu w skład organu sejmowego – Konwentu Seniorów – oraz mają pewne regulaminowe przywileje związane z tokiem prac Sejmu. Tych praw i możliwości nie mają zespoły powoływane z mocy art. 9 ust. 6 regulaminu.

Szerokie rozumienie przynależności do klubów i kół „na zasadzie politycznej” wydaje się zawężać możliwości tworzenia zespołów poselskich, o których mówi ust. 6 art. 9 regulaminu. Należałoby rozumieć, iż w świetle regulaminu chodzi o tworzenie zespołów poselskich, które są organizowane na innych, ale „niepolitycznych” zasadach. Chodziłoby więc o zespoły grupujące posłów bezpartyjnych lub należących do różniących się politycznie klubów i kół według innych niż „polityczne” kryteriów. A zatem tworzących zespoły w oparciu o takie kryteria, jak: światopoglądowe (pewnej wyznawanej filozofii życia, zwolenników

jakiejś idei), terytorialne, społeczno-zawodowe (związki zawodowe), wykonywanej profesji, narodowościowe itp. Zespół taki nie powinien jednak zawęzać członkostwa do jednego ugrupowania politycznego czy opcji politycznej utożsamianej z istniejącym lub istniejącymi klubami politycznymi. Wprowadzenie takich ograniczeń nadaje mu bowiem „polityczne” zabarwienie.

W świetle powyższych rozważań nasuwają się daleko idące wątpliwości, czy zespół Akcja Katolicka można uznać za parlamentarny zespół w rozumieniu art. 9 ust. 6 regulaminu Sejmu. W regulaminie Akcji Katolickiej (§ 1) ogranicza się przynależność do niej do grona posłów i senatorów Klubu Parlamentarnego Zjednoczenia Chrześcijańsko-Narodowego. W wewnętrznej strukturze parlamentarnej jest to, pod względem składu członkowskiego, w istocie dublowanie istniejącego w łonie Sejmu klubu politycznego. W § 2 regulaminu zespołu postanawia się, iż jego celem jest „ugruntowanie katolickiej myśli politycznej”, a zatem również sfera aktywności zespołu rozciągałaby się i dotyczyła polityki, w tym zakresie pokrywając się z przestrzenią aktywności istniejącego klubu parlamentarnego.

Projektowana więc zasada kreowania i działalności zespołu Akcja Katolicka sprawia, iż powinien on być traktowany jako ogniwo Klubu ZChN, pozostające w strukturze Klubu ZChN, a nie jako wyodrębniony w łonie Sejmu parlamentarny zespół poselski w rozumieniu art. 9 ust. 6 regulaminu Sejmu.

Janusz Mordwilko

12 maja 1992 r.

**Zgodnie z art. 20 ust 3 Konstytucji RP Sejm jako najwyższy organ władzy państwowej sprawuje m.in. kontrolę nad działalnością innych organów władzy i administracji państwowej. Jest to generalna zasada, na podstawie której powstał art. 2 ust. 1 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów: „Posłowie, realizując konstytucyjne uprawnienia Sejmu, uczestniczą w sprawowaniu władzy państwowej, w szczególności przez czynny udział w**



**(...) sprawowaniu kontroli nad działalnością organów państwowych".**

W związku z wykonywaniem konstytucyjnych i ustawowych uprawnień poszczególni posłowie mają prawo do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność m.in. organów administracji państwowej (art. 19 ust. 1 ustawy z 31 lipca 1985 r.), w tym również mają prawo dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową (art. 19 ust. 2 cyt. ustawy). Przy czym zaznaczyć trzeba, że z uprawnień tych mogą oni korzystać bez potrzeby uzyskiwania odrębnych upoważnień. Wyjątek stanowi dostęp do wiadomości będących tajemnicą państwową o szczególnie ważnym znaczeniu dla obronności państwa, sił zbrojnych i bezpieczeństwa państwa, oznaczonych klauzulą „tajne specjalnego znaczenia”. Zgodnie z art. 19 ust. 3 ustawy dostęp posłów do wiadomości oznaczonych tą klauzulą, a także tryb udostępniania wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową określają przepisy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej.

W związku z powyższym nie ma zastosowania do posłów art. 7 ust. 6 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz. U. nr 40, poz. 271 z późn. zm.) oraz wydane na tej podstawie nie publikowane zarządzenie nr 33 prezesa Rady Ministrów z 27 grudnia 1985 r.

Natomiast w przypadku dostępu posła do wiadomości oznaczonych klauzulą „tajne specjalnego znaczenia” muszą mieć zastosowanie artykuły 19 oraz 20 ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. Z treści powyższych artykułów wynika, że posłowie winni zastosować się do odpowiednich przepisów związanych z trybem i sposobem postępowania z tymi wiadomościami, wydanych przez ministra obrony narodowej w porozumieniu z ministrem spraw wewnętrznych oraz przez ministra spraw wewnętrznych (zarządzenia te mają charakter poufny).

Irena Galińska-Rączy, Zofia Nizińska

8 października 1992 r.

**Art. 22 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów ustanawia wobec organów: administracji rządowej, samorządu terytorialnego, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i samorządowych oraz organizacji społecznych obowiązek udzielania posłom i senatorom wszechstronnej pomocy w wykonywaniu ich obowiązków.**

Jednocześnie artykuł ten ustanawia odpowiedzialność pracowników organów i jednostek w nim wymienionych, odsyłając do odpowiednich przepisów z zakresu prawa pracy.

Do obowiązków pracowniczych w rozumieniu Kodeksu pracy (art. 12 oraz 100) należy:

- sumienne i staranne wykonywanie pracy,
- przestrzeganie dyscypliny i porządku pracy (w tym regulaminu pracy),
- stosowanie się do poleceń przełożonych, które dotyczą pracy,
- przestrzeganie ustalonego w zakładzie czasu pracy oraz efektywne jego wykorzystywanie,
- dążenie do uzyskiwania jak najlepszych wyników w pracy,
- przestrzeganie przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy oraz przepisów przeciwpożarowych,
- troska o dobro zakładu pracy i jego mienie,
- przestrzeganie tajemnicy państwowej i służbowej,
- przestrzeganie zasad współżycia społecznego.

Pracownik, który narusza wymienione obowiązki może podlegać karze porządkowej lub dyscyplinarnej. Do katalogu tych kar należą:

- upomnienie,
- nagana,
- kara pieniężna.

W czasie ciężkiego naruszenia obowiązków pracowniczych zakład pracy zgodnie z art. 52 k.p. może niezwłocznie rozwiązać umowę o pracę – z winy pracownika. Podkreślić należy, że ostateczna decyzja w sprawie ukarania pracownika pozostaje w gestii zakładu pracy, który dokonuje niejako kwalifikacji naruszenia obowiązków pracowniczych.

Wszelkie kary zakład pracy może nałożyć po uprzednim wysłuchaniu pracownika.

Ponieważ omawiany art. 22 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów nie zawiera konkretnych sankcji, które obliowałyby wymie-

nione w nim podmioty do przestrzegania tego artykułu, a odsyła jedynie do przepisów prawa pracy – z całą mocą podkreślić należy, że ocena zaistniałej sytuacji oraz ewentualne ukaranie pracownika należą wyłącznie do zakładu pracy, a gdy chodzi o kierownika zakładu pracy – do organu nadzorującego ten zakład. Ukazanie pracownika za naruszenie przepisu art. 22 ustawy z 31 lipca 1985 r. będzie więc mogło polegać na udzieleniu kary porządkowej lub dyscyplinarnej (w drastycznych tylko wypadkach można byłoby zastosować rozwiązanie stosunku pracy bez wypowiedzenia), co może wynikać z decyzji kierownika danej instytucji poprzedzonej stosownym wnioskiem posła (senatora).

W odniesieniu do pracowników organów i jednostek wymienionych w art. 22, będących urzędnikami państwowymi lub pracownikami samorządowymi (w rozumieniu ustawy o pracownikach urzędów państwowych oraz ustawy o pracownikach samorządowych), będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy art. 34 ustawy z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (Dz. U. nr 31, poz. 214 z późn. zm.). W świetle tej ustawy karą porządkową jest upomnienie, karą zaś dyscyplinarną – nagana, nagana z ostrzeżeniem, nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do dwóch lat do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko, przeniesienie na niższe stanowisko lub wydalenie z pracy w urzędzie.

A zatem, za uchybienia wynikające z art. 22 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów mogą być zastosowane omówione wyżej kary przewidziane w kodeksie pracy, a w odniesieniu do pracowników państwowych bądź samorządowych – również sankcje wynikające z przepisów ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

W omawianej kwestii mogą mieć także odpowiednie zastosowanie przepisy art. 237 § 2 oraz art. 247 Kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), w przypadku bowiem zachowania niezgodnego z tymi artykułami pracownik, który nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku wynikającego z art. 36 k.p.a., albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie ustalonym w myśl art. 37 § 2 k.p.a., podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej, której zasady zostały wyżej omówione.

Irena Galińska-Rączy

20 maja 1992 r.

**Uprawnienia poselskie w stosunku do organów samorządu terytorialnego reguluje ustawa z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jednolity Dz. U. z 1991 r. nr 18, poz. 79).**

Ustawodawca w art. 20 tej ustawy przyznał posłowi 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 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 poseł ma prawo zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania. Podkreślić należy, że w świetle cytowanych przepisów posłowi nie przysługuje prawo żądania (uzyskiwania) wszelkich informacji i materiałów oraz bezpośredniego wglądu w działalność organów samorządu terytorialnego, albowiem powyższe prawo ustawodawca przyznał posłom jedynie w stosunku do podmiotów wymienionych w art. 19 ust. 1 omawianej ustawy (są to: organy administracji państwowej, zakłady i przedsiębiorstwa państwowe oraz inne jednostki gospodarki społecznej). 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. Przytoczony artykuł nie zawiera sankcji, która obliłowałaby ww. organ do przestrzegania wskazanego terminu i jednocześnie pozwalała na ukaranie osób świadomie lekceważących ustawowy zapis. Sankcje takie zostały natomiast przewidziane w Kodeksie postępowania administracyjnego (k.p.a.).

Stosownie do art. 237 § 2 i art. 247 k.p.a. poseł, który wystąpił ze skargą lub wnioskiem w imieniu własnym lub innej osoby do właściwego organu, powinien być poinformowany o sposobie załatwienia skargi lub wniosku, a gdy ich załatwienie wymaga zgromadzenia dowodów, informacji lub wyjaśnień – także o stanie rozpatrzenia skargi lub wniosku, najpóźniej w terminie 14 dni od dnia ich wniesienia lub przekazania. I tak, w razie niezakończoności sprawy w terminie organ samorządu, do którego zwrócił się poseł, ma obowiązek zawiadomienia go o przyczynie zwłoki i wskazania nowego terminu załatwienia sprawy (interwencji).

Pracownik administracji samorządowej powołanej do załatwienia sprawy, który bez uzasadnionych powodów nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku poinformowania o przyczynie zwłoki, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej. W każdym przypadku nie uzasadnionego przedłużania terminu załatwienia sprawy winny być w stosunku do odpowiedzialnego pracownika wyciągnięte konsekwencje służbowe. Rodzaj i zakres tych konsekwencji wynikać będzie każdorazowo z przepisów dotyczących odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej pracowników danego organu administracji. Ukaranie pracownika będzie więc mogło polegać na udzieleniu upomnienia czy nagany albo nawet na rozwiązaniu z nim stosunku pracy, w wyniku decyzji kierownika organu poprzedzonej stosownym wnioskiem posła. Jeśli w trakcie wykonywania mandatu poseł stwierdzi, że pracownik organu administracji samorządowej fałszuje dokumenty, ma on obowiązek powiadomienia stosownych organów, zgodnie bowiem z art. 256 Kodeksu postępowania karnego (k.p.k.) każdy, kto dowie się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, ma społeczny obowiązek zawiadomić o tym prokuratora lub policję.

W myśl art. 265 i 266 Kodeksu karnego przestępstwem jest:

- podrabianie dokumentów,
- poświadczenie nieprawdy przez funkcjonariusza publicznego (poświadczenie nieprawdy może polegać nie tylko na stwierdzeniu okoliczności nie istniejącej lub na przeinaczeniu istniejącej, lecz również na zatajeniu tego, co zdarzyło się naprawdę i co należało stwierdzić).

Jednakże w świetle art. 255 k.p.k. zaznaczyć należy, że postępowanie będzie wszczęte, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że popełniono przestępstwo (na przykład fałszowanie dokumentów).

Irena Galińska-Ręczy

13 lutego 1992 r.

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

Okręgowa rada lekarska – która w myśl § 5 rozporządzenia ministra zdrowia i opieki społecznej z 2 października 1990 r. w sprawie zasad i trybu powoływania na niektóre stanowiska (oraz przeprowadzania konkursu) w zakładach społecznej służby zdrowia powołuje komisję konkursową wybierającą ordynatora – jest organem samorządu zawodowego lekarzy i nie można zaliczyć jej do kategorii podmiotów, o których mowa w art. 19 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Okręgowa rada lekarska może więc odmówić dostarczenia posłowi protokołu z czynności komisji konkursowej wybierającej ordynatora.

Natomiast – w myśl art. 21 cytowanej wyżej ustawy – poseł może podjąć interwencję w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym oraz organizacji społecznej, a także w niepaństwowej jednostce organizacyjnej – dla załatwienia sprawy, którą wnosi, jak również zaznajamiać się z tokiem jej rozpatrywania. Kierownik każdego z ww. urzędów lub instytucji obowiązany jest niezwłocznie przyjąć posła, który przybył w celu załatwienia sprawy związanej w wykonywaniem swego mandatu oraz udzielić mu wszystkich wyjaśnień dotyczących sprawy.

Organy lekarskiego samorządu zawodowego zaliczyć należy do niepaństwowych jednostek organizacyjnych (wymienionych w art. 21 cyt. ustawy). Poseł może więc domagać się od przewodniczącego prezydium okręgowej rady lekarskiej dostarczenia wszelkich informacji na temat prawidłowości przeprowadzenia konkursu na ordynatora szpitala, a ten ma obowiązek posła przyjąć i informacji takich mu udzielić.

Odmowa udzielenia wyjaśnień i informacji byłaby w tym wypadku naruszeniem art. 21 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

Joanna Konecka

2 czerwca 1992 r.

**Ustawodawca, dając posłom (senatorom) prawo formalnego dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę służbową, nie czyni wobec parlamentarzystów wyjątku w postaci odstąpienia od obowiązku materialnej ochrony tajemnicy służbowej.**

Poseł X powołując się na art. 19 ust 1 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, wystąpił do ministra finansów o udostępnienie posłom dokumentów przygotowanych przez angielską firmę konsultingową dotyczących stanu i perspektyw rozwoju Państwowego Zakładu Ubezpieczeń – jednostki podległej ministrowi finansów. Przywołany wyżej artykuł ustawy daje posłom w wykonywaniu mandatu prawo do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji państwowej, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek gospodarki społecznej.

Na mocy rozporządzenia ministra finansów z 18 grudnia 1991 r. Państwowy Zakład Ubezpieczeń został z dniem 1 stycznia 1992 r. przekształcony w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa – Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A., nad którą nadzór sprawuje minister finansów.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów odmawiając posłom udostępnienia żądanych dokumentów przywołał następujące argumenty:

a) ekspertyza dotycząca stanu i perspektyw rozwoju PZU została przygotowana i sfinansowana przez Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A.,

b) ekspertyza powyższa w rozumieniu PZU S.A. stanowi przedmiot tajemnicy handlowej firmy,

c) na mocy art. 19 cytowanej wyżej ustawy poseł nie może żądać udostępnienia dokumentów, będących tajemnicą handlową firmy.

Ad a)

Po zbadaniu stanu faktycznego potwierdziła się słuszność informacji posła. Zlecenie dokonania ekspertyzy pochodziło od PZU (choć z założenia przygotowane było jako podstawa prawno-organizacyjnego przekształcenia PZU w PZU S.A.), a nie od PZU S.A., jak twierdzi podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów. Jednocześnie przekształcenie PZU w PZU S.A., jednoosobową spółkę Skarbu Państwa nadzorowaną

przez ministra finansów, nie ogranicza prawa posła do uzyskiwania wszelkich informacji

i materiałów oraz wglądu w działalność PZU S.A. – funkcjonującego w rozumieniu art. 19 ust. 1 ustawy jako „inna jednostka gospodarki społecznej” (dotychczas jako „zakład”).

Ad b)

Art. 19 ustawy nie określa *expressis verbis* poselskiego prawa dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę handlową. Zwrot „tajemnica handlowa” mieści się swym zakresem przedmiotowym w pojęciu tajemnicy służbowej. W obowiązującej ustawie z 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (D.U. nr 40, poz. 271 z późn. zm.) art. 3 ust. 1 stanowi, że „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”. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że „Kierownicy państwowych, spółdzielczych i społecznych jednostek organizacyjnych ustalają wykazy rodzajów wiadomości stanowiących tajemnicę służbową, występujących w zakresie działania tych jednostek”. Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów mógł więc dokumentom sporządzonym przez firmę konsultingową, dotyczącym stanu i perspektyw rozwoju PZU, nadać charakter tajemnicy handlowej (służbowej).

Ad c)

Równocześnie na mocy art. 19 ust. 2 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów „Posłowie (...) mają prawo dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę (...) służbową, a także wstępu na teren obiektów lub do pomieszczeń, w których wiadomości te występują, bez potrzeby uzyskiwania odrębnych upoważnień”. Ustęp 3 tego artykułu precyzuje, że „tryb udostępniania wiadomości stanowiących tajemnicę (...) służbową określają przepisy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej”.

Na mocy art. 10 ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej poselskie prawo dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę służbową wiąże się z obowiązkiem stosowania niezbędnych środków zapobiegających ujawnieniu wiadomości osobom nie upoważnionym.



Natomiast ust. 3 art. 5 stanowi, że „zasady zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy (...) służbowej przed sądami i innymi organami określają odrębne przepisy”.

Poseł zwracający się o dostęp do wiadomości objętych tajemnicą służbową (w przypadku PZU – tajemnicy określonej jako „handlowa”) jest związany przepisami ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej. W świetle przepisów tej ustawy nie znajduje uzasadnienia stanowisko posła domagającego się „upublicznienia skrywanego dokumentu” (ekspertyza firmy konsultingowej). Tajemnica służbowa przekazana posłowi nie może stać się przedmiotem ujawnienia osobom nie upoważnionym. W przeciwnym razie umyślne jej ujawnienie wypełnia znamiona przestępstwa z art. 264 § 1 Kodeksu karnego (obostrzenie z art. 264 § 2 – przekazanie tajemnicy służbowej za granicę).

Beata Szepietowska

25 listopada 1992 r.

**Art. 24 ust. 5 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów stanowi, że okres pobierania ryczałtu traktowany jest jako okres zatrudnienia.**

Ustawa ta przewiduje prawo posła do otrzymywania tzw. Ryczałtu poselskiego:

- w okresie, kiedy poseł korzysta z urlopu bezpłatnego udzielonego mu przez zakład pracy w celu umożliwienia mu wykonywania mandatu (art. 24 ust. 3),
- w innych przypadkach, na podstawie decyzji Prezydium Sejmu przyznającej ten ryczałt w części lub w całości (art. 24 ust. 4).

Okres pobierania omawianego ryczałtu zalicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, w tym także różnego rodzaju uprawnienia szczególne (związane np. z wymogiem wykonywania jakiegoś zawodu, zatrudnieniem w określonym zakładzie). Zapis tego artykułu wskazuje wyraźnie, że ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów dopuszcza jedynie zaliczalność okresu pobierania ryczałtu w

zakresie różnych świadczeń pracowniczych, co oznacza, że okres ten winien być traktowany jako okres zatrudnienia w momencie ustalania tych świadczeń. Można zatem powiedzieć, że okres pobierania ryczałtu jest okresem równorzędnym z okresami zatrudnienia wymaganymi do nabycia np. emerytury, urlopu, odprawy emerytalnej, odprawy pośmiertnej, nagrody jubileuszowej czy nagrody z zakładowego funduszu nagród. Wymienione świadczenia wynikają ze stosunku pracy. Okres sprawowania mandatu poselskiego nie kreuje stosunku pracy między posłem a Kancelarią Sejmu (Sejm nie jest też dla posła zakładem pracy), a sam ryczałt jest jakby rekompensatą za nie wypłacane w czasie urlopu bezpłatnego wynagrodzenie. Dlatego też posłowie otrzymujący ryczałt nie mogą ubiegać się o wymienione wyżej świadczenia z Kancelarii Sejmu.

Przypomnieć należy, że pracownicze uprawnienia do nagrody jubileuszowej, odpraw emerytalnych oraz nagród z zakładowego funduszu nagród nie mają charakteru obligatoryjnego. Mogłyby zatem zaistnieć sytuacja, kiedy poseł otrzymałby np. odprawę emerytalną z Kancelarii Sejmu, podczas gdy w jego macierzystym zakładzie system wynagradzania nie przewiduje w ogóle takich odpraw. Tak rozszerzająca wykładnia art. 24 ust. 5 ustawy naruszać mogłaby zasady sprawiedliwości społecznej, wprowadzając zbyt daleko idące preferencje dla parlamentarzystów, którzy obok nie opodatkowanych diet mają prawo do ryczałtu (poselskiego lub senatorskiego).

Irena Galińska-Raczy

12 października 1992 r.

**W razie śmierci pracownika w okresie zatrudnienia (stosunku pracy) członkom rodziny pracownika przysługują następujące świadczenia:**

- odprawa pośmiertna przewidziana w art. 93 Kodeksu pracy,
- zasiłek pogrzebowy przewidziany w art. 41-47 ustawy z 17 grudnia 1974 r. (tekst jednolity Dz. U. z 1983 r. nr 30, poz. 143; zm. z 1985 r. nr 4, poz. 15; z 1986 r. nr 42, poz. 202; z 1989 r. nr 4, poz. 21, nr 35, poz. 192; z 1991 r. nr 104, poz. 450, nr 106, poz. 457, nr 110, poz. 474),

**– renta rodzinna przewidziana w art. 37-45 ustawy z 14 grudnia 1982 r. o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.**

**Kancelaria Sejmu nie dokonuje wypłat omówionych świadczeń.**

Powołane wyżej przepisy mają zastosowanie do pracowników w rozumieniu Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 24 ust. 5 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów w brzmieniu obowiązującym od 6 lutego 1991 r. (tekst jednolity w Dz. U. z 1991 r. nr 18, poz. 79) ryczałt poselski (senatorski) w zakresie składek oraz świadczeń z ubezpieczenia społecznego jest traktowany jak wynagrodzenie za pracę, a okres pobierania tego ryczałtu jako okres zatrudnienia. Z mocy art. 24 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy posłowie w okresie udzielonego im przez zakład pracy urlopu bezpłatnego mają prawo dla siebie i członków rodziny do świadczeń zakładów społecznej służby zdrowia. W związku z pobieraniem ryczałtu posłowie nie mają prawa np. do świadczeń z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa (bez względu bowiem na okres niezdolności do pracy z powodu np. choroby posłowie zachowują prawo do ryczałtu i w związku z tym nie uzasadniona byłaby wypłata zasiłku chorobowego).

Ustawa z 31 lipca 1985 r. dopuszcza jedynie zaliczalność okresu pobierania ryczałtu poselskiego w zakresie składek, świadczeń z ubezpieczenia społecznego typu emerytura oraz uprawnień przysługujących pracownikom, wynikających z przepisów prawa pracy (np. okres pobierania ryczałtu poselskiego winien być traktowany jak okres zatrudnienia w momencie ustalania uprawnień urlopowych, emerytalnych; winien być również zaliczony do okresów uprawniających do wypłaty nagrody jubileuszowej czy nagrody z zakładowego funduszu nagród). Okres pobierania ryczałtu winien być wliczony do okresu zatrudnienia zmarłego pracownika-posła, od którego to okresu zależy wysokość odprawy pośmiertnej.

Kancelaria Sejmu nie dokonuje wypłat omówionych świadczeń. Odprawa pośmiertna przewidziana w art. 93 k.p. będzie przysługiwała rodzinie zmarłego posła od zakładu pracy, który udzielił mu urlopu bezpłatnego w celu umożliwienia wykonywania mandatu, zaś zasiłek pogrzebowy na wniosek uprawnionego członka rodziny zmarłego winien wypłacić właściwy oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Irena Galińska-Rączy

2 listopada 1992 r.

**Poseł prowadzący działalność gospodarczą na własny rachunek, będąc pracodawcą, nie może ubiegać się o przyznanie miesięcznego ryczałtu poselskiego.**

Zgodnie z art. 24 ust. 3 ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz. U. z 1991 r. nr 18, poz. 79) poseł otrzymuje miesięczny ryczałt poselski tylko wówczas, gdy korzysta z bezpłatnego urlopu w zatrudniającym go zakładzie pracy. Oznacza to, że podstawową przesłanką do uzyskania miesięcznego ryczałtu poselskiego (a tym samym do bycia tzw. posłem zawodowym) jest:

- bycie pracownikiem,
- uzyskanie z zakładu pracy urlopu bezpłatnego.

Osoba prowadząca działalność gospodarczą jest zarazem pracodawcą, a więc nie jest pracownikiem sensu stricto w rozumieniu przepisów prawa pracy. W tym miejscu można przytoczyć uchwałę Sądu Najwyższego, która stwierdza, że nawet „warsztat rzemieślniczy prowadzony przez osobę fizyczną na jej własny rachunek, w którym zatrudnia się pracowników, jest zakładem pracy w rozumieniu art. 186 § 1 Kodeksu pracy” (uchwała składu siedmiu sędziów SN z 6 VIII 1980 r. nr V PZP 12/78).

Reasumując, stwierdzić należy, że poseł prowadzący działalność gospodarczą na własny rachunek, będąc pracodawcą nie może ubiegać się o przyznanie miesięcznego ryczałtu poselskiego, co oznacza, że nie może być posłem zawodowym w rozumieniu cytowanej ustawy.

Poseł może natomiast ubiegać się o przyznanie omawianego ryczałtu w przypadku zawieszenia prowadzonej przez niego działalności gospodarczej.

Irena Galińska-Rączy, Zofia Nizińska

12 października 1992 r.

**Do odwołania wojewody, który jest posłem lub był posłem (przed upływem dwóch lat od końca kadencji), nie jest konieczne wyrażenie zgody przez Prezydium Sejmu.**

Art. 26 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz. U. z 1991 r. nr 18, poz. 79) stanowi m.in., że rozwiązanie stosunku pracy z posłem bez jego zgody, w czasie trwania kadencji Sejmu oraz w ciągu dwóch lat po jej upływie, nie może nastąpić bez zgody Prezydium Sejmu. Przepis ten ma zapewnić niezbędne warunki skutecznej realizacji obowiązków poselskich oraz ochronę praw wynikających z tytułu sprawowania mandatu. Ustanawiając uprawnienia poselskie w art. 24-26 ustawodawca odnosi je do wszelkich stosunków pracy, nie przewidując wyjątków.

Czy przepis art. 26 wymienionej ustawy poselsko-senatorskiej obejmuje również osoby na kierowniczych stanowiskach państwowych?

Polskie prawo nie określa statusu prawnego osób powoływanych na kierownicze stanowiska państwowe, nie pozwala też jednoznacznie wyznaczyć kręgu osób sprawujących kierownicze stanowiska. W świetle obowiązującego prawa należy uznać, iż osobami zajmującymi kierownicze stanowiska państwowe są osoby objęte ustawą o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (ustawa z 31 lipca 1981 r., Dz. U. nr 20, poz. 101, z późn. zm.). Aktem prawnym świeżej daty, wypowiedającym się w tej materii, jest rozporządzenie Prezydenta RP z 30 czerwca 1992 r. w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz. U. nr 52, poz. 237). Obydwa akty prawne zaliczają wojewodę do kręgu osób piastujących kierownicze stanowiska państwowe.

I chociaż w obecnym stanie prawnym nie ma całkowitej jasności co do statusu osób zajmujących kierownicze stanowiska, to jednak brak jest podstaw, aby przyjąć, że osoby te są pracownikami w rozumieniu kodeksu pracy. Należałoby raczej przyjąć, że są one sui generis funkcjonariuszami państwowymi. Mimo iż wyrażane są poglądy, że osobom na kierowniczych stanowiskach państwowych przysługują nie tylko uprawnienia wynikające z ustawy o wynagradzaniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, lecz także niektóre uprawnienia pracownicze, jak np. urlopy wypoczynkowe i uprawnienia emerytalne, to jednak nie może to dotyczyć ochrony stosunku pracy. W szczególności odwołanie z państwowego stanowiska kierowniczego nie może być ograniczone

w tych przypadkach, w których przepisy prawa pracy przewidują ograniczenie bądź zakaz rozwiązania stosunku pracy. Wynika to zarówno z istoty stosunku łączącego osobę na kierowniczym stanowisku państwowym z organem powołującym, jak i z przepisów regulujących zasady i tryb odwołania z tych stanowisk. Omawiany przepis art. 26 ustawy poselsko-senatorskiej przewiduje, iż rozwiązanie stosunku pracy z posłem (lub byłym posłem w ciągu dwóch lat) nie może nastąpić (przy braku jego zgody) bez zgody Prezydium Sejmu. Przepis ten jako dotyczący ochrony stosunku pracy, a więc uprawnień pracowniczych, nie może być stosowany do osoby na kierowniczym stanowisku państwowym. Odwołanie z tego stanowiska nie może bowiem podlegać takim rygorom, jakim podlega rozwiązanie stosunku pracy.

Stanowisko wojewody jest obsadzane w trybie powołania. Akt ten ma podwójny charakter z jednej strony – jest to indywidualny akt prawny, mający na celu obsadzenie stanowiska organu administracji państwowej, z drugiej – akt powołania jest także aktem prawnym konstytuującym pewne elementy stosunku pracy osoby „zatrudnianej” na stanowisku wojewody. Ten „stosunek pracy” wojewody jest jednak ułomny, a w konsekwencji jego sytuacja prawna jako pracownika jest dosyć słaba, chociaż z tego ułomnego „stosunku pracy” wypływają niektóre uprawnienia pracownicze, jak np. prawo do urlopu, emerytury. Te niektóre aspekty „stosunku pracy”, wypływające z aktu powołania wojewody, nie stwarzają jednak wyczerpujących przesłanek do uznania, iż odwołanie ze stanowiska wojewody wymaga zgody Prezydium Sejmu.

Wojewoda jest w świetle art. 42a Konstytucji RP organem administracji rządowej oraz przedstawicielem rządu w województwie. Powołanie na stanowisko wojewody następuje na czas nie oznaczony, zatem w każdym czasie może nastąpić odwołanie przez organ powołujący. Z postanowień konstytucji oraz ustawy określającej status wojewody wynika, iż jest to stanowisko, wobec którego stosuje się oceny polityczne, w pewnym sensie zbliżone do ocen stosowanych w stosunku do ministra. Trudno natomiast formułować wymóg zgody Prezydium Sejmu na wnioski premiera o odwołanie ministra-pośła ze składu rządu.

W konkluzji należy uznać, iż do odwołania wojewody, który jest posłem lub był posłem (przed upływem dwóch lat do końca kadencji), nie jest konieczne wyrażanie zgody przez Prezydium Sejmu w trybie art. 26 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej.

Janusz Mordwiłko

8 czerwca 1992 r.

**Zarówno ustawa z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 79), jak i uchwała Prezydium Sejmu z 25 stycznia 1990 r. w sprawie wysokości oraz zasad wypłacania diet poselskich nie przewidują możliwości udzielenia „urlopu w pełnieniu obowiązków poselskich” na czas wyjazdu za granicę.**

Przepisy ustawy z 1985 r. nie mówią nic na temat wyjazdów zagranicznych posłów. Natomiast we wspomnianej wyżej uchwale Prezydium Sejmu występuje termin „parlamentarny wyjazd za granicę”. Tego typu wyjazd uzasadnia bowiem niepotrącanie diet poselskich w przypadku nieobecności na posiedzeniach plenarnych Sejmu lub na posiedzeniu komisji (§ 4 ust. 1). Wydaje się jednak, że nie każdy wyjazd poselski mieści się w pojęciu „parlamentarny wyjazd za granicę”, zważywszy chociażby jego cel i charakter. Do „parlamentarnych wyjazdów za granicę”, choć określenie to nie jest bliżej zdefiniowane w przepisach, należałoby zaliczyć te wyjazdy, w czasie których poseł występuje jako członek delegacji Sejmu lub jego organów, bądź jako przedstawiciel Sejmu lub jego organów, bądź też jako przedstawiciel czy członek delegacji klubów lub zespołów poselskich, a także wyjazdy z tytułu uczestnictwa w międzynarodowych organizacjach i organach międzyparlamentarnych.

Należy jednak zauważyć, że zgodnie z § 4 ust. 2 cytowanej uchwały „wątpliwości w sprawach określonych w ust. 1 rozstrzyga Prezydium Sejmu”; organ ten jest zatem również uprawniony do ostatecznego określenia zakresu pojęcia „międzyparlamentarny wyjazd za granicę” i to zarówno generalnie, jak i w konkretnych indywidualnych sytuacjach.

Prywatne wyjazdy zagraniczne posłów nie stoją w sprzeczności z ich statusem prawnym i obowiązkami. Może natomiast dojść, w sytuacji dłuższego wyjazdu zagranicznego, do praktycznej niemożności wykonywania przez posłów nałożonych na nich ustawowo obowiązków. Przepisy prawne nie przewidują jednak żadnych ograniczeń, jeśli chodzi o długość wyjazdów zagranicznych parlamentarzystów. Długotrwałość prywatnych wyjazdów zagranicznych posłów nie powinna jednak kolidować z ich podstawowym obowiązkiem, określonym w art. 4 ustawy z 1985 r., która stanowi, że są oni „obowiązani traktować swoje mandaty jako najważniejszą powinność obywatelską, a pierwszym i podstawowo-

wym ich obowiązkiem jest udział w pracach Sejmu (...) oraz komisji, których są członkami".

W tym też zakresie cytowana uchwała Prezydium Sejmu (z 25 stycznia 1990 r.) wprowadza swoiste sankcje finansowe na niedopełnienie tego obowiązku, postanawiając w § 4 ust. 1, że za każdą nieobecność posła na posiedzeniu plenarnym Sejmu potrąca się 10% podstawowej diety poselskiej, a na posiedzeniu Komisji Sejmowej – 5% tej diety". Tylko poważny wypadek losowy bądź parlamentarny wyjazd za granicę jako powody nieobecności zezwalają na niestosowanie takich potrąceń. Wątpliwości, jak już wspomniano wcześniej, rozstrzyga Prezydium Sejmu.

Tak więc, jeśli w rezultacie prywatnego wyjazdu posła za granicę doszłoby do jego nieobecności na posiedzeniu plenarnym Sejmu lub komisji sejmowej, konieczne byłoby dokonanie odpowiednich potrąceń z diety poselskiej. Można by wprawdzie dowodzić, że wskutek tego, iż „poseł (...) otrzymuje w związku z wykonywaniem mandatu diety poselskie (...), obejmujące ponoszone przez niego koszty związane z wykonywaniem mandatu" (art. 27 ust. 1 ustawy), w przypadku prywatnego wyjazdu zagranicznego nie powinien on w ogóle otrzymywać diety poselskiej za cały okres pobytu za granicą, niezależnie od tego, czy w owym czasie wyjazd ten pociągnął za sobą jego nieobecność na posiedzeniach Sejmu lub komisji. Takie podejście byłoby chyba jednak zbyt daleko idące, zważywszy choćby brak precyzyjnych i prawnie wiążących określeń takich sformułowań jak „w związku z wykonywaniem mandatu" czy też „koszty związane z wykonywaniem mandatu". Jakkolwiek uznaliśmy poprzednio, że nie należy traktować prywatnego wyjazdu zagranicznego posła jako elementu wykonywania jego mandatu, to jednak nie oznacza to, że jego działalność w tym czasie nie pozostaje „w związku z wykonywaniem mandatu". Może on, na przykład, gromadzić w czasie takiego wyjazdu wartościowe materiały dla komisji, której jest członkiem, przygotowywać projekty aktów prawnych itp.

Stąd też zasadne wydaje się stosowanie jedynie sankcji potrąceń diet za nieobecność na posiedzeniach Sejmu i komisji, zwłaszcza że posłowie nie mają formalnego obowiązku informowania marszałka i Prezydium Sejmu o swych wyjazdach zagranicznych. Poza tym, dlaczego na przykład pobyt posła na wczasach zagranicznych miałby być, co do prawa do diety, traktowany odmiennie od pobytu na wczasach krajowych?



Pozostaje natomiast formalnie nie rozstrzygnięta sprawa ewentualnych wyjazdów posłów na długotrwałe wyjazdy zagraniczne (np. stypendia). Niezależnie od tego, że takie wyjazdy wydają się uniemożliwiać wykonywanie podstawowych obowiązków poselskich, Prezydium Sejmu powinno chyba zająć formalne stanowisko w kolejnej nowelizacji uchwały z 25 stycznia 1990 r., określając – przykładowo – czasokres prywatnego pobytu posła za granicą, powyżej którego prawo do diety poselskiej (i ewentualnie ryczałtu poselskiego) ulegałoby zawieszeniu.

Zdzisław Galicki

27 października 1992 r.

**Praktyka parlamentarna wskazuje, że istnieje potrzeba dokonywania zmian porządku dziennego obrad Sejmu przez wprowadzanie doń punktu: poselski projekt uchwały.**

#### I. Stan prawny

Zgodnie z art. 33 ust. 1 Regulaminu Sejmu RP, rozpatrywanie projektów uchwał (wniesionych zgodnie z art. 30 i 31) odbywa się w dwóch czytaniach. Pierwsze czytanie przeprowadza się na posiedzeniu komisji (art. 34 ust. 1), nie wcześniej niż siódmego dnia od doręczenia posłom druku projektu, chyba że Sejm postanowi inaczej (ust. 2 tego artykułu). Na mocy art. 47 Sejm w szczególnie uzasadnionych wypadkach może skrócić postępowanie z projektami uchwał przez:

- 1) przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu projektu przez posłów,
- 2) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po zakończeniu pierwszego, bez odsyłania projektu do komisji,
- 3) przystąpienie do drugiego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów druku sprawozdania komisji.

Innego rodzaju problem stanowi ocena prawnej dopuszczalności przeprowadzenia pierwszego czytania projektu uchwały na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

Ponieważ art. 34 ust. 1 ustanawia wyjątek odbycia pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu jedynie wobec projektów ustaw o *expressis verbis* określonym przedmiocie, to od decyzji Prezydium Sejmu zależeć powinno wprowadzenie do porządku dziennego obrad Sejmu punktu: pierwsze czytanie projektu uchwały – miałyby ono zatem charakter wyjątkowy. Stanowisko Prezydium Sejmu powinno uwzględniać przedmiot projektu uchwały pod kątem zbieżności regulowanych materii z zakresem przedmiotowym projektów ustaw, dla których z mocy prawa pierwsze czytanie odbywa się na posiedzeniu plenarnym Sejmu. Nieistnienie powyższych przesłanek przesądzałoby o skierowaniu projektu uchwały do pierwszego czytania na posiedzenie komisji.

## II. Stan faktyczny

Analiza sprawozdań stenograficznych z pięciu kolejnych posiedzeń Sejmu RP (23 – w dniach 3, 4 i 5 września 1992 r.; 24 – w dniach 17, 18 i 19 września 1992 r.; 25 – w dniach 1, 2, 3 i 7 października 1992 r.; 26 – w dniach 8 i 9 października 1992 r.; 27 – w dniach 15, 16 i 17 października 1992 r.) wskazuje na praktykę zgłaszania przez posłów wniosków *de facto* o zmianę porządku dziennego obrad Sejmu przez wprowadzenie punktu: pierwsze czytanie projektu uchwały. Procedura ta przebiega zgodnie z art. 99 ust. 3 regulaminu Sejmu (zgłoszenie wniosku na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia), natomiast o przyjęciu lub odrzuceniu wniosku rozstrzyga Prezydium Sejmu, biorąc pod uwagę opinię Konwentu Seniorów (ust. 2 tego artykułu). Wnioski, w stosunku do których nie uzgodniono stanowiska na posiedzeniu Konwentu Seniorów, są następnie poddawane pod głosowanie przez Sejm *in pleno*.

Dotychczasowa praktyka przynosi ogółem dziesięć poselskich wniosków o uzupełnienie porządku obrad Sejmu przez wprowadzenie punktu „projekt uchwały” (w tym jeden projekt deklaracji i jeden projekt rezolucji).

Żaden ze złożonych wniosków nie został wprowadzony do proponowanego porządku dziennego, lecz poddano je głosowaniu w Sejmie (je-

den wniosek oddalono z powodu braków formalnych, sześć wniosków przyjęto, trzy odrzucono).

1. Każda uchwała Sejmu o włączenie do porządku obrad projektu uchwały implikuje konieczność skrócenia postępowania z tym projektem przez przystąpienie do pierwszego czytania niezwłocznie po otrzymaniu przez posłów projektu (art. 47 pkt 1 regulaminu). Zdarza się jednak, że wniosek (projekt uchwały z uzasadnieniem) zgłoszony na 12 godzin przed rozpoczęciem posiedzenia Sejmu nie może być z przyczyn czasowo-technicznych wydrukowany i rozesłany posłom. Ponieważ obowiązujący regulamin Sejmu nie przewiduje skrócenia postępowania z projektami uchwał przez przystąpienie do pierwszego czytania przy zaniechaniu druku projektu, to nieotrzymanie przez posłów właściwego projektu stanowi przesłankę uniemożliwiającą przystąpienie do pierwszego czytania na posiedzeniu plenarnym Sejmu.

2. Uwzględnienie projektu uchwały w porządku dziennym wymaga poddania merytorycznej ocenie treści proponowanej regulacji.

Przyjęte przez Sejm projekty uchwał dotyczyły:

a) zobowiązania ministra spraw wewnętrznych do udostępnienia każdemu posłowi informacji dotyczących jego osoby z archiwum MSW (uzasadnienie: przedmiot dotyczy praw i wolności obywateli, a zatem per analogiom do projektów ustaw o podobnej treści – pierwsze czytanie na posiedzeniu Sejmu);

b) odwołania Janusza Lewandowskiego z funkcji ministra przekształceń własnościowych (uzasadnienie: przedmiot dotyczy odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej urzędników państwowych za skutki działań

bądź zaniechań we wszystkich dziedzinach życia);

c) zobowiązania rządu do przedłużenia okresu pobierania zasiłków dla bezrobotnych w regionach o szczególnym nasileniu bezrobocia (uzasadnienie: przedmiot dotyczy praw socjalnych obywateli, których realizacja wiąże się ze zmianą ustawy budżetowej);

d) powołania komisji nadzwyczajnej do zbadania wykonania uchwały Sejmu z dnia 14 lutego 1992 r. w sprawie przeciwdziałania patologicznym zjawiskom niegospodarności, nadużyć i korupcji w gospodarce (uzasadnienie: przedmiot dotyczy kontroli Sejmu nad działalnością rządu, która na podstawie wykonania pierwszej uchwały została oceniona

negatywnie; powołanie komisji nadzwyczajnej umożliwi uzyskanie szerszych wyjaśnień);

e) trybu powołania Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (uzasadnienie: przedmiot dotyczy, ewentualnie, konstytucyjnego organu państwa);

f) sytuacji młodego pokolenia (uzasadnienie: przedmiot dotyczy konstytucyjnych praw, wolności i obowiązków młodego pokolenia).

Przedstawiona wyżej charakterystyka uwzględnionych w porządku dziennym obrad Sejmu punktów dotyczących pierwszego czytania poselskich projektów uchwał wskazuje na ich zasadność merytoryczną, przy równoczesnym obchodzeniu – właściwych dla postępowania tego rodzaju – przepisów proceduralnych.

Joanna Maria Karolczak, Beata Szepietowska

1 grudnia 1992 r.

**Po zaopiniowaniu projektu ustawy bądź uchwały przez Komisję Ustawodawczą jako niedopuszczalny – dalszy tryb postępowania określa Prezydium Sejmu.**

Zgodnie z treścią art. 31 ust. 6 oraz art. 18 ust. 1 pkt 2 regulaminu Sejmu Komisja Ustawodawcza wydaje jedynie opinie („Prezydium Sejmu może skierować [projekt] do Komisji Ustawodawczej celem wyrażenia opinii”, zaś „komisje sejmowe są organami powołanymi do [...] wyrażania opinii w sprawach przekazanych pod ich obrady przez [...] Prezydium Sejmu). W związku z tym nasuwają się następujące kwestie, wymagające interpretacji:

1. Należy odpowiedzieć na pytanie, czy taka opinia wydana przez Komisję Ustawodawczą ma charakter wiążący dla Prezydium Sejmu. W regulaminie Sejmu brak jest uregulowania wskazującego na to, że opinia Komisji Ustawodawczej ma charakter wiążący. Wydaje się jednak, że skoro:

a) komisja wykonywała funkcje zlecone przez Prezydium Sejmu – „Prezydium Sejmu może zlecać komisjom sejmowym rozpatrzenie określonych spraw” (art. 13 ust. 1 pkt 8 regulaminu), i o ile:

b) nie pojawiły się nowe argumenty, które dostrzega Prezydium Sejmu (nie uwzględnione w opinii Komisji Ustawodawczej), to opinia ta wiąże Prezydium Sejmu.

2. Odpowiadając na pytanie, jaka w zaistniałej sytuacji (wydanie opinii przez Komisję Ustawodawczą) może być decyzja Prezydium Sejmu, należy wskazać dwa rozwiązania:

a) pozostawienie sprawy bez rozpatrzenia. W praktyce parlamentarnej wielu państw nie wszystkie projekty ustaw i uchwał trafiają na posiedzenia plenarne. Argumentem, który mógłby przemawiać za skierowaniem na posiedzenie plenarne (gdy projekt spełnia wymogi z art. 34, ust. 1 regulaminu) – mimo negatywnej opinii Komisji Ustawodawczej – mogłyby być wyniki przeprowadzonych konsultacji i dyskusji publicznych (art. 31, ust. 3);

b) powrót projektu, który Komisja zaopiniowała większością 3/5 głosów jako sprzeczny z prawem, do Prezydium Sejmu.

Wówczas Prezydium Sejmu, biorąc pod uwagę opinię Komisji Ustawodawczej, której zadaniem jest m.in. zapewnienie prawidłowości w organizowaniu procesu ustawodawczego – per analogiom z art. 31 ust. 5 – może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy lub uchwały (skoro postępuje się tak, gdy uzasadnienie dołączone do projektu nie odpowiada określonym wymogom, to tym bardziej, gdy w opinii Komisji stwierdzono niezgodność projektu z prawem). Projekt taki wraz z opinią Komisji i uzasadnieniem powinien być wnioskodawcy zwrócony. Po odpowiednim „przepracowaniu” (usunięciu sprzeczności z prawem) projekt może być ponownie zgłoszony, z wyjątkiem jednak projektów o charakterze *contra legem*, w których usunięcie tych niezgodności może być praktycznie niemożliwe, co wyklucza tę drogę postępowania.

3. Teoretycznie jest też możliwe skierowanie projektu ustawy (uchwały) do pierwszego czytania. Trzeba jednak pamiętać, że – zgodnie z art. 34 regulaminu – w przypadku niektórych projektów o charakterze ustrojowym rozpatrywanie ich jest obligatoryjne na posiedzeniu Sejmu. W tej sytuacji skierowanie do pierwszego czytania projektu, który był uprzednio skierowany do Komisji Ustawodawczej przez Prezydium (co było równoznaczne z wątpliwościami Prezydium Sejmu) i uzyskał negatywną opinię Komisji Ustawodawczej co do zgodności z prawem, będzie bardziej decyzją polityczną niż decyzją merytoryczną.

Joanna Maria Karolczak

17 grudnia 1992 r.

**Nadużycie przez głosującego swego prawa podczas głosowania może wypełnić dyspozycję art. 246 § 1 Kodeksu karnego.**

Artykuł 246 Kodeksu karnego przewiduje dwie możliwości nadużycia uprawnień wynikających z funkcji publicznej: przekroczenie lub niedopełnienie. Przekroczenie zachodzi wówczas, gdy sprawca spełnia czynność, która nie należy do zakresu jego uprawnień, względnie czynność, która w zasadzie uprawnień tych nie przekracza, ale dla spełnienia której w konkretnym przypadku nie było podstawy faktycznej ani prawnej. Obowiązek ten nie musi wynikać z konkretnego przepisu prawnego; wystarczy, że wynika on z istoty pełnionej funkcji.

Zgodnie z dyspozycją art. 11 ustawy z 31 lipca 1985 roku o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (Dz. U. z 1991 r. nr 18, poz. 79) oraz art. 8 Regulaminu Sejmu RP – do podstawowych obowiązków i praw posła należy czynny udział w posiedzeniach Sejmu oraz udział w głosowaniach.

Głosowanie jako akt wyrażenia woli przez posła może być dokonane tylko osobiście. Ustawodawstwo polskie nie zna instytucji zastępstwa posłów i nie upoważnia do oddania głosu na zasadzie pełnomocnictwa. Naruszenie tych zasad poprzez oddanie głosu za innego uprawnionego do głosowania stanowi niewątpliwie naruszenie przez posła ustawowego obowiązku.

Oddanie głosu za inną osobę (w czyimś imieniu) stanowi czynność mającą istotne znaczenie prawne, ponieważ może przesądzić o podjęciu przez organ głosujący decyzji, która nie byłaby podjęta przy prawidłowym głosowaniu (nad ustawą, uchwałą Sejmu). Należy zatem uznać, że następuje w takim wypadku przekroczenie zakresu uprawnień, które wyczerpuje dyspozycję art. 246 § 1 k.k.

Świadome pozostawienie innej osobie do wykorzystania karty do głosowania wyczerpuje również dyspozycję art. 246 § 1 k.k., stanowi to bowiem przekroczenie uprawnień.

Zastosowanie w stosunku do posła art. 246 k.k. wynika z art. 120 § 11 k.k., który mówi, że „funkcjonariuszem publicznym w rozumieniu tego kodeksu jest również poseł na Sejm”.

Reasumując, nadużycie przez głosującego swego prawa podczas głosowania wyczerpuje dyspozycję jedynie art. 246 § 1 k.k. Natomiast art.

256 § 2 Kodeksu postępowania karnego nakłada na instytucje państwowe i społeczne, które w związku ze swą działalnością powzięły wiadomość o popełnieniu czynu przestępczego, obowiązek powiadomienia o tym organów powołanych do ścigania przestępstw.

Joanna Maria Karolczak, Tafia Nizińska

28 października 1992 r.

**Osobie, wobec której stwierdzono nieważność orzeczenia sądowego, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę i zadośćuczynienie za doznaną krzywdę – wynikiłe z wydania takiego orzeczenia. W razie śmierci tej osoby uprawnienie to przechodzi na małżonka, dzieci i rodziców.**

1. Ustawą z 23 lutego 1991 r. o uznaniu za nieważne orzeczeń wydanych wobec osób represjonowanych za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego w art. 1 ust. 1 uznano za nieważne orzeczenia wydane przez polskie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub przez organy pozasądowe w okresie od rozpoczęcia ich działalności na ziemiach polskich, począwszy od 1 stycznia 1944 r. do 31 grudnia 1956 r., jeżeli czyn zarzucony lub przypisany był związany z działalnością na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego albo orzeczenie wydano z powodu takiej działalności, jak również orzeczenia wydane za opór przeciwko kolektywizacji wsi i obowiązkowym dostawom.

Stwierdzenie nieważności orzeczenia następuje na wniosek rzecznika praw obywatelskich, ministra sprawiedliwości, prokuratora, osoby represjonowanej, osoby uprawnionej do składania na jej korzyść środków odwoławczych, a w razie śmierci, nieobecności w kraju lub choroby psychicznej osoby represjonowanej – także jej krewnego w linii prostej, przysposabiającego lub przysposobionego, rodzeństwa oraz małżonka, jak również organizacji zrzeszającej osoby represjonowane za działalność na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego.

Żądanie odszkodowania i zadośćuczynienia należy zgłosić odpowiednio w sądzie wojewódzkim lub wojskowym, który wydał postanowienie o stwierdzeniu nieważności orzeczenia, w terminie roku od daty jego uprawomocnienia się.

2. Odszkodowanie za niesłuszne skazanie, aresztowanie lub zatrzymanie w latach 1981–1989 regulują przepisy Kodeksu postępowania karnego (rozdz. 50, art. art. 487 do 491). Postępowanie jest analogiczne do postępowania w przypadku dotyczącym działalności na rzecz niepodległego bytu państwa polskiego omówionego w punkcie pierwszym. Zgodnie z przepisami art. 487 § 1 k.p.k. oskarżonemu, który w wyniku wznowienia lub rewizji nadzwyczajnej został uniewinniony lub skazany na podstawie łagodniejszego przepisu, przysługuje od Skarbu Państwa odszkodowanie za poniesioną szkodę oraz zadośćuczynienie za doznaną krzywdę, wynikłą z wykonania względem tego skazanego w całości lub części kary, której nie powinien być ponieść. Przepis art. 487 § 2 k.p.k. stosuje się także, jeżeli prowadzone dalej postępowanie umorzono wskutek okoliczności, których nie uwzględniono we wcześniejszym postępowaniu. Prawo do odszkodowania i zadośćuczynienia powstaje również w związku z zastosowaniem środka zabezpieczającego. Żądanie odszkodowania – analogicznie jak w punkcie 1 – należy zgłosić w terminie przewidzianym w art. 489 k.p.k. lub w ciągu roku od śmierci oskarżonego. W razie śmierci oskarżonego, który żądanie odszkodowania zgłosił za życia, prawo do żądania odszkodowania przechodzi na małżonka, dzieci, rodziców.

3. Istnieje również możliwość uzyskania odszkodowania za uszczerbek na zdrowiu, względnie utratę osoby najbliższej, spowodowane działalnością milicji i SB – w myśl art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego Skarb Państwa ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Za funkcjonariuszy uważa się również osoby działające na zlecenie organów władzy, administracji lub gospodarki państwowej, osoby powołane z wyboru, sędziów, prokuratorów oraz żołnierzy sił zbrojnych.

Problematyka wynikająca z art. 417 k.c. stała się przedmiotem wytycznych Sądu Najwyższego z 17 lutego 1971 r. w sprawie odpowiedzialności Skarbu Państwa oraz państwowych osób prawnych za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy państwowych (III CZP.30/70, OSN 1971 r., poz. 59) – mających istotne znaczenie dla praktyki sądowej. Artykuł 417 k.c. stanowi podstawę odpowiedzialności Skarbu Państwa w każdym wypadku szkody wyrządzonej z winy funkcjonariusza przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Odpowiedzialność Skarbu Państwa za szkody wyrządzone przez funkcjonariuszy MO i SB odnosi się zawsze do ram obowiązującego prawa, które często było naruszane.



Obywatel nie musi się godzić z nadużyciem władzy, z przekroczeniem uprawnień przez interweniującego milicjanta, np. z zastosowaniem środków niewspółmiernych do konieczności. Takie działanie stanowi winę funkcjonariusza MO i rodzi odpowiedzialność Skarbu Państwa za wyrządzoną szkodę. Odnosi się to samo do działania osoby, która na żądanie funkcjonariusza MO lub SB udziela mu doraźnej pomocy (działanie na zlecenie), do członków ORMÓ.

Obywatele mogą dochodzić od ministra spraw wewnętrznych i podległych mu organów roszczeń odszkodowawczych, jeżeli w wyniku zastosowania środków przymusu bezpośredniego – w tym również broni parnej, względnie niedozwolonych metod śledczych – doznali uszczerbku na zdrowiu lub ponieśli szkodę na mieniu albo utracili osobę najbliższą. Roszczeń odszkodowawczych należy dochodzić od Skarbu Państwa na drodze sądowej.

Należy w tym miejscu podnieść istotny fakt, że uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 1 lutego 1992 r. w sprawie uznania decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego za nielegalną oraz powołania Komisji Nadzwyczajnej (M.P. z 1992 r. nr 5, poz. 23) – Sejm stwierdził, że decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego w dniu 13 grudnia 1981 r. była nielegalna. W związku z tym powołana tą uchwałą Komisja Nadzwyczajna została zobligowana do podjęcia prac nad projektem ustawy o niestosowaniu przepisów o przedawnieniu ścigania i karania przestępstw wymierzonych przeciwko obywatelom w związku z ich działalnością polityczną, związkową lub inną społeczną.

Nadto uchylenie stanu wojennego uchwałą Sejmu PRL z 21 lipca 1983 r. (M.P. z 1983 r. nr 26, poz. 137) nie jest bez wpływu na zachowanie terminu dziesięcioletniego dla dochodzenia roszczeń wynikających z art. 417 k.c. w związku z art. 118 k.c.

Biorąc pod uwagę zniesienie stanu wojennego oraz uznanie go za nielegalny, zarzut przedawnienia nie powinien być – moim zdaniem – uwzględniony przez sąd, poszkodowani bowiem, z przyczyn niezależnych od nich, niewątpliwie nie mogli dochodzić naprawienia krzywd w przypisanym terminie.

4. Zwolnienie z pracy w okresie stanu wojennego z przyczyn politycznych, religijnych, z powodu prowadzenia działalności związkowej w okresie zawieszenia działalności związkowej – regulowała ustawa z 24 maja 1989 r. o szczególnych uprawnieniach niektórych osób do ponow-

nego nawiązania stosunku pracy (Dz.U. z 1989 r. nr 32, poz. 172; zm. nr 65, poz. 391). Zgodnie z przepisami cytowanej wyżej ustawy zakład pracy winien był w terminie 14 dni od dnia zgłoszenia przez zainteresowanego gotowości ponownego podjęcia pracy zatrudnić tę osobę na stanowisku odpowiadającym posiadanym przez nią kwalifikacjom zawodowym, jeżeli ze strony zakładu pracy nie zachodziły okoliczności uniemożliwiające zatrudnienie. W razie odmowy zatrudnienia osoba zainteresowana mogła w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej na piśmie odmowy zwrócić się z wnioskiem o rozstrzygnięcie sprawy do Społecznej Komisji Pojednawczej działającej przy ministrze-członku Rady Ministrów zajmującym się problematyką związków zawodowych, zwanej „Komisją”. Termin ponownego zatrudnienia zakreślony został w ustawie do dnia 30 czerwca 1990 r.

Teresa Lewandowska

8 października 1992 r.

**Zgodnie z art. 9 pkt 3 ustawy z 15 lutego 1989 r. – Prawo dewizowe (Dz. U. nr 6, poz. 33 z późn. zm.) przeniesienie między osobą krajową a zagraniczną własności walorów dewizowych znajdujących się w kraju wymaga zezwolenia dewizowego. Również w świetle art. 358 § 1 k.c. z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, zobowiązania pieniężne na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej mogą być wyrażone tylko w pieniądzu polskim.**

Z powyższych przepisów wynika obowiązek sprzedaży nieruchomości znajdującej się w kraju jedynie za walutę polską.

Ponieważ wywóz waluty polskiej za granicę nie jest możliwy (art. 9 pkt 1 ustawy – Prawo dewizowe w zw. z art. 2 pkt 3d), można jedynie wystąpić do Narodowego Banku Polskiego z wnioskiem o wydanie indywidualnego zezwolenia dewizowego na przekazanie za granicę waluty obcej, w wysokości równowartości transakcji sprzedaży nieruchomości. W razie uzyskania takiego zezwolenia (co nie następuje automatycznie i zależy od aktualnej praktyki udzielania zezwoleń, stosowanej przez NBP) bank ten dokonuje tzw. transferu waluty, tj. przekazuje za granicę walutę obcą w zamian za przekazaną mu walutę polską.

Kompetencja Narodowego Banku Polskiego w tym względzie wynika z art. 21 ust. 2 ustawy – Prawo dewizowe.

W opinii przyjęto założenie, że chodzi o osobę zagraniczną w rozumieniu ustawy – Prawo dewizowe. Pojęcie to nie jest równoznaczne z pojęciem obcokrajowca, które to pojęcie na gruncie prawa dewizowego nie ma znaczenia. Przedmiotowe przepisy odnoszą się bowiem do osób krajowych i zagranicznych, przy czym kryterium rozróżnienia jest miejsce zamieszkania osoby fizycznej (odpowiednio: w kraju lub za granicą).

Zofia Monkiewicz

23 września 1992 r.

**Sprzedaż lokalu mieszkalnego jest możliwa jedynie wówczas, gdy zostanie on wyodrębniony jako osobna nieruchomość. Taka możliwość istnieje w świetle obowiązujących obecnie przepisów Kodeksu cywilnego.**

Art. 137 k.c. stanowi, że do ustanowienia odrębnej własności lokali potrzebna jest umowa zawarta w formie aktu notarialnego. Umowa powinna w szczególności określać:

- 1) rodzaj, położenie i rozmiar poszczególnych lokali,
- 2) wielkość udziałów przypadających właścicielom poszczególnych lokali we współwłasności nieruchomości,
- 3) sposób sprawowania zarządu wspólną nieruchomością.

W razie wyodrębnienia własności poszczególnych lokali, działka gruntu, na której został wzniesiony budynek, wraz z niezbędnym, należącym do niego gruntem, jak również wszelkie części budynku i inne urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli poszczególnych lokali, stanowią współwłasność właścicieli lokali.

Powyższe przepisy mają również zastosowanie do sprzedaży mieszkań zakładowych.

Jeżeli właścicielem budynku jest Skarb Państwa lub gmina, wówczas sprzedaż tych lokali następuje zgodnie z zasadami określonymi w rozdz. 3 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. nr 30, poz. 127). Jeżeli natomiast wła-

ścicielem jest inna osoba prawna, wówczas sprzedaż następuje na zasadach ogólnych, zawartych w kodeksie cywilnym.

Nieruchomości mogły być nabywane na własność przez państwowe osoby prawne od osób fizycznych i osób prawnych nie będących państwowymi osobami prawnymi, od dnia 1 lutego 1989 r. (data wejścia w życie znowelizowanego art. 128 k.c). Natomiast nieruchomości nabyte przed tym dniem stanowiły zawsze własność Skarbu Państwa i pozostawały tylko w zarządzie państwowych osób prawnych (np. przedsiębiorstw państwowych).

Podstawowe znaczenie w kwestii stosunków własnościowych miało wejście w życie art. 2 ustawy z 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. nr 79, poz. 464), co nastąpiło w dniu 5 grudnia 1990 r. Artykuł ten stanowi, że grunty będące własnością Skarbu Państwa, z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu wejścia w życie tej ustawy w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa, stają się z tym dniem, z mocy prawa, przedmiotem użytkowania wieczystego. Natomiast budynki i inne urządzenia, znajdujące się na tych gruntach, odpłatnie stają się własnością tych osób. Nabycie prawa użytkowania wieczystego oraz prawa własności budynków i innych urządzeń stwierdza wojewoda w drodze stosownej decyzji.

Zofia Monkiewicz

24 listopada 1992 r.

**Nie ma przeszkód, aby w sytuacjach nie uregulowanych przepisami osoba fizyczna lub prawna skorzystała z formy przetargu, podając jednocześnie do wiadomości jego warunki.**

Obowiązek przeprowadzenia przetargów przewidują obecnie następujące przepisy prawne:

1) Art. 46 ust. 3 ustawy z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 80 z późn. zm.), w myśl którego „przedsiębiorstwo państwowe sprzedaje środki trwałe w drodze publicznego przetargu”.

Sposób zorganizowania przetargu określa rozporządzenie Rady Ministrów z 25 czerwca 1990 r. w sprawie zasad organizowania przetargu na zbycie środków trwałych przez przedsiębiorstwa państwowe oraz warunków odstąpienia od przetargu (Dz. U. nr 45, poz. 260).

2) Art. 4 ust. 8 ustawy z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. nr 30, poz. 127), w myśl którego „Sprzedaż lub oddawanie w użytkowanie wieczyste gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, z zastrzeżeniem ust. 6 i 7 oraz art. 23 ust. 4, a także sprzedaż wolnych budynków i innych urządzeń oraz wolnych lokali, stanowiących własność Skarbu Państwa lub własność gminy, następuje w drodze przetargu organizowanego na zasadach ustalonych przez Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa”. Zasady te określone zostały w zarządzeniu z 19 czerwca 1991 r. w sprawie przetargów na nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (M.P. nr 21, poz. 148).

3) § 4 rozporządzenia ministra rolnictwa i gospodarki żywnościowej z dnia 16 stycznia 1992 r. w sprawie określenia szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości i ich części składowych wchodzących w skład zasobu własności rolnej Skarbu Państwa, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawki szacunkowej gruntów (Dz. U. nr 10, poz. 39), wydanego na podstawie art. 32 ustawy z 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 107, poz. 464). Zgodnie z tym przepisem „nieruchomości, co do których nie złożono oświadczeń w terminie ustalonym w § 3 ust. 2, a także pozostałe nieruchomości objęte wykazem, o którym mowa w art. 28 ust. 2 ustawy, przeznaczają się do sprzedaży w trybie przetargu”. Rozporządzenie określa też sposób przeprowadzenia przetargu.

Poza powyższymi przepisami korzystanie z formy przetargu nie jest obowiązkowe.

Przepisy dekretu z 6 maja 1953 r. –Prawo górnicze (Dz. U. z 1978 r., nr 4, poz. 12 z późn. zm.) oraz ustawy z 16 listopada 1960 r. o prawie geologicznym (Dz. U. nr 52, poz. 303 z późn. zm.) przewidują, że udzielenie koncesji może być poprzedzone przetargiem (jest więc to tryb fakultatywny). Zasady organizowania tych przetargów reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 marca 1992 r. (Dz. U. nr 22, poz. 90).

Przeprowadzenie przetargu przewidywały również przepisy uchwały nr 11 Rady Ministrów z dnia 11 lutego 1983 r. w sprawie ogólnych warunków umów o prace projektowe w budownictwie oraz o wykonanie inwestycji, robót i remontów budowlanych (M.P. nr 8, poz. 47 i z 1985 r. nr 31, poz. 210) oraz wydanego na jej podstawie zarządzenia ministra budownictwa, gospodarki przestrzennej i komunalnej z 25 marca 1986 r. – w sprawie zasad i trybu przeprowadzania przetargów na wykonanie inwestycji, robót i remontów budowlanych (M.P. nr 11, poz. 72). Przepisy te utraciły moc obowiązującą w dniu 1 października 1992 r. (art. 7 ustawy z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny – Dz. U. nr 55, poz. 321).

Zofia Monkiewicz

13 listopada 1992 r.

### **Udział radnych gminy w radach nadzorczych spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa jest zakazany.**

Art. 9 ust 2 ustawy z 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz. U. nr 56, poz. 274) stanowi, iż osoby wchodzące w skład organów gminy (dotyczy to również radnych), które w dniu wejścia w życie ustawy są członkami rad nadzorczych spółek prawa handlowego z udziałem Skarbu Państwa (gminy), są obowiązane zrzec się tych funkcji w terminie 30 dni od dnia wejścia w życie ustawy. A zatem radny, który nie złoży tego oświadczenia w terminie, z mocy prawa traci stanowisko członka rady nadzorczej i wykreślony zostaje z rejestru handlowego.

Jeśli na przykład rada nadzorcza jednoosobowej spółki skarbu gminy składała się z 7 członków będących radnymi, to wobec niezłożenia przez radnych odpowiedniego oświadczenia o zrzeczeniu się funkcji członków rady nadzorczej wszystkie te osoby utraciły z mocy prawa stanowiska w radzie nadzorczej spółki i zostały wykreślone z rejestru handlowego. Należy przez to rozumieć, iż wszystkie uchwały podjęte przez radę po wyznaczonym w ustawie terminie są z mocy prawa nieważne, zostały bowiem podjęte przez osoby (w tym momencie) nie uprawnione.

W takiej sytuacji zarząd tej spółki powinien wystąpić o zwołanie nadzwyczajnego walnego zgromadzenia celem wyboru nowych członków rady nadzorczej.

Zofia Nizińska

7 grudnia 1992 r.

**Rozwiązania przewidziane w przedłożonym projekcie ustawy są zbieżne z ustawodawstwem państw członkowskich EWG, którego celem jest osiągnięcie jednego europejskiego rynku finansowego, na którym towarzystwa ubezpieczeniowe, a także banki, operować będą uzyskując tylko jedną licencję na prowadzenie działalności. Instytucje te będą mogły sprzedawać swe usługi na zasadzie swobody usług, na mocy jednego tylko upoważnienia: kraju, gdzie ulokowana jest ich centrala, oraz jednych tylko zasad nadzoru.**

W uzasadnieniu do przedłożonego projektu ustawy o zmianie ustawy o działalności ubezpieczeniowej projektodawca-rząd stwierdza:

„Ustawa z dnia 28 lipca 1990 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. nr 59, poz. 344) stworzyła podstawy prawne do rozwoju nowoczesnego rynku ubezpieczeniowego w Polsce, opierając się na rozwiązaniach przyjętych w krajach Wspólnoty Europejskiej (dyrektywy Komisji EWG).

Projekt niniejszy nie narusza konstrukcji ustawy z dnia 28 lipca 1990 roku.

Głównym jego celem jest sprecyzowanie i rozwinięcie niektórych rozwiązań, które mają na celu zwiększenie bezpieczeństwa osób ubezpieczonych, m.in. poprzez podwyższenie wymagań stawianych osobom ubiegającym się o zezwolenie na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, jak i istniejącym już podmiotom. Wprowadzono również do ustawy przepisy umożliwiające sprawowanie przez organ nadzoru kontroli nad pośrednikami ubezpieczeniowymi zawierającymi umowy ubezpieczenia w imieniu osób ubezpieczających. Pozwoli to na stworzenie systemu ochrony tych osób. Działania te odzwierciedlają tendencje występujące w krajach EWG (przyjęta pod koniec ubiegłego roku rekomendacja Komisji EWG zaleca krajom członkowskim podjęcie działań mają-

cych na celu zaostrenie wymagań wobec tej kategorii pośredników ubezpieczeniowych)."

W związku z powyższą informacją rządu, zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy, pojawia się problem:

Czy przedłożony projekt ustawy jest zgodny z ustawodawstwem EWG?

Odpowiedzi poszukajmy dokonując analizy publikacji Eugeniusza Stroińskiego Przepisy koordynujące ustawodawstwo państw członkowskich EWG. Ubezpieczenia (Wydawnictwo AIDA, Warszawa 1991). Zawiera ono podstawowe przepisy (dyrektywy, rekomendacje) EWG regulujące organizację ubezpieczeń w państwach członkowskich EWG lub wytyczające drogi i terminarz stopniowego dochodzenia do takich regulacji, ale mające także wpływ na ustawodawstwo innych państw, nie zrzeszonych w EWG, bądź nie zrzeszonych dotychczas, które pragną Uczyc się na rynkach ubezpieczeniowych i współpracować z głównymi krajami europejskimi.

Jeśli chodzi o dokument, na który powołuje się projektodawca ustawy, to dyrektywa oznacza zarządzenie, wskazanie lub linię wytyczną, według której mają być załatwiane dane sprawy.

Po przeanalizowaniu ww. publikacji Biuro Studiów i Ekspertyz wyraża następujący pogląd:

1. Przewidziane w projekcie ustawy (art. 34-34J) rozwiązania dotyczące instytucji pośrednictwa ubezpieczeniowego (agent, podmioty prowadzące działalność brokerską) – zbieżne są z rozwiązaniami zaproponowanymi w dyrektywie Rady Wspólnot Europejskich z dnia 13 grudnia 1976 r. w sprawie środków ułatwiających efektywną realizację swobodnego zakładania działalności i swobody świadczenia usług w odniesieniu do działalności agentów i maklerów ubezpieczeniowych oraz, w szczególności, środków przejściowych w odniesieniu do tej działalności (77/92/EWG).

Dyrektywa ta zawiera m.in. definicję działalności maklera, brokera, agenta i subagenta. W myśl art. 2 ust. 1 lit. a) działalność maklera, brokera ubezpieczeniowego – jest to działalność zawodowa osób, które, działając w pełnej swobodzie co do wyboru przedsiębiorstwa, zbierają, z myślą o ubezpieczeniu lub reasekuracji ryzyk, osoby poszukujące ubezpieczeń lub reasekuracji, prowadzą prace przygotowawcze do zawarcia kontraktów ubezpieczeń i reasekuracji oraz, tam gdzie jest to stosowne,



pomagają przy administrowaniu i realizacji takich kontraktów, zwłaszcza na wypadek szkody.

Działalność agenta ubezpieczeniowego – w myśl art. 2 ust. 1 lit. b) – to działalność zawodowa osób, którym zlecono na podstawie jednego lub więcej kontraktów lub które uzyskały pełnomocnictwo do działalności w imieniu i na rzecz, lub tylko na rzecz, jednego lub więcej przedsiębiorstw ubezpieczeniowych, przedstawianie, proponowanie i prowadzenie prac przygotowawczych do zawarcia lub zawierania kontraktów ubezpieczeniowych lub pomoc przy administrowaniu i realizacji takich kontraktów, zwłaszcza na wypadek szkody.

Działalność subagenta jest to działalność innej osoby niż wymienione w lit. a) i b), która, działając na rzecz tych osób, między innymi prowadzi prace wstępne, zawiera kontrakty ubezpieczeniowe lub zbiera składki, pod warunkiem, iż do tych operacji nie należy podejmowanie zobowiązań ubezpieczeniowych wobec ani w imieniu sektora publicznego.

Niniejsza dyrektywa uzależnia rozpoczęcie działalności w innym państwie członkowskim od posiadania przez ww. osoby stosownych kwalifikacji (wymóg posiadania ogólnej, handlowej lub profesjonalnej wiedzy). Przepisy regulujące wymóg niezbędnych kwalifikacji zawodowych są bardzo obszerne. Generalnie wynika z nich, że osoby takie jak broker, makler, agent muszą wykazać się określonym okresem zatrudnienia w instytucji ubezpieczeniowej, położonej w jednym z państw członkowskich.

Ponadto dyrektywa nakazuje, aby osoba pragnąca podjąć lub prowadzić działalność określoną w art. 2 okazała dowód dobrej reputacji i dowód, iż w przeszłości nie została ogłoszona bankrutem (okazanie wyciągu z rejestru sądowego lub równoważnego dokumentu wystawionego przez właściwe władze sądownicze lub administracyjne państwa członkowskiego, z którego pochodzi) lub złożyła uroczyste oświadczenie pod przysięgą, lub uroczyste oświadczenie przed właściwą władzą sądowniczą lub administracyjną, że w przeszłości nie była bankrutem.

2. Przewidziane w projekcie ustawy rozwiązania polegające na wprowadzeniu obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych oraz na powołaniu instytucji – Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych (art. 90a) – zbieżne są z dyrektywą Rady Wspólnot Europejskich z 24 kwietnia 1972 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego

ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej wynikającej z użytkowania pojazdów mechanicznych oraz wprowadzenia obowiązku ubezpieczenia tej odpowiedzialności.

Dyrektywa ta zawiera definicje: pojazdu, strony poszkodowanej, krajowego biura ubezpieczycieli, zielonej karty. Na gruncie prawa polskiego zwłaszcza dwa ostatnie pojęcia nie są znane. Krajowe biuro ubezpieczycieli oznacza organizację zawodową, która utworzona jest zgodnie z rekomendacją nr 5 przyjętą 25 stycznia 1949 r. przez Podkomitet Transportu Lądowego Europejskiej Komisji Ekonomicznej ONZ i skupia razem przedsiębiorstwa ubezpieczeniowe, które w danym państwie mają prawo do prowadzenia działalności w dziedzinie ubezpieczeń odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. „Zielona karta” oznacza międzynarodowy certyfikat ubezpieczenia, wydany w imieniu biura krajowego.

Ponadto dyrektywa zaleca, aby odpowiedzialność cywilna wynikająca z użytkowania pojazdów mechanicznych stale zarejestrowanych na terytorium danego kraju była pokryta ubezpieczeniem, które obejmować ma również:

- wszelkie straty lub obrażenia spowodowane na terytorium państw członkowskich;

- wszelkie straty lub obrażenia, których doznali obywatele państw członkowskich podczas bezpośredniej podróży między dwoma terytoriami, na których obowiązuje traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą; jeśli żadne krajowe biuro ubezpieczycieli nie jest odpowiedzialne za terytorium, na którym odbywa się podróż, wówczas strata lub obrażenie będą pokrywane zgodnie z wewnętrznymi prawami dotyczącymi ubezpieczeń obowiązkowych, obowiązującymi w państwie członkowskim, w którym pojazd zarejestrowany jest na stałe.

Art. 7 omawianej dyrektywy ustanawia obowiązek, zgodnie z którym każdy pojazd zarejestrowany na stałe na terytorium kraju trzeciego lub poza europejskim terytorium państwa członkowskiego, przed wjazdem na teren, na którym obowiązuje traktat tworzący Europejską Wspólnotę Gospodarczą, musi posiadać ważną zieloną kartę lub certyfikat ubezpieczenia granicznego, że pojazd ten jest ubezpieczony.

3. Przedstawiona w projekcie ustawy konstrukcja instytucji nadzoru, a także wymogi, jakie muszą spełnić ubezpieczyciele pragnący prowadzić działalność ubezpieczeniową, zbieżne są m.in. z pierwszą dyrektywą

Rady Wspólnot Europejskich z dnia 24 lipca 1973 r. w sprawie koordynacji ustaw, rozporządzeń i przepisów administracyjnych, dotyczących podejmowania i prowadzenia bezpośredniej działalności ubezpieczeniowej – poza ubezpieczeniami na życie.

Zagadnienia dotyczące instytucji nadzoru rozproszone są w wielu dyrektywach, które określają między innymi konieczność rozszerzenia nadzoru na wszystkie klasy ubezpieczeń.

Powołana wyżej dyrektywa określa warunki prowadzenia działalności (przepisy dotyczące wymogu uzyskania zezwolenia, marginesu wypłacalności, funduszu gwarancyjnego, przesłanki cofnięcia zezwolenia przez organ nadzoru).

Beata Alicja Homa

17 czerwca 1992r.

**Zarówno komunikat z 31 marca 1992 r., jak i decyzja nr 14, opracowane przez Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą nie mogą stanowić podstawy prawnej do określania zasad postępowania w sprawie udzielania przez ten resort koncesji na obrót paliwami, alkoholem i wyrobami tytoniowymi.**

W odpowiedzi na postawione przez Komisję Stosunków Gospodarczych z Zagranicą i Gospodarki Morskiej pytanie: „Czy w świetle obowiązujących przepisów prawa prawidłowy jest tryb udzielania przez Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą koncesji na obrót paliwami, alkoholem i wyrobami tytoniowymi?” – Biuro Studiów i Ekspertyz wyraża następujący pogląd:

Przepis art. 11 ust. 1 pkt 9 ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. nr 41, poz. 324 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia ministra współpracy gospodarczej z zagranicą z 25 lutego 1992 r. w sprawie wykazu towarów i usług, którymi obrót z zagranicą wymaga koncesji (Dz. U. nr 27, poz. 119), przewidują wymóg uzyskania przez podmioty gospodarcze koncesji na obrót z zagranicą między innymi paliwami, alkoholem i wyrobami tytoniowymi.

Jednak ani przepisy ustawy o działalności gospodarczej, ani przepisy powołanego wyżej rozporządzenia nie określają szczegółowo zasad

udzielania przez ministra współpracy gospodarczej z zagranicą koncesji na obrót takimi towarami, jak paliwa, alkohol i wyroby tytoniowe.

Ustawodawca wprowadził w ustawie o działalności gospodarczej rozdział 3 zatytułowany Koncesjonowanie działalności gospodarczej (art. 20-23), jednakże zasady i tryb udzielania koncesji uregulowane zostały w tym akcie prawnym w sposób bardzo ogólny. Ustawa w wielu przypadkach zawiera delegacje dla ministrów i dla Rady Ministrów do uregulowania w drodze rozporządzenia kwestii udzielania koncesji.

Przepis ust. 3 art. 20 ustawy stanowi, że minister właściwy do udzielania koncesji może w drodze rozporządzenia określić rodzaje dokumentów i zakres informacji mogących uprawdopodobnić, że wnioskodawca spełni warunki wykonywania działalności gospodarczej.

Delegacja powyższa nie została przez ministra współpracy gospodarczej z zagranicą wykonana i aktualnie minister prowadzi postępowanie w sprawie udzielenia koncesji na obrót paliwami, alkoholem i wyrobami tytoniowymi na podstawie takich dokumentów, jak:

- komunikat z 31 marca 1992 r.,
- decyzja nr 14 z 29 kwietnia 1992 r.

Po przeanalizowaniu treści powołanych wyżej dokumentów Biuro Studiów i Ekspertyz stwierdza, co następuje:

Zasady i tryb udzielania przez Ministerstwo Współpracy Gospodarczej z Zagranicą koncesji na obrót paliwami, alkoholem i wyrobami tytoniowymi budzą poważne zastrzeżenia natury formalnoprawnej. Komunikat jest bowiem dokumentem o charakterze czysto informacyjnym, nie będącym aktem normatywnym (nawet pozaustawowym, jak uchwała, okólnik, instrukcja), a tym samym, zgodnie z panującym w nauce prawa poglądem, nie może stanowić podstawy prawnej do wydania decyzji administracyjnej. Także drugi akt prawny, określany przez ministra jako „decyzja”, budzi zastrzeżenia natury formalnoprawnej. Decyzja jest bowiem formą prawną znaną na gruncie prawa administracyjnego. W istocie swej jest indywidualnym aktem prawnym, w którym organ administracyjny rozstrzyga konkretną sprawę konkretnie określonej osoby fizycznej lub prawnej w postępowaniu unormowanym przez przepisy proceduralne.

Zgodnie z przepisem art. 107 Kodeksu postępowania administracyjnego decyzja powinna zawierać: oznaczenie organu administracji pań-

stwowej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji. Decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi.

W kontekście wymogów przewidzianych w przepisie art. 107 k.p.a. decyzja nr 14 ministra współpracy gospodarczej z zagranicą nie może być uznana za taki akt. Dokument ten ze względu na jego treść można uznać za akt wewnętrzny Ministerstwa, regulujący tryb postępowania resortu, którego celem jest w rezultacie wydanie decyzji administracyjnych (koncesji) uprawniających podmioty gospodarcze do obrotu z zagranicą paliwami, alkoholem i wyrobami tytoniowymi.

Jednakże postanowienia tego dokumentu, przewidujące dodatkowy wymóg opiniowania zatwierdzonych wniosków – przez powołaną w Ministerstwie komisję – przez stosowne komórki Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Głównego Urzędu Cel, będą zastrzeżenia Biura Studiów i Ekspertyz.

W ocenie BSE postanowienia tego dokumentu wykraczają poza uregulowania zawarte w ustawie o działalności gospodarczej. Przepisy ustawy nie uzależniają bowiem wydania koncesji na obrót paliwami, alkoholem i wyrobami tytoniowymi od uzyskania uprzedniej pozytywnej opinii innych ministrów.

W związku z powyższym zarówno komunikat z 31 marca 1992 r. jak i decyzja nr 14 ministra współpracy gospodarczej z zagranicą nie mogą stanowić podstawy prawnej do postępowania w sprawie udzielania koncesji na obrót paliwami, alkoholem i wyrobami tytoniowymi.

W tym stanie rzeczy wydaje się zasadne, aby ustawodawca zobowiązał Radę Ministrów i zainteresowanych ministrów do wypełnienia – w drodze rozporządzenia – delegacji zawartych w ustawie o działalności gospodarczej.

Beata Alicja Homa

9 listopada 1992 r.

**Zawał serca jest wprawdzie wynikiem choroby samoistnej, jednakże ustalenie, że wystąpił u pracownika, który był narażony w pracy na nadmierny wysiłek fizyczny lub psychiczny – a między tym wysiłkiem i wystąpieniem zawału istnieje związek przyczynowy – jest wystarczające do uznania zawału za wypadek przy pracy.**

Problematykę wypadków przy pracy reguluje ustawa z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (tekst jedn. Dz. U. z 1983 r. nr 30, poz. 144; zm.: z 1989 r. nr 35, poz. 192; z 1990 r. nr 36, poz. 206 oraz z 1991 r. nr 94, poz. 422 i nr 104, poz. 450).

Zgodnie z art. 6 ust. 1 wymienionej ustawy za wypadek przy pracy uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, które nastąpiło w związku z pracą:

- 1) podczas lub w związku z wykonywaniem przez pracownika zwykłych czynności albo poleceń przełożonych,
- 2) podczas lub w związku z wykonywaniem przez pracownika czynności w imieniu zakładu pracy, nawet bez polecenia,
- 3) w czasie pozostawania pracownika w dyspozycji zakładu pracy w drodze między siedzibą zakładu pracy a miejscem wykonywania obowiązku wynikającego ze stosunku pracy.

Trzy elementy składające się na definicję wypadku przy pracy zawartą w powyższym przepisie, tj. nagłość zdarzenia, przyczyna zewnętrzna, która to zdarzenie spowodowała, oraz związek zdarzenia z pracą – muszą wystąpić łącznie.

Nagłość zdarzenia wyraża się przede wszystkim w jego gwałtowności, która odróżnia wypadek od choroby rozwijającej się w ciągu jakiegoś czasu.

Przyczyna zewnętrzna oznacza nie tylko uderzenie, upadek, wybuch, porażenie prądem, zranienie narzędziem itp., ale także nadmierny wysiłek pozostający w związku z pracą, przekraczający możliwości fizyczne oraz psychiczne pracownika. Np. czynność wykonywana przez osobę młodą i w pełni zdrową i ta sama czynność wykonywana przez osobę z zaawansowaną chorobą wieńcową – dla pierwszej nie jest nadmiernym wysiłkiem, a dla drugiej wysiłek taki stanowi.

Związek zdarzenia z pracą zachodzi wówczas, gdy zdarzenie to następuje podczas lub w związku z wykonywaniem przez pracownika zwykłych czynności wynikających z zakresu czynności pracownika w sytuacjach wymienionych w punktach 1, 2 i 3 wyżej cytowanego art. 6 ust. 1 rozporządzenia oraz w sytuacjach wymienionych w ust. 2 tegoż artykułu, które nie mają związku z konkretną sprawą.

Uznanie zawału serca za wypadek przy pracy budzi kontrowersje. Z wyroków sądowych oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika jednak, że nie można z góry wykluczyć uznania zawału za wypadek przy pracy.

Sąd Najwyższy w wyroku z 8 lipca 1980 r. sygn. akt III PRN 26/80 wyraził pogląd, że zawał serca jest wynikiem przyczyn istniejących w organizmie człowieka, związanych z jego stanem zdrowia i predyspozycjami ustrojowymi. Obok tych przyczyn do wystąpienia zawału mogą też doprowadzić przyczyny zewnętrzne. Wówczas, przy zbiegu wielu czynników, istotne znaczenie dla uznania zawału serca za wypadek przy pracy ma rodzaj przyczyny zewnętrznej i jej rola w wystąpieniu zawału.

Dlatego nie można wykluczyć zaistnienia wypadku przy pracy nawet wówczas, gdy udowodnienie tego może być trudne, głównie ze względu na okoliczność, że zawał mógł nastąpić u pracownika w jakiś czas po opuszczeniu zakładu pracy. Wątpliwe jest w takiej sytuacji wykazanie związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem w czasie wykonywania pracy (silne napięcie emocjonalne czy wysiłek fizyczny ponad możliwości pracownika) a zawałem serca, który wystąpił po pewnym czasie, w szczególności podczas zwolnienia lekarskiego i gdy pracownik został uprzednio zbadany przez lekarza, który nie stwierdził symptomów choroby serca, orzekając niezdolność do pracy z innego tytułu, a osoba, której dotyczy sprawa, nie wykonywała pracy stresującej.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

10 listopada 1992 r.

**Pierwszeństwo nabycia aktualnie zajmowanych mieszkań zakładowych likwidowanych państwowych gospodarstw rolnych przysługuje pracownikom, emerytom i rencistom będącym najemcami mieszkań.**

Zgodnie z art. 41 ustawy z 19 października 1992 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. nr 107, poz. 464) z chwilą włączenia budynków i lokali mieszkalnych PGR do zasobu własności rolnej Skarbu Państwa przestają obowiązywać w stosunku do tych budynków i lokali przepisy ustawy z 10 kwietnia 1974 r. – Prawo lokalowe.

Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa w myśl art. 42 i 43 cytowanej ustawy może wydzielić zasoby mieszkaniowe w celu sprzedaży mieszkań – wraz z budynkami gospodarczymi, garażami i przynależnymi do nich gruntami. Pierwszeństwo nabycia aktualnie zajmowanych mieszkań przysługuje pracownikom, emerytom i rencistom państwowych gospodarstw rolnych będącym najemcami mieszkań. Osobom tym przysługuje także prawo zakupu budynków gospodarczych wraz z ogródkiem przydomowym, jeśli z nich dotychczas korzystali.

Sprzedaż mieszkań, gruntów, budynków gospodarczych i ogródków ww. osobom następuje po cenie rynkowej pomniejszonej o 3% za każdy rok pracy w państwowych gospodarstwach rolnych. Łączna wartość ulgi nie może jednak przekraczać 90% ceny sprzedaży, a omówione preferencje nie dotyczą osób o stażu pracy krótszym niż trzy lata. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że z brzmienia przepisu ustawy: „zatrudnionych w państwowych gospodarstwach rolnych nie mniej niż 3 lata przed dniem zawarcia umowy sprzedaży” (art. 3 ust. 2 pkt 1) – nie wynika, że okres trzyletni pracy w PGR musi bezpośrednio poprzedzić dzień zawarcia umowy.

Przedstawione powyżej preferencje zgodnie z ustawą obejmują ponadto pracowników zwolnionych z pracy (z przyczyn ekonomicznych, wywołanych restrukturyzacją PGR), a będących najemcami mieszkań, jak również zmuszonych do zmiany zatrudnienia w wyniku reorganizacji gospodarstwa (np. podziałów byłych przedsiębiorstw wielozakładowych), zmiany zatrudnienia w związku ze zmianą profilu produkcji gospodarstwa lub zakresu jego działalności, jak też zmiany zatrudnienia mającej na celu poprawę wyników finansowych przedsiębiorstwa.



Szczegółowy tryb postępowania przy sprzedaży mieszkań pracownikom PGR określa rozporządzenie Rady Ministrów z 21 stycznia 1992 r. w sprawie zasad i trybu postępowania przy pierwszeństwie nabycia mieszkań wchodzących w skład zasobu własności rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. nr 12, poz. 42).

W świetle przedstawionego stanu prawnego na przykład wdowarencistka, jeśli przepracowała w PGR co najmniej 3 lata i zajmuje obecnie mieszkanie należące do zasobu własności rolnej Skarbu Państwa, powinna być z tego tytułu uwzględniona przy preferencyjnej sprzedaży mieszkań, nawet wówczas gdy stroną umowy najmu był jej zmarły mąż.

Jak zaznaczono na wstępie, przepisy Prawa lokalowego nie mają zastosowania do nieruchomości przejętych do zasobu własności rolnej Skarbu Państwa, w tym m.in. unormowanie szczególnie zawarte w art. 10 ust. 3, które stanowi, że „małżonkowie wspólnie zajmujący lokal mieszkalny są z mocy prawa najemcami tego lokalu, chociażby umowa najmu została zawarta tylko przez jednego z nich”. Do nieruchomości tych mają natomiast zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego (k.c.) zamieszczone w rozdz. II (Najem lokali mieszkalnych i użytkowych), w powiązaniu z przepisami art. 32 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (k.r.o.).

Art. 691 k.c. stanowi, że w razie śmierci najemcy mieszkania osoby bliskie najemcy, które stale z nim mieszkały aż do chwili śmierci, wступują w stosunek najmu. Jak orzekł SN w wyroku z 26.07.1972 r. Ul CZP 50/72, w razie śmierci jednego z małżonków wyłącznym najemcą tego lokalu mieszkalnego staje się pozostały przy życiu małżonek, jeżeli stale zamieszkiwał razem ze współmałżonkiem do chwili jego śmierci. Art. 32 § 1 k.r.o. w ust. 1 stanowi, że wspólnym dorobkiem małżonków są wszelkie przedmioty majątkowe nabyte w czasie trwania małżeńskiej wspólności ustawowej przez oboje z małżonków lub jedno z nich. W literaturze prawniczej, jak też w orzecznictwie, powszechnie zalicza się do wspólności ustawowej w rozumieniu wyżej powołanego przepisu również prawo ze stosunku najmu lokalu, nawet wtedy, gdy stroną stosunku najmu jest tylko jeden małżonek. Zasada ta odnoszona jest m.in. do najmu mieszkań zakładowych. Nie wynika to niestety dość jasno z przepisów ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, która, jak wskazuje praktyka, jest wyłączną podstawą do rozwiązywania niekiedy bardzo skomplikowanych spraw.

W takiej sytuacji nieodzowna byłaby nowelizacja tej ustawy.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

20 listopada 1992 r.

**Obowiązująca aktualnie ustawa z 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. z 1991 r. nr 7, poz. 24, nr 45, poz. 199, nr 103, poz. 448, nr 104, poz. 450 i nr 107, poz. 464 oraz z 1992 r. nr 21, poz. 85 i nr 58, poz. 280) nie uzależnia otrzymania przez uprawnionego rolnika emerytury lub renty od przekazania gospodarstwa rolnego następcy. Zgodnie z przepisami ustawy (art. 19) świadczenie emerytalne przysługuje osobie, która spełnia jednocześnie dwa warunki:**

- 1) osiągnęła wiek emerytalny – 60 lat kobieta, 65 mężczyzna,**
- 2) podlegała ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu co najmniej przez 100 kwartałów.**

Jeśli rolnik chce przejść na tzw. wcześniejszą emeryturę, tzn. kobieta w wieku lat 55, mężczyzna w wieku 60, musi spełnić jednocześnie dodatkowe warunki:

- 1) podlegać ubezpieczeniu emerytalno-rentowemu co najmniej przez 120 kwartałów,
- 2) zaprzestać prowadzenia działalności rolniczej.

Przy ustalaniu liczby kwartałów uwzględnia się jako cały kwartał zarówno ten, w którym powstało ubezpieczenie, jak też ten, w którym ustało.

Do okresów ubezpieczenia, o których wyżej mowa, oprócz okresu ubezpieczenia na warunkach aktualnie obowiązującej cytowanej ustawy zalicza się również okresy:

- 1) podlegania ubezpieczeniu społecznemu rolników indywidualnych i członków ich rodzin w latach 1983-1990,
- 2) prowadzenia gospodarstwa rolnego lub pracy w gospodarstwie rolnym po ukończeniu 16 roku życia, przed dniem 1 stycznia 1983 r.,
- 3) pobierania renty inwalidzkiej jako renty okresowej (jednak nie zalicza się więcej niż dwa lata),
- 4) okresy zatrudnienia, od których zależy prawo do emerytury w myśl przepisów regulujących emerytury i renty pracowników i ich rodzin.

Rolnikowi, który spełnia przedstawione warunki, przysługuje prawo do świadczeń emerytalnych mimo nieprzekazania gospodarstwa następcy. Przekazanie gospodarstwa może być natomiast dowodem zaprzesta-

nia prowadzenia gospodarstwa rolnego, gdy o emeryturę występuje rolnik w wieku 60 lat (mężczyzna) lub 55 (kobieta). W takiej sytuacji zastosowanie będą miały przepisy rozdziału 7 (art. 84-91) powołanej na wstępie ustawy. Zgodnie z treścią tych przepisów rolnik, który nie osiągnął jeszcze wieku emerytalnego, może zawrzeć umowę z następcą (musi być to osoba młodsza o co najmniej 15 lat), w której zobowiązuje się przenieść na niego własność gospodarstwa z chwilą nabycia prawa do emerytury lub renty inwalidzkiej, pod warunkiem, że następca będzie do tego czasu pracował w przekazywanym gospodarstwie. Osoba bliska, np. córka, może być oczywiście następcą, chociaż stosowne przepisy nie wymagają w omawianej sytuacji istnienia pokrewieństwa między przekazującym a następcą. Zamieszkanie córki w innej miejscowości nie powinno być przeszkodą w przekazaniu jej gospodarstwa, jednak w treści umowy należałoby uwzględnić, w jaki sposób, mieszkając poza gospodarstwem, osoba ta spełni warunek pracy w tym gospodarstwie oraz pomocy i sprawowania opieki nad ojcem. Mogą tu znaleźć zastosowanie przepisy art. 86 ustawy, który stanowi, że warunek pracy następcy w gospodarstwie rolnym uważa się za spełniony także w przypadku usprawiedliwionych lub uzgodnionych z rolnikiem przerw w pracy.

Umowa z następcą, a także umowa o przeniesienie własności gospodarstwa (będąca konsekwencją tej pierwszej) powinny być zawarte w formie aktu notarialnego. Umowa z następcą jest rodzajem umowy przedwstępnej, do której mają zastosowanie odpowiednie przepisy Kodeksu cywilnego, z wyjątkiem art. 390 § 1.

Nie ma przeszkód prawnych, aby omówiona umowa z następcą, jako przedwstępna, została pominięta i rolnik dokonał od razu przeniesienia własności gospodarstwa na następcę, zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego o przenoszeniu własności nieruchomości. Jednakże omówione wyżej rozwiązanie – przewidziane w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników – jest dla właściciela gospodarstwa z pewnością bezpieczniejsze i korzystniejsze.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

9 listopada 1992 r.

**Zasady opodatkowania darowizn wynikają z przepisów ustawy z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. nr 45, poz. 207 i z 1989 r. nr 74, poz. 443) oraz z rozporządzenia ministra finansów z 16 września 1992 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. nr 73, poz. 363).**

Akt darowizny na rzecz najbliższych krewnych – w myśl ww. przepisów – podlega opodatkowaniu w sposób następujący:

1. Zgodnie z art. 7 ustawy podstawę opodatkowania stanowi wartość przekazywanej nieruchomości, ustalona według przeciętnej ceny rynkowej obowiązującej w danej miejscowości, po potrąceniu długów i ciężarów. Nie podlegają odliczeniu od tej wartości nakłady modernizacyjne poniesione przez osobę obdarowaną.

2. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy o opodatkowaniu wyłącza się m.in. wartość budynku mieszkalnego, gdy osoba obdarowana należy do I grupy podatkowej (tzn. jest najbliższym krewnym darczyńcy), do wysokości

97 100 000 zł. Jeżeli wartość budynku przekracza tę kwotę, nadwyżka podlega opodatkowaniu. Wyłączenie to jest jednak możliwe tylko w sytuacjach, gdy osoba obdarowana spełnia warunki określone w art. 16 ust. 2.

3. Obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na osobie obdarowanej i darczyńcy. Wysokość podatku oblicza się od nadwyżki podstawy opodatkowania ponad kwotę wolną od podatku (aktualnie jest to w przedmiotowej sprawie kwota 32 450 000 zł) według tabeli zamieszczonej w art. 15 ustawy i skorygowanej przez powołane na wstępie rozporządzenie.

4. Do obliczenia i pobrania podatku oraz wpłacenia go do urzędu skarbowego obowiązany jest notariusz (jest płatnikiem podatku), przed którym sporządzono akt notarialny darowizny.

5. Ustawa nie przewiduje zwolnienia od podatku od spadków i darowizn ze względów rodzinnych, społecznych i finansowych. Dlatego jedyną możliwością jest skorzystanie z przepisu art. 22 ust. 1 ustawy z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. nr 27, poz. 111 z późn. zm.), który stanowi, iż na wniosek podatnika termin płatności podatku może być odroczony lub płatność podatku rozłożona na raty.

Wniosek taki należy złożyć we właściwym miejscowo dla zlokalizowania przedmiotowej nieruchomości urzędzie skarbowym [stosownie do § 6 ust. 1 rozporządzenia z 31 grudnia 1989 r. w sprawie wykonania przepisów ustawy o zobowiązaniach podatkowych (Dz. U. nr 1, z późn. zm.) w związku z § 7 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 18 lutego 1992 r. w sprawie właściwości miejscowej organów podatkowych w sprawach niektórych zobowiązań podatkowych (Dz. U. nr 16, poz. 62)]. Decyzję urzędu skarbowego należy uzyskać przed dokonaniem aktu darowizny, gdyż notariusz wyłącznie na wyraźną dyspozycję tego urzędu może pobrać podatek w kwocie niższej, niż to wynika z obliczenia lub czasowo zaniechać poboru w przypadku odroczenia płatności.

Wanda Wojnowska-Ciodyk

19 grudnia 1992 r.

**Umowa zlecenie w jej konstrukcji prawnej wynikającej z przepisów Kodeksu cywilnego nie może być utożsamiana z umową o pracę, a tym samym zawarcie z członkiem umowy zlecenia nie skutkuje powstaniem między tym członkiem a spółdzielnią spółdzielczego stosunku pracy.**

Zgodnie z art. 77 § 1 Kodeksu pracy stosunek pracy między spółdzielnią pracy (w szczególności spółdzielniami pracy są spółdzielnie inwalidów) a jej członkiem nawiązuje się przez spółdzielczą umowę o pracę. W odróżnieniu od pracowniczego spółdzielczy stosunek pracy jest ściśle związany z członkostwem, a do spółdzielczej umowy o pracę – w myśl ust. 2 tegoż artykułu – mają zastosowanie w pierwszej kolejności przepisy Prawa spółdzielczego, w następnej zaś Kodeksu pracy, lecz tylko wówczas, jeżeli ustawa spółdzielcza danych kwestii nie ureguluje odmiennie.

Stosownie do art. 182 § 1 ustawy z 16 września 1982 r. – Prawo spółdzielcze (Dz. U. nr 30, poz. 210, z późn. zm.), spółdzielnia pracy i członek tej spółdzielni mają obowiązek pozostawania ze sobą w stosunku pracy i poza sytuacjami przewidzianymi w ustawie odmowa nawiązania stosunku pracy stanowi poważne naruszenie istotnych praw i obowiąz-

ków członka. W § 3 wskazanego artykułu powtórzona jest zasada sformułowana w Kodeksie pracy, że stosunek pracy pomiędzy spółdzielnią a jej członkiem nawiązuje się przez spółdzielczą umowę o pracę.

Prawo spółdzielcze w art. 201 dopuszcza możliwość (o ile przewiduje to statut) zatrudniania wszystkich lub niektórych członków na podstawie umowy nakładczej, umowy o dzieło lub umowy zlecenia, jeżeli jest to uzasadnione rodzajem działalności spółdzielni. Jednocześnie jednak przepisy tego artykułu wskazują na zastosowanie do członków, z którymi zawarto umowy zlecenia, m.in. przepisów art. 182 § 4, które uprawniają członka do dochodzenia przez cały okres trwania członkostwa zawarcia spółdzielczej umowy o pracę, o ile nienawiązanie stosunku pracy nastąpiło z winy spółdzielni. Zarówno więc treść art. 182 § 3, jak i wyżej przytoczone przepisy potwierdzają pogląd, że wyłącznie zawarcie umowy o pracę między spółdzielnią a jej członkiem wywołuje powstanie spółdzielczego stosunku pracy.

Odrębnym zagadnieniem jest charakter prawny umowy zlecenia zawieranej pomiędzy spółdzielnią a członkami. Problematyczne jest jednoznaczne kwalifikowanie tych umów jako kategorii umowy zlecenia w rozumieniu przepisów art. 734-749 k.c. oraz art. 13 pkt 8 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. nr 80, poz. 350, z późn. zm.) i stosowanie do nich wprost przepisów art. 41 tej ustawy. Przepisy art. 13 ustawy podatkowej odnoszą się do przychodów z wykonywania wolnego zawodu i innej samodzielnej działalności. Świadczenie pracy na rzecz spółdzielni przez członka tej spółdzielni, choćby odbywało się na podstawie umowy zlecenia, nie jest działalnością samodzielną. Członek spółdzielni pracy jest zobowiązany do wykonywania pracy na rzecz spółdzielni, a spółdzielnia zobowiązana jest członka zatrudnić. Wynika to i z przepisów ustawy spółdzielczej, i z samej istoty spółdzielczości pracy. Zaznaczyć przy tym należy, że członek spółdzielni wykonujący pracę nawet na podstawie umowy zlecenia wykonuje ją w ramach stosunku członkostwa, z obowiązkiem podporządkowania się decyzjom organów spółdzielni. Trudno więc tu mówić o samodzielnosci jego pracy. Zawarta z członkiem umowa zlecenie nie spełnia też innych podstawowych cech umowy tego rodzaju scharakteryzowanej w wyżej powołanych przepisach Kodeksu cywilnego. Trudno np. wymagać od członka spółdzielni dołożenia jedynie należytej staranności w wykonywaniu pracy z pominięciem odpowiedzialności za rezultat pracy, co jest podstawową cechą umowy zlecenia. Dlatego wydaje

się, że właściwym rozwiązaniem byłoby zakwalifikowanie umowy zlecenia między spółdzielnią pracy a jej członkami do umów, o których mowa w art. 750 k.c, a w praktyce podatkowej zastosowanie analogii do umów o pracę, względnie umów o pracę nakładczą, z możliwością odprowadzania kwoty odpowiadającej wysokości podatku dochodowego na fundusz rehabilitacji osób niepełnosprawnych (państwowy i zakładowy). Decyzja należy tu jednak do organów skarbowych i może być ewentualnie zaskarżona przez daną spółdzielnię do NSA.

Wanda Wojnowska-Ciodyk