

KANCELARIA SEJMU
Biuro Studiów i Ekspertyz

Dział Konsultacji Prawnej

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

4(10)/93



Wydawnictwo Sejmowe

KANCELARIA SEJMU
Biuro Studiów i Ekspertyz
Wydział Opinii Prawnych

BIULETYN
EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

4(10)/93

Redaktor prowadzący: *Romuald Szpor*

© Copyright by Kancelaria Sejmu
Biuro Studiów i Ekspertyz

ISSN 1230-3208

Opracowanie graficzne, skład i łamanie: *Biuro Studiów i Ekspertyz*
Druk i oprawa: *Zespół Poligrafii i Mikrofilmowania Kancelarii Sejmu*
Warszawa, grudzień 1994

SPIS TREŚCI

EKSPERTYZY

1. Komisje śledcze w parlamentach współczesnych państw demokratycznych – Wojciech Sokolewicz	5
2. Komisje śledcze w Parlamencie V Republiki Francuskiej – Leszek Garlicki	11
3. Komisje śledcze w Parlamencie Federalnym RFN – Leszek Garlicki	15
<i>Aneks:</i>	
a) Ustawa z 11 kwietnia 1978 r. o parlamentarnej kontroli działalności Federalnych Służb Informacyjnych	18
b) Regulamin komisji	21
c) Ustawa z 13 sierpnia 1968 r. o ograniczeniu tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji	23
d) Regulamin gremium Bundestagu	31
e) Regulamin komisji powołanej zgodnie z an. 10 Ustawy Zasadniczej w związku z art. 1 § 9 ust 2 do 4 ustawy z 13 sierpnia 1968 r. o ograniczeniu tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji (Ustawa do art. 10 Ustawy Zasadniczej - G 10) z 26 czerwca 1969 r.	33
4. Poselski projekt uchwały w sprawie ustanowienia komisji do spraw służb specjalnych – Zdzisław Galicki	36
5. W sprawie zasadności wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich, skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 2 sierpnia 1993 r. (pismo nr 127988/93/I/1/AM) – Witold Pawelko	44
6. Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Ministra Obrony Narodowej zawarte w Ustawie konstytucyjnej i w ustawie o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej – Joanna Maria Karolczak	56
7. Komisja Obrony w systemie kierownictwa i kontroli nad siłami zbrojnymi w RFN – Leszek Garlicki	66
8. Parlament a system kierowania i kontroli siłami zbrojnymi we Francji – Leszek Garlicki	70
9. Status posła zawodowego w wybranych państwach Europy – Beata Szepietowska	73

OPINIE

Tryb postępowania z projektami ustaw wniesionymi równocześnie (81)

W sprawie trybu postępowania z projektami ustaw (o takim samym zakresie przedmiotowym), skierowanymi po I czytaniu do właściwych komisji (83)

Skutki prawne nie udzielenia absolutorium dla rządu (86)

Prawo do urlopu wypoczynkowego posła powracającego do pracy po zakończeniu kadencji Sejmu (88)

Nagroda jubileuszowa senatora i wicemarszałka Senatu (91)

Kredyty na sfinansowanie kampanii wyborczej (94)

O możliwości żądania udostępnienia listów telewizyjnych, będących skargą lub wnioskiem oraz odpowiedzi organu państwowego na krytykę prasową (95)

O możliwości ścigania przestępstw, określonych w art. 134 i 135 kk, uchylonych art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 23 II 1990 r. o zmianie kk i niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 14, poz. 84) (99)

Wynagrodzenie radnego (101)

EKSPERTYZY

KOMISJE ŚLEDTCZE W PARLAMENTACH WSPÓŁCZESNYCH PAŃSTW DEMOKRATYCZNYCH

WOJCIECH SOKOLEWICZ

I. Stany Zjednoczone Ameryki

1. Konstytucja USA z 1787 r. – z późniejszymi poprawkami – pomija milczeniem w ogóle kwestię komisji izb Kongresu, a tym samym także i komisji śledczych.

Komisje kongresowe – Senatu i Izby Reprezentantów – tworzone są na podstawie:

a) ustaw (w szczególności kolejnych ustaw o organizacji legislatywy, m.in. z 1946 i 1970 r.),

b) regulaminów obu izb, częściowo tylko skodyfikowanych, a częściowo składających się z długiej sekwencji precedensów.

2. Przepisy dopuszczają możliwość powoływania obok komisji stałych – nadzwyczajnych komisji doraźnych o charakterze śledczym. Jednak różnica pomiędzy uprawnieniami dochodzeniowymi komisji stałych i komisji nadzwyczajnych jest teraz niewielka, a zdaniem niektórych autorów, w ogóle trudna do wyznaczenia.¹ Wszystkie komisje i podkomisje obu izb Kongresu mają bowiem obecnie szerokie uprawnienia śledcze. Stan ten ukształtował się w wyniku ewolucji historycznej.

3. Potrzebne jest rozróżnienie między uprawnieniami dochodzeniowymi Kongresu jako takiego a tworzeniem komisji specjalnych względnie podkomisji tylko dla celów prowadzenia dochodzeń.

Od 1792 r. przyjęto, że Kongres ma prawo przeprowadzania dochodzeń – przesłuchiwanie osób (hearings) i badania dokumentów – w zakresie

¹ J. E. Schwartz. L. Earl Shaw: *The U.S. Congress in Comparative Perspective*. 1976. s. 267.

niezbędnym dla wypełniania jego konstytucyjnych funkcji. Zakres ten rozumie się nader szeroko. Celem dochodzeń ma być zatem:

- 1) pozyskanie przez Kongres ścisłych i szczegółowych informacji użytecznych dla postępowań ustawodawczych,
- 2) zaznajomienie opinii publicznej o stanie spraw będących przedmiotem jej szczególnego zainteresowania,
- 3) wykonywanie kontroli nad agendami administracji federalnej zwłaszcza w zakresie realizacji przez nie obowiązującego prawa,
- 4) stworzenie dolegliwości – swoiste „ukaranie” – winnych zaniedbań i wykroczeń urzędników, niekiedy już przez sam fakt wezwania ich na przesłuchanie.

Ten ostatni cel przybrał dodatkowo na znaczeniu, od kiedy Sąd Najwyższy uznał, że zakaz przymuszania do zeznań na swoją niekorzyść obowiązuje w postępowaniu sądowym, ale nie obowiązuje w przesłuchaniu kongresowym; przesłuchiwany staje przeto wobec alternatywy – zeznać na swoją niekorzyść czy narazić się na karę – nawet więzienia – za odmowę zeznań – równoznaczną w prawie amerykańskim z przestępstwem obrazy Kongresu.

Sąd Najwyższy, co najmniej od 1927 r., szeroko interpretował dopuszczalny zakres dochodzeń kongresowych, przyjmując zasadę domniemania potrzeby dochodzenia dla wypełnienia przez Kongres funkcji ustawodawczej. Dochodzenia te prowadził Kongres poprzez swoje komisje.

Przez długi czas specjalne uprawnienia śledcze polegające na prawie wzywania pod odpowiedzialnością karną świadków i żądania dokumentów (subpoena power) przysługiwały wyłącznie nadzwyczajnym komisjom doraźnym, względnie nadzwyczajnym doraźnym podkomisjom komisji stałych.²

Od 1946 r. uprawnienia te przyznano ogólnie stałym komisjom Senatu, zaś w r. 1974 także stałym komisjom Izby Reprezentantów, z tym tylko zastrzeżeniem, iż wymuszenie stawienia świadka wymaga decyzji nie komisji, ale całej Izby.³

² John D. Lees: *The Committee System of the U.S. Congress*, London 1967. s. 8.

³ S. Gebert: *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Ossolineum 1981. s. 454-455.

4. W ten sposób uprawnienia śledcze komisji stałych i nadzwyczajnych zostały właściwie zrównane. Najbardziej widoczna różnica między oboma rodzajami komisji sprowadza się do tego, że komisje nadzwyczajne powoływane są tylko dla rozpatrzenia określonej sprawy, by potem – a najpóźniej po upływie krótkiej dwuletniej kadencji Izby, ulec rozwiązaniu. Stanowi to ich słabość, ponieważ nie pozwala na kontynuację dochodzeń w kwestiach bardziej skomplikowanych.

5. Inną słabością nadzwyczajnych komisji śledczych jest zdaniem niektórych autorów amerykańskich ich podatność na wpływ własnego wykwalifikowanego personelu zawodowego, który w założeniu ma im pomagać w prawidłowym prowadzeniu dochodzenia. Personel ten bywa nadzwyczaj rozbudowany. Podaje się przykład senackiej komisji H. Trumana, która dysponowała: głównym doradcą i jego zastępcą, głównym śledczym oraz 12-18 śledczymi, sekretarzem, redaktorem wydawnictw oraz 20 urzędnikami kancelaryjnymi.

6. M.in. z powyższych powodów nadzwyczajne komisje śledcze powołuje się obecnie w Kongresie stosunkowo rzadko, zadowolając się wykorzystywaniem uprawnień śledczych przez działające komisje stałe.

II. Wielka Brytania

1. Rzadsze wykorzystywanie uprawnień dochodzeniowych przez Parlament brytyjski – w porównaniu z Kongresem Stanów Zjednoczonych i parlamentami większości państw europejskich – tłumaczy się mniejszą intensywnością wypełniania przezeń funkcji kontrolnej w ogólności. Na ten stan rzeczy wpływa zarówno obawa przed osłabieniem politycznej odpowiedzialności rządu (gdyby kontrola parlamentarna przybrała postać swoistego współadministrowania)⁴, jak i poddanie prac parlamentarnych wyraźnemu wpływowi rządu, dysponującego z reguły w parlamencie przychylną mu większością.

2. Praktyka parlamentarna rozróżnia komisje stałe (standing) oraz takie, które tylko w przybliżeniu nazwać możemy nadzwyczajnymi (select).

⁴ A. Pułło: *Współczesne ustroje państwowe - Wielka Brytania*. Gdańsk 1983. s. 75.

Komisje stałe ograniczają swoją działalność do udziału w procedurze ustawodawczej. Chociaż przepisy regulaminowe zezwalają im na podejmowanie także innych spraw, to jednak z możliwości tej z reguły nie korzystają.⁵

Komisje nadzwyczajne dzielą się z kolei na dwie grupy. Do pierwszej grupy należą specjalizujące się w niektórych problemach administracji rządowej komisje powoływane dla realizacji funkcji kontrolnych – w tym samym zakresie działania na każdej kolejnej sesji Izby Gmin; tym samym mają one charakter komisji istniejących faktycznie trwale i kontynuujących swoją działalność. W ostatnich dekadach znaczenie ich systematycznie wzrasta. Ponawiana jest propozycja przyznania im generalnego uprawnienia do stosowania środków śledczych. Występuje jednak także charakterystyczna dla Wielkiej Brytanii obawa przed uszczupleniem na rzecz komisji kompetencji Izby jako całości.

Do drugiej grupy należą komisje nadzwyczajne powoływane *ad hoc*, z inicjatywy deputowanego (który obowiązany jest jednocześnie przedstawić listę 15 członków proponowanej komisji, zgadzających się na powołanie do niej), dla rozpatrzenia konkretnej sprawy. Może to być zarówno sprawa związana z prowadzonym postępowaniem legislacyjnym, jak i wymagająca podjęcia dochodzenia. W tym drugim wypadku Izba przyznaje komisji specjalne uprawnienia śledcze.⁶

3. Specjalne uprawnienia śledcze najczęściej obejmują: prawo wzywania świadków i żądania dokumentów pod rygorem odpowiedzialności karnej, prawo przesłuchiwania ministrów i innych urzędników oraz dostępu do archiwów, prawo prowadzenia dochodzenia poza siedzibą Parlamentu. Niekiedy Izba zezwala także na złożenie wyjaśnień przed komisją przez osoby, których interesu prawnego sprawa dotyczy, jak również na powołanie podkomisji.

W praktyce zdarza się, że komisja nie czekając na upoważnienie Izby wysłuchuje świadków, którzy zgadzają się przed nią stanąć bez formalne-

⁵ R. M. Punnett: *British Government and Politics*, 2 wyd. N.Y. 1971. s. 239-244.

⁶ P. Packet: *Les Institutions politiques de la Grande-Bretagne*, Paris 1960, s. 90.

go wezwania i bada dokumenty, do których uzyskała dostęp.⁷

Niemniej Izba zachowuje kontrolę nad działalnością komisji. Izba nie jest obowiązana do wysłuchania raportu żadnej komisji nadzwyczajnej, podczas gdy ma taki obowiązek wobec raportów komisji stałych.

4. Początkowo, jeszcze do XIX w., szeroko i często stosowano powoływanie komisji *ad hoc* – nadzwyczajnych i o charakterze śledczym.⁸

W XX w. w brytyjskiej praktyce parlamentarnej zyskują na znaczeniu komisje nadzwyczajne, ale o charakterze trwałym i raczej kontrolnym, niż śledczym.

III. Hiszpania⁹

1. Szerokie, a jednocześnie szczegółowo regulowane, możliwości powoływania parlamentarnych komisji śledczych stwarzają przepisy konstytucyjne i regulaminowe obowiązujące w Hiszpanii.

Dopuszcza się powołanie takich komisji przez każdą z dwóch izb (Kongres Deputowanych i Senat), a także przez obie izby wspólnie. Komisja może być powołana dla dowolnej sprawy, byleby miała ona „charakter publiczny”.

Przed pochopnym sięganiem po ten instrument zabezpiecza – gdy idzie o Kongres – przepis regulaminowy stanowiący, że powołanie komisji śledczej przez Kongres następuje na wniosek rządu (charakterystyczne jest wysunięcie na pierwsze miejsce tego właśnie podmiotu), Prezydium Kongresu, dwóch grup parlamentarnych (tzn. klubów partyjnych lub międzypartyjnych) albo 1/5 ogólnej liczby deputowanych.

Komisja może powoływać ze swego grona podkomisje.

2. Komisji śledczej przysługują specjalne, ale ograniczone uprawnienia.

⁷ A. Meszoren Brytyjski system parlamentarny w zarysie. Warszawa 1962. s. 198-199.

⁸ S. Gebethner *Rząd i Opozycja Jej Królewskiej Mości*, Warszawa 1967, s. 272; S. Gebethner w: S. Gebethner, J. Stembrowicz: *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych* - Wielka Brytania i Francja. Wyd. UW, Warszawa 1971, s. 118.

⁹ Źródła: *Konstytucja Hiszpanii z 27 XII 1978 r.*, tłum. i wstęp T. Moldawa, Wyd. UW 1990 r., w szczególności art. 76; *Regulamin Kongresu Deputowanych z 10 II 1982 r.*, tłum. T. Moldawa. Wyd. Sejmowe. Warszawa 1992. w szczególności art. 52.

Może wprowadzić żądać obecności, w celu przesłuchania, każdej osoby, ale zwywa nie bezpośrednio, lecz za pośrednictwem Przewodniczącego Kongresu. W ten sposób jest to wezwanie Kongresu, takie zaś – w myśl Konstytucji – staje się obowiązkiem dla adresata. Osoba wezwana powinna z wyprzedzeniem co najmniej trzydniowym być poinformowana o przedmiocie przesłuchania. Ustawa określa sankcje za nie przybycie na wezwanie.

Praca komisji kończy się sporządzeniem sprawozdania. Zawarte w nim ustalenia nie są wiążące dla sądów ani nie naruszają orzeczeń sądowych. Sprawozdanie poddaje się debacie – organizowanej w myśl decyzji Przewodniczącego Kongresu podjętej po wysłuchaniu Rady Rzeczników (tj. konwentu seniorów) – na posiedzeniu Kongresu, a następnie głosowaniu.

Uchwalone przez Kongres sprawozdanie komisji śledczej publikuje się w rządowym wydawnictwie parlamentarnym (Biuletynie oficjalnym); na wniosek grupy parlamentarnej (tj. klubu partyjnego) tamże ogłasza się zgłoszone przez nią a odrzucone przez większość zdania odrębne (tj. wnioski mniejszości).

Sprawozdanie komisji śledczej zawsze przekazuje się do wiadomości rządu; z dostępnych źródeł nie wynika całkiem jasno, czy także obowiązkowe jest przekazanie sprawozdania Prokuraturze Generalnej w celu podjęcia – gdy uzna to za uzasadnione – odpowiednich działań.

23 listopada 1993 r.

KOMISJE ŚLEDTCZE W PARLAMENCIE V REPUBLIKI FRANCUSKIEJ

LESZEK GARLICKI

1. Określenia roli komisji śledczych w V Republice dokonywano – podobnie jak i większości innych instytucji prawa parlamentarnego – z intencją ograniczenia roli parlamentu i usamodzielnienia pozycji rządu.

Doświadczenia sprzed 1958 r. nie były zachęcające. W tym okresie, obie izby (Zgromadzenie Narodowe i Senat) nie tylko dysponowały pełną swobodą powoływania komisji śledczych, ale też pozycja tych komisji była bardzo silna. Dysponowały one m.in. bardzo szerokimi uprawnieniami w zakresie wzywania świadków (możliwa była odpowiedzialność karna za niestawiennictwo czy odmowę zeznań), ich działalność nie zawsze była wolna od nadużyć politycznych (w komisji zawsze przewagę mieli reprezentanci większości w Izbie), a przypadki równoległego prowadzenia dochodzenia parlamentarnego i postępowania sądowego utrudniały to ostatnie.

W efekcie, Konstytucja z 1958 r. w ogóle nie zawiera postanowień o komisjach śledczych, a podstawowym źródłem tej instytucji stał się rządowy ordonans (rozporządzenie z mocą ustawy – w okresie wchodzenia w życie Konstytucji z 1958 r. rząd miał szerokie uprawnienia do regulowania spraw organizacji aparatu państwowego) z 17 XI 1958 w sprawie funkcjonowania izb parlamentu. Ordonans ten (w art. 6) przewidywał możliwość tworzenia przez każdą z izb komisji śledczych (*d'enquete*) i komisji kontrolnych (*de controle*), ale wprowadzał istotne ograniczenia dla ich działalności. M.in. ustalono krótki termin (4 miesiące), w którym prace komisji muszą ulec zakończeniu, nie przyznano komisjom żadnych uprawnień do wzywania świadków czy żądania materiałów od agend rządowych, wprowadzono ścisłe reguły tajności pracy komisji. Rezultatem był uwiad instytucji: w Zgromadzeniu Narodowym powołano w latach 1958 – 1973 – 1 komisję śledczą i 2 komisje kontrolne; dopiero potem sytuacja zaczęła się zmieniać: w latach 1973 – 1977 Zgromadzenie powołało 9 takich komisji, w latach 1978 – 1984 (już po zmianie przepisów,

o czym niżej) Zgromadzenie powołało 5 takich komisji.

Ograniczenia kompetencji i procedury komisji śledczych i kontrolnych prowadziły do licznych kontrowersji – np. w 1973 r., gdy wybuchła afera podsłuchów telefonicznych, rząd odmówił wszelkich informacji komisji śledczej Senatu, motywując to względami bezpieczeństwa państwa.

Ostatecznie, w 1977 r. doszło – ustawą z 19 VII 1977 – do zmiany (a raczej uzupełnienia) art. 6 ordonansu z 1958 r. i do pewnego rozszerzenia proceduralnych możliwości działania komisji śledczych i komisji kontrolnych. Ustalony wówczas stan prawny zachowuje nadal aktualność.

2. Ordonans z 1958 r. rozróżnia komisje śledcze i komisje kontrolne, rozróżnienie to ma jednak tylko charakter przedmiotowy, natomiast procedura tworzenia, działania oraz środki prawne przysługujące obu tym typom komisji są jednakowe.

Komisje śledcze są tworzone w celu zgromadzenia informacji o określonych faktach i przedłożenia swych konkluzji Izbie, która powołała daną komisję. Komisje kontrolne są tworzone dla badania funkcjonowania sektora pozostającego w gestii publicznej (zarządzanie administracyjne, finansowe i techniczne) lub przedsiębiorstw publicznych i dla informowania Izby o wynikach tych kontroli.

Komisje powoływane są przez Izbę na podstawie odpowiedniego wniosku poselskiego, najpierw opiniowanego przez jedną z komisji stałych, a potem poddawanego głosowaniu Izby. Uchwała określa zakres spraw, które mają podlegać zbadaniu. Powołanie komisji wymaga podjęcia przez Izbę odpowiedniej uchwały większością głosów – opozycja nie może więc narzucić powołania komisji śledczej. Większość parlamentarna decyduje też o składzie komisji – Regulamin Zgromadzenia Narodowego zakazuje jedynie tworzenia komisji przekraczających 30 członków (art. 140 ust. 3). Do składu komisji nie mogą być powołani posłowie, którzy ponosili – w danej kadencji – odpowiedzialność karną lub dyscyplinarną za naruszenie wymogu tajności prac komisji.

Komisja śledcza musi zakończyć pracę w terminie 6 miesięcy od jej powołania; jeżeli w tym czasie komisja nie będzie w stanie przedstawić sprawozdania, to jej materiały przekazuje się Przewodniczącemu Izby (art. 142 ust. 1 Regulaminu ZN), a komisja ulega rozwiązaniu z mocy prawa.

Nie wolno też – przed upływem 12 miesięcy – dokonywać ponownego powołania komisji o tym samym przedmiocie działania.

Komisja śledcza nie może być powołana, jeżeli w danej sprawie toczy się już postępowanie karne; jeżeli natomiast postępowanie takie zostało wszczęte po utworzeniu komisji, to prace komisji ulegają zakończeniu (art. 6 ust. 2 ordonansu z 1958). O każdym wniosku w przedmiocie powołania komisji śledczej Przewodniczący Zgromadzenia Narodowego informuje więc Ministra Sprawiedliwości (art. 141 Regulaminu).

Komisja śledcza powołuje swych sprawozdawców, którzy prowadzą właściwe postępowanie wyjaśniające. Od 1977 r. stosuje się tu zasady analogiczne do odnoszących się do dochodzeń prowadzonych przez Izbę Obrachunkową. Sprawozdawcy komisji mogą więc przeprowadzać badania na miejscu, a organy kontrolowane mają obowiązek udostępnienia im wszelkich materiałów, które mogą służyć realizacji ich misji. Mają oni prawo dostępu do dokumentów urzędowych, chyba że dokumenty te objęte są tajemnicą z uwagi na wymagania obrony narodowej, spraw zagranicznych, bezpieczeństwa wewnętrznego lub zewnętrznego państwa lub też ich wydanie naruszałoby zasadę odrębności władzy sądowniczej i innych władz. Nowela z 1977 r. przewidziała też sankcje za odmowę stawienia przed komisją i odmowę złożenia przysięgi mówienia prawdy oraz odesłała do przepisów kodeksu karnego w wypadku złożenia fałszywych zeznań.

Postępowanie w komisji śledczej objęte jest zasadą tajemnicy; poseł naruszający tę zasadę może podlegać odpowiedzialności karnej (art. 3 ustawy z 1977 r.) lub dyscyplinarnej.

Jawne jest natomiast – w zasadzie – sprawozdanie komisji, bowiem po przedstawieniu go Izbie podlega ono publikacji. Izba może jednak – na specjalnie w tym celu odbytym posiedzeniu tajnym – postanowić o utajnieniu sprawozdania komisji. Znowu więc decyzja należy do większości Izby, ale zwraca się uwagę, że i tak jest to istotna zmiana do sytuacji sprzed 1977 r., gdy regułą była tajemność sprawozdania, nawet wobec pozostałych członków Izby.

3. Jak widać z danych liczbowych, instytucja komisji śledczych jest wykorzystywana w praktyce, ale w dość ograniczonym zakresie. Nie bez

znaczenia są tu zarówno istniejące nadal ograniczenia prawne komisji śledczych, jak też ich całkowite uzależnienie od ugrupowań większości. W praktyce też próbuje się niekiedy poszukiwać innych procedur gromadzenia informacji – tu rozwinęła się np. praktyka tworzenia tzw. „misji informacyjnych”, o mniej sformalizowanym charakterze.

25 listopada 1993 r.

KOMISJE ŚLEDTCZE W PARLAMENCIE FEDERALNYM RFN

LESZEK GARLICKI

1. Instytucja komisji śledczych znana była niemieckiemu prawu konstytucyjnemu od połowy XIX w. (Konstytucja Prus z 31 I 1850). Konstytucja Rzeszy z 1919 r. (art. 34) uformułowała je w sposób szczególny, bo nie tylko potwierdziła prawo Reichstagu do tworzenia komisji śledczych, ale też – co było rozwiązaniem nietypowym – ustaliła obowiązek powołania komisji śledczej na żądanie jednej piątej posłów.

2. Do tego wzoru nawiązała Ustawa Zasadnicza (dalej UZ) 1949 r., normując – w art. 44 – podstawowe elementy pozycji, kompetencji i funkcjonowania komisji śledczych:

a) Komisje śledcze są powoływane przez Parlament Federalny; muszą być utworzone na żądanie jednej czwartej posłów. Jest to rozwiązanie nietypowe i pozwala ono opozycji parlamentarnej na wymuszenie stworzenia komisji śledczej, nawet jeżeli jest to niedogodne dla obozwiekszości. Na tym jednak kończą się uprawnienia mniejszości (opozycji). Skład ilościowy i personalny komisji śledczej kształtowany jest stosownie do ogólnych zasad przyjętych w Regulaminie Bundestagu: reprezentowane są w niej wszystkie frakcje parlamentarne, proporcjonalnie do ich reprezentacji w Bundestagu. Zawsze więc obóz większości dysponuje odpowiednią większością w komisji śledczej, a jeśli chce się ze składu komisji wyeliminować mniejsze partie, to można ustalić liczbę jej członków na odpowiednio niskim poziomie.

b) Zakres działania komisji śledczej określa uchwała Bundestagu o jej utworzeniu. W zasadzie Bundestag związany jest tu treścią wniosku o powołanie komisji (w każdym razie, jeżeli wniosek ten pochodzi od jednej czwartej posłów), ale praktyka zna już na tym etapie spory, zarzucające obozowi większości odpowiednie „przeformułowywanie” zadania komisji śledczej.

Choć przepisy prawne nie regulują tego w sposób wyraźny, przyjmuje się, że zakres kontroli realizowanej przez komisje śledcze Bundestagu

podlega ograniczeniom: 1. nie mogą one zajmować się kwestiami, które – w świetle zasady federalizmu – nie podlegają właściwości władz federalnych (to ma w RFN poważne znaczenie przy kontroli działań administracji); 2. nie mogą one zajmować się kwestiami, które w ogóle pozostają poza zakresem kompetencji Bundestagu (tu powołuje się zwłaszcza zasadę podziału władz i wskazuje, że – w każdym razie – niedopuszczalne byłoby utworzenie stałej komisji śledczej z zadaniem nadzorowania określonego wycinka działań władzy wykonawczej); 3. nie mogą one zajmować się sprawami, które nie mają charakteru publicznego (kontrola działań podmiotów niepublicznych naruszałaby bowiem ich uprawnienia konstytucyjne, ale i tu pojawiło się wiele problemów, np. czy można powołać komisję śledczą dla oceny postępowania posła). Z mocy art. 45a ust. 2 Ustawy Zasadniczej, uprawnienia komisji śledczej przysługują – na stałe – parlamentarnej Komisji Obrony. Wyprowadza się z tego zasadę monopolu śledczych uprawnień tej Komisji w sprawach wojskowych, a więc – niedopuszczalności powoływania w tych sprawach odrębnych komisji śledczych w trybie art. 44 UZ.

c) Komisje śledcze działają w postępowaniu jawnym, ale – w miarę potrzeby – mogą one ową zasadę jawności uchylać (art. 44 ust. 1). Zawsze natomiast jawne jest sprawozdanie komisji składane na końcu jej prac Parlamentowi Związkowemu (chyba, że – co też się zdarzało – komisja nie zdąży przedłożyć sprawozdania przed końcem kadencji Bundestagu).

d) Zadaniem komisji jest „zbieranie potrzebnych dowodów” (art. 44 ust. 1). O zakresie postępowania dowodowego decyduje sama komisja; niejednokrotnie dochodziło na tym tle do kontrowersji między partiami większości a opozycją). Postępowanie dowodowe prowadzone jest z odpowiednim zastosowaniem przepisów postępowania karnego (prawo wzywania świadków, odpowiedzialność za fałszywe zeznania); konstytucyjnie gwarantowana ochrona tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji pozostawać musi nienaruszona (art. 44 ust. 2).

Sądy i władze administracyjne są zobowiązane do udzielania komisji śledczej pomocy prawnej i urzędowej (art. 44 ust. 3). Na tym tle powstawały spory, na ile organy państwowe są zobowiązane do przekazywania komisjom śledczym żądanych przez nie materiałów. Najistotniejsze

są tu orzeczenia Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 1984 r. (uznano, iż Ministerstwo Finansów ma obowiązek dostarczenia komisji śledczej dokumentów podatkowych pewnych korporacji, podejrzanych o korupcyjne powiązania ze sferą publiczną – tzw. afera Flicka) i 1987 r. (uznano, że w razie zwrócenia się komisji śledczej do sądu powszechnego z wnioskiem o orzeczenie zabezpieczenia i przekazania komisji materiałów i dokumentów osób prywatnych, sądowi przysługuje prawo merytorycznej kontroli tego wniosku i odmowy zajęcia pewnych materiałów – tzw. afera budowlana Neue Heimat).

e) Uchwały komisji śledczych mają charakter wewnętrzny i adresowane są do Bundestagu. Mają one natomiast charakter ostateczny, w tym sensie iż nie podlegają kontroli sądowej (możliwe jest natomiast kwestionowanie ich w postępowaniu przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym), z drugiej strony, ustalenia komisji nie wiążą sądów, jeżeli orzekają one w danej sprawie (art. 44 ust. 4).

3. Regulacja konstytucyjna komisji śledczych jest w RFN dość bogata, „obrosła” już ona też w precedensy parlamentarne i orzecznictwo (tak na szczeblu federalnym, jak i krajowym istnieje sporo orzeczeń trybunałów konstytucyjnych odnośnie uprawnień, zakresu działania i form działania komisji śledczej). Natomiast Regulamin Bundestagu – stosownie do swego charakteru aktu wewnątrzparlamentarnego – niemal nie reguluje kwestii komisji śledczych.

4. W praktyce komisje śledcze powoływane były w niemal wszystkich kadencjach Bundestagu: I (1949-53) – 9; II (1953-57) – 3; III (1957-61) – 0; IV (1961-65) – 2; V (1965-69) – 2; VI (1969-72) – 1; VII (1972-76) – 2; VIII (1976-80) – 2; IX (1980-83) – 1; X (1983-87) – 4. W 10 wypadkach (do 1987 r.) w charakterze komisji śledczej działała też Komisja Obrony.

Nie był to więc najbardziej popularny środek kontroli parlamentarnej; opozycja zdawała sobie sprawę, że obóz większości i tak kontrolować będzie przebieg i wyniki prac komisji. Niemniej, sam fakt powołania komisji ma już znaczenie polityczne, wskazując opinii publicznej, że pewne działania rządowe czy administracyjne budzić powinny oceny negatywne. Większość przypadków powołania komisji wiąże się ze sprawami typu

skandalu publicznego (afera Straussa i rewizji w pomieszczeniach tygodnika „Der Spiegel” w 1961 r.; afera szpiegowska asystenta kanclerza Brandta w 1974 r.; afera podsłuchów telefonicznych w 1978 r., afery Flicka w 1986 r.).

22 listopada 1993 r.

Aneks:

USTAWA

z 11 kwietnia 1978 r.

O PARLAMENTARNEJ KONTROLI DZIAŁALNOŚCI FEDERALNYCH SŁUŻB INFORMACYJNYCH

Gesetz über die parlamentarische Kontrolle nachrichtendienstlicher Tätigkeit des Bundes

(BGBI. I s. 453)

(BGBI. III 12-3)

z uwzględnieniem nowelizacji z 27 maja 1992 r.

(BGBI. I s. 997)

Bundestag uchwalił następującą ustawę:

§ 1

(1) Rząd federalny podlega kontroli Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli w odniesieniu do działalności Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji, Wojskowej Służby Wywiadowczej i Federalnych Służb Informacyjnych.

(2) Niezmienione pozostają uprawnienia Bundestagu i jego komisji.

(3) Kontrola wykonania ustawy dotyczącej art. 10 Ustawy Zasadniczej jest zastrzeżona dla organów i organów pomocniczych powołanych przez Bundestag zgodnie z art. 10 ust. 2 zdanie 2 Ustawy Zasadniczej.

§ 2

(1) Rząd federalny obszernie informuje Parlamentarną Komisję ds. Kontroli o ogólnej działalności urzędów wymienionych w § 1 oraz o zda-

rzeniach mających szczególne znaczenie. Projekty rocznych planów finansowych wymienionych służb są przekazywane Komisji w celu konsultacji. Rząd federalny informuje Komisję na jej życzenie o wykonaniu planów finansowych w roku budżetowym.

(2) Rząd federalny może odmówić informacji o poszczególnych zdaniach, jeśli jest to konieczne ze względu na dostęp do informacji. Jeśli rząd federalny odmawia informacji powołując się na zdanie 1, minister właściwy dla służby informacyjnej, której to dotyczy (§ 2 ust. 1 zdanie 2 ustawy o ochronie Konstytucji) i § 1 ust. 1 zdanie 1 ustawy o Wojskowej Służbie Wywiadowczej), a jeśli dotyczy to także Federalnych Służb Informacyjnych, szef Urzędu Kanclerza Federalnego (§ 1 ust. 1 zdanie 1 ustawy o Federalnych Służbach Informacyjnych) muszą uzasadnić to przed Parlamentarną Komisją ds. Kontroli na jej życzenie.

§ 3

Niezmieniona pozostaje odpowiedzialność rządu federalnego za urzędy wymienione w § 1.

§ 4

(1) Na początku każdej kadencji Bundestag wybiera ze swego grona członków Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli.

(2) Bundestag ustala liczbę członków oraz skład i sposób pracy Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli.

(3) Wybrany jest ten, kto otrzyma głosy większości członków Bundestagu.

(4) Jeśli któryś z członków występuje z Bundestagu lub z frakcji, traci też członkostwo w Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli; § 5 ust. 4 pozostaje niezmieniony. Na miejsce członka ustępującego należy niezwłocznie wybrać nowego członka; tak samo postępuje się w przypadku rezygnacji członka Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli.

§ 5

(1) Obrady Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli są tajne. Członkowie są zobowiązani do zachowania tajemnicy na temat spraw, które stały się

im wiadome w czasie działalności w Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli. Dotyczy to także okresu po wystąpieniu z Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli.

Zdanie 1 nie dotyczy oceny zdarzeń bieżących, jeśli większość dwóch trzecich obecnych członków Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli wyrazi uprzednio zgodę.

(2) Parlamentarna Komisja ds. Kontroli zbiera się przynajmniej raz na kwartał. Komisja opracowuje swój regulamin.

(3) Każdy członek może *zażądać* zwołania i poinformowania Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli.

(4) Parlamentarna Komisja ds. Kontroli także po zakończeniu kadencji Bundestagu pełni swoje funkcje tak długo, aż następny Bundestag, zgodnie z § 4, podejmie decyzję.

§ 6

Parlamentarna Komisja ds. Kontroli w środku i na końcu każdej kadencji składa Bundestagowi sprawozdanie ze swojej dotychczasowej działalności kontrolnej. Należy przy tym przestrzegać zasad § 5 ust. 1.

§ 7

Ustawa wchodzi w życie nazajutrz po ogłoszeniu.

BUNDESTAG PARLAMENTARNA KOMISJA ds. KONTROLI

Na podstawie § 5 ust. 2 ustawy o parlamentarnej kontroli Federalnych Służb Informacyjnych Parlamentarna Komisja ds. Kontroli przyjęła następujący

REGULAMIN¹⁰

§ 1 Przewodniczenie

(1) 1 stycznia i 1 lipca przewodniczenie Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli przechodzi na członka wybieranego na zmianę przez większość lub mniejszość parlamentarną.¹¹

Przewodniczący sprawuje swój urząd także po upływie swojej kadencji, dopóki nie zostanie wybrany jego następcą.

(2) Jeśli przewodniczący nie może sprawować swojego urzędu, zastępuje go jego poprzednik.

§ 2 Posiedzenia

(1) Przewodniczący zwołuje Parlamentarną Komisję ds. Kontroli co najmniej raz na kwartał. O posiedzeniu zawiadamia się z 5-dniowym wyprzedzeniem; przepis nie ma zastosowania, jeśli Parlamentarna Komisja ds. Kontroli z góry ustali termin posiedzenia lub jeśli przynajmniej dwóch członków wnosi o wcześniejsze zebranie się Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli. Dla omówienia określonego zagadnienia każdy członek może *zażądać* zwołania Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli w ciągu tygodnia.

¹⁰ Uchwalony na posiedzeniu w dniu 31 maja 1978 r.

¹¹ Zmiana uchwalona na posiedzeniu w dniu 11 lutego 1981 r. z mocą natychmiastową.

Jeśli rząd federalny wnosi o zwołanie posiedzenia, należy postąpić stosownie do tego żądania.

(2) W posiedzeniach Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli oprócz członków i sekretarza udział biorą tylko osobiście zaproszeni członkowie lub pełnomocnicy rządu federalnego. Parlamentarna Komisja ds. Kontroli dopuszcza wyjątki.

§ 3

Obowiązek zachowania tajemnicy

(1) Obrady Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli są tajne. Członkowie są zobowiązani do zachowania tajemnicy co do spraw, które stały się im wiadome w czasie działalności w Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli. Dotyczy to także okresu po wystąpieniu z Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli.

(2) Zastosowanie ma regulamin ochrony tajemnicy Bundestagu.

§ 4

Protokół¹²

Z posiedzeń Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli sporządza się protokół w trzech egzemplarzach. Po jednym egzemplarzu otrzymują: Urząd Kanclerza Federalnego, Kancelaria Tajna i sekretariat. Protokół należy ograniczyć do przekazania porządku dziennego, podania omawianych spraw, uchwał i takich wyjaśnień, których dosłownego zapisu w protokole domaga się jeden z uczestników posiedzenia.

¹² Uchwalony na posiedzeniu w dniu 20 marca 1991 r.

USTAWA

z 13 sierpnia 1968 r.

O OGRANICZENIU TAJEMNICY KORESPONDENCJI, POCZTY I TELEKOMUNIKACJI

(Ustawa dotycząca art. 10 Ustawy Zasadniczej) (G 10)

Gesetz zur Beschränkung des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses
(Gesetz zu Art. 10 Grundgesetz) (G10)

(BGB1.I s. 949)

zmieniona przez: ustawę z 13 IX 1978, BGB1. I s. 1546; art. 4 ust. 16 ustawy z 8 VI 1989 o strukturze poczty, BGB1. I s. 1026) i art. 11 ustawy z 9 VII 1990 o nowej regulacji prawa o cudzoziemcach (BGB1. I s. 1354) oraz art. 2 ustawy z 28 II 1992 o zmianie ustawy o całokształcie międzynarodowych stosunków ekonomicznych gospodarki narodowej, Kodeksu Karnego i innych ustaw (BGB1. I s. 372) i ustawę z 27 V 1992 o zmianie ustawy o parlamentarnej kontroli działalności Federalnych Służb Informacyjnych i o zmianie ustawy o ograniczeniu tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji (BGB1. I s. 997)

Bundestag uchwalił następującą ustawę:

Artykuł 1

§ 1

(1) W celu obrony przed niebezpieczeństwem zagrażającym wolnościowemu demokratycznemu porządkowi ustrojowemu lub istnieniu albo bezpieczeństwu Federacji lub kraju związkowego czy też bezpieczeństwu stacjonujących w Republice Federalnej Niemiec oddziałów wojskowych innych niż Niemcy państw członkowskich NATO lub bezpieczeństwu oddziałów wojskowych jednego z trzech mocarstw obecnych w kraju związkowym Berlin, federalny i krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji, Wojskowa Służba Wywiadowcza i Federalne Służby Informacyjne są uprawnione do otwierania przesyłek podlegających tajemnicy korespon-

dencji, poczty lub telekomunikacji i przeglądania ich oraz do nadzorowania telekomunikacji i utrwalania rozmów.

(2) Niemiecka Poczta Federalna winna na podstawie zarządzenia udzielać uprawnionym jednostkom informacji o ruchu pocztowym i wydawać przesyłki, powierzone jej do przekazania drogą pocztową. Niemiecka Poczta Federalna lub inny właściciel urządzeń telekomunikacyjnych przeznaczonych do użytku publicznego winien, na podstawie zarządzenia, udzielać uprawnionym jednostkom informacji o ruchu telekomunikacyjnym, który miał miejsce po wejściu w życie zarządzenia, wydawać im przesyłki, powierzone do przekazania drogą telekomunikacyjną oraz umożliwiać im nadzór i zapis ruchu telekomunikacyjnego. W celu wykonania wymienionych wyżej zarządzeń instytucje te powinny utrzymywać w stanie gotowości niezbędny personel, sprawdzony zgodnie z § 3 ust. 2 pkt 1 ustawy o współpracy Federacji i krajów związkowych w dziedzinie ochrony Konstytucji i upoważniony do dostępu do tajnych dokumentów danego stopnia tajności.

§ 2

(1) Ograniczenia wymienione w § 1 mogą zostać zarządzone zgodnie z określonymi tam przesłankami, jeśli ważne przyczyny uzasadniają podejrzenie, że ktoś zamierza popełnić, popełnia lub popełnił:

1. przestępstwa przygotowywania wojny zaczepnej lub zdrady stanu (§§ 80, 80a, 81, 82 i 83 kk),

2. przestępstwa zagrożenia demokratycznego państwa prawa (§§ 84, 85, 86, 87, 88, 89 kk, § 20 ust. 20 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy o zrzeszeniach),

3. przestępstwa zdrady ojczyzny i zagrożenia bezpieczeństwa zewnętrznego (§§ 94, 95, 96, 97a, 97b, 98, 99, 100, 100a kk)

4. przestępstwa przeciw obronie kraju (§§ 109c, 109f, 109g kk),

5. przestępstwa przeciw bezpieczeństwu stacjonujących w Republice Federalnej Niemiec oddziałów wojskowych państw członkowskich Paktu Północnoatlantyckiego innych niż Niemcy lub obecnych w kraju związkowym Berlin oddziałów wojskowych jednego z trzech mocarstw (§§ 87, 89, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 109e, 109f, 109g kk w związku z art. 7 czwartej ustawy z 11 czerwca 1957 r. nowelizującej kodeks karny w brzmieniu

ósmej ustawy nowelizującej kodeks karny),

6. przestępstwa z § 129a k.k. lub

7. przestępstwa z § 92 ust. 1 pkt 8 ustawy o cudzoziemcach.

(2) Wydanie zarządzenia wymienionego w ust. 1 jest dozwolone tylko wtedy, kiedy zbadanie stanu rzeczy w inny sposób byłoby niemożliwe lub poważnie utrudnione. *Zarządzenie* może dotyczyć tylko osoby podejrzanej lub osób, względem których można założyć na podstawie określonych faktów, że przyjmują informacje przeznaczone dla podejrzanego lub od niego pochodzące i przekazują je dalej, lub że podejrzany wykorzystuje ich kontakty. Korespondencja członków Bundestagu i parlamentów krajów związkowych nie może być włączona w działania skierowane przeciwko osobie trzeciej. Przepis ten nie ma zastosowania, jeśli komisja stwierdzi, że konkretne okoliczności uzasadniają założenie, że korespondencja nie pochodzi od deputowanego. Stosuje się wtedy odpowiednio § 9 ust. 2 zdanie 2.

§ 3

(1) Poza przypadkami wymienionymi w § 2, ograniczenia w ruchu pocztowym lub telekomunikacyjnym mogą zostać zarządzone zgodnie z §. 1. Ograniczenia określa federalny minister właściwy w świetle § 5, za zgodą gremium deputowanych, zgodnie z § 9. Są one dozwolone tylko dla zbierania informacji o okolicznościach, których znajomość jest niezbędna dla odpowiednio wczesnego rozpoznania niebezpieczeństwa zbrojnego ataku na Republikę Federalną Niemiec i dla zapobieżenia takiemu niebezpieczeństwu.

(2) Informacje i dokumenty uzyskane w wyniku działań wymienionych w ust. 1 nie mogą zostać użyte na czyjąś niekorzyść. Przepis nie ma zastosowania, jeśli wobec jakiejś osoby zarządzono ograniczenie zgodnie z § 2 lub jeśli istnieje uzasadnione ważnymi przyczynami podejrzenie, że ktoś zamierza popełnić, popełnia lub popełnił jeden z czynów wymienionych w § 2 niniejszej ustawy, § 138 kk, §§ 34 i 35 ustawy o całokształcie międzynarodowych stosunków gospodarki narodowej lub §§ 19 do 21, 22a ust. 1 pkt 4, 5 i 7 ustawy o kontroli obrotu bronią.

§ 4

(1) Ograniczenia, o których mowa w § 1 mogą zostać zarządzane tylko na wniosek.

(2) Do zgłoszenia wniosku w ramach swojego zakresu działalności są uprawnieni:

1. w przypadkach wymienionych w § 2:

a) Federalny Urząd Ochrony Konstytucji za pośrednictwem swojego przewodniczącego lub jego zastępcy,

b) urzędy ochrony konstytucji krajów związkowych za pośrednictwem swoich kierowników lub ich zastępców,

c) w przypadku działań przeciwko Bundeswehrze – Urząd Wojskowej Służby Wywiadowczej za pośrednictwem swojego kierownika lub jego zastępcy,

d) w przypadku działań przeciwko Federalnym Służbom Informacyjnym – wymienione służby za pośrednictwem swojego przewodniczącego lub jego zastępcy

2. w przypadkach wymienionych w § 3 – Federalne Służby Informacyjne za pośrednictwem swojego przewodniczącego lub jego zastępcy.

(3) Umotywowany wniosek należy złożyć na piśmie podając rodzaj, zakres i czas trwania wnioskowanego ograniczenia. Wnioskodawca musi w nim udowodnić, że zbadanie stanu rzeczy w inny sposób byłoby niemożliwe lub poważnie utrudnione.

§ 5

(1) Właściwy do wydania zarządzenia, o którym mowa w § 1, w przypadku wniosków Urzędów Ochrony Konstytucji krajów związkowych jest odpowiedni najwyższy urząd krajowy, w pozostałych przypadkach – wskazany przez kanclerza federalnego minister federalny.

(2) Zarządzenie wychodzi drukiem; należy o nim poinformować wnioskodawcę i Niemiecką Poczta Federalną lub innego właściciela urządzeń telekomunikacyjnych przeznaczonych do użytku publicznego. W zarządzeniu należy określić rodzaj, zakres i czas trwania zastosowanych działań i podać jednostkę uprawnioną do nadzoru.

(3) Zarządzenie można wprowadzić najwyżej na trzy miesiące. Prze-

dłużenie na nie więcej niż dalsze trzy miesiące jest dozwolone na wniosek, o ile w dalszym ciągu istnieją przesłanki do wydania zarządzenia.

(4) Federalny Urząd Ochrony Konstytucji informuje dany krajowy Urząd Ochrony Konstytucji o powziętych na jego terenie ograniczeniach wynikających z zarządzenia. Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji informują Federalny Urząd Ochrony Konstytucji o zarządzonych ograniczeniach.

(5) O ograniczeniach należy po ich ustaniu powiadomić osoby, których to dotyczyło, jeśli można wykluczyć zagrożenie celu ograniczenia. Jeśli w tym momencie nie można ostatecznie ocenić, czy warunek ten jest spełniony, należy powiadomić zainteresowanego, kiedy tylko będzie można wykluczyć zagrożenie celu ograniczenia. Powiadomienie nie jest potrzebne, jeśli warunek ten nie został spełniony nawet po upływie pięciu lat. Po powiadomieniu osobie, której to dotyczy, przysługują środki prawne; § 9 ust. 6 nie ma zastosowania.

§ 6

(1) W przypadkach wymienionych w § 2 zarządzenie musi wymieniać osobę, wobec której podjęto działania ograniczające.

(2) Jeśli w tych przypadkach działania wymienione w § 1 dotyczą przesyłek, są dozwolone tylko w odniesieniu do takich przesyłek, do których odnoszą się fakty, z których można wnioskować, że przesyłki te są przeznaczone dla osoby, której dotyczy zarządzenie lub od niej pochodzą.

§ 7

(1) Działania wymienione w § 1 ust. 1, wynikające z zarządzenia, należy podjąć na odpowiedzialność jednostki uprawnionej do zgłaszania wniosku i pod nadzorem urzędnika, który ma kwalifikacje niezbędne do wykonywania zawodu sędziego.

(2) Jeśli przestały istnieć przesłanki do wydania zarządzenia lub działania wynikające z zarządzenia nie są już niezbędne, należy je niezwłocznie zakończyć. O zakończeniu należy powiadomić jednostkę, która wydała zarządzenie, oraz Niemiecką Poczta Federalną lub innego właściciela urządzeń telekomunikacyjnych, przeznaczonych do użytku publicznego.

(3) Informacje i dokumenty uzyskane w wyniku zarządzonych działań nie mogą być wykorzystane do badania i ścigania działalności innej niż wymieniona w § 2, chyba że z dokumentów wynikają istotne przesłanki świadczące o tym, że ktoś zamierza popełnić, popełnia lub popełnił inne przestępstwo wymienione w § 138. Urzędy federalne wymienione w w § 1 ust. 1 mogą użyć informacji i dokumentów uzyskanych w wyniku zarządzonych działań także do badania i śledzenia przestępstw wymienionych w § 34 ust. 1 do 6, również w związku z § 35 ustawy o całokształcie międzynarodowych stosunków ekonomicznych gospodarki narodowej lub § 19 ust. 1 do 3, § 20 ust. 1 i 2 również w związku z § 21 lub § 22a ust. 1 pkt 4, 5 i 6 ustawy o kontroli obrotu bronią.

(4) Jeśli dokumenty dotyczące osoby uczestniczącej w ruchu pocztowo-telekomunikacyjnym, uzyskane w wyniku zarządzonych działań w celu wymienionym w ust. 3, nie są już potrzebne, należy je zniszczyć pod nadzorem urzędnika wymienionego w ust. 1. Należy sporządzić protokół zniszczenia.

§ 8

(1) Przesyłki pocztowe, przekazane osobie uprawnionej w celu ich otwarcia i przejrzenia, należy niezwłocznie zwrócić do ruchu pocztowego. Telegramy nie mogą być zabierane z ruchu pocztowego. Osobie uprawnionej do przeglądania należy przekazać odpis telegramu.

(2) Przepisy kodeksu postępowania karnego o konfiskacie przesyłek pocztowych pozostają niezmienione.

§ 9

(1) Federalny minister, właściwy w świetle § 5 ust. 1 do zarządzania działań ograniczających, nie rzadziej niż co sześć miesięcy informuje gremium, złożone z pięciu deputowanych wybranych przez Bundestag, o wykonaniu niniejszej ustawy.

(2) Właściwy minister federalny informuje co miesiąc komisję o zarządzonych przez siebie działaniach przed ich wykonaniem. Jeśli w przypadku zwłoki istnieje zagrożenie dla bezpieczeństwa, może on zarządzić wykonanie także tuż przed poinformowaniem komisji. Komisja decyduje z

urzędu lub na podstawie skarg o dopuszczalności i konieczności podjęcia działań ograniczających. Zarządzenia, które komisja uzna za niedopuszczalne lub niepotrzebne, właściwy minister powinien niezwłocznie anulować.

(3) Właściwy minister federalny informuje co miesiąc komisję o przedsięwziętym przez siebie powiadomieniu osoby, której to dotyczy (§ 5 ust. 5), lub o przyczynach będących przeszkodą w powiadomieniu. W przypadkach wymienionych w § 5 ust. 5 zdanie 3, najpóźniej 5 lat po ustaniu działań ograniczających, minister informuje komisję o swojej ostatecznej decyzji. Jeśli komisja uważa powiadomienie za wskazane, właściwy minister federalny powinien natychmiast je zarządzić.

(4) Komisja składa się z przewodniczącego, który musi posiadać uprawnienia do wykonywania zawodu sędziego, i dwóch sędziów – członków składu orzekającego. Członkowie komisji są niezależni w prowadzeniu sprawy i nie podlegają żadnym poleceniom. Są powoływani przez gremium wymienione w ust. 1, po wysłuchaniu rządu federalnego, na okres kadencji Bundestagu przy założeniu, że ich kadencja kończy się dopiero po wybraniu nowych członków komisji, najpóźniej jednak trzy miesiące po zakończeniu kadencji Bundestagu. Komisja przyjmuje Regulamin, który wymaga zgody gremium wymienionego w ust. 1. Przed wyrażeniem zgody należy wysłuchać rządu federalnego.

(5) Parlamentarna kontrola najwyższych urzędów krajów związkowych, właściwych zgodnie z § 5 ust. 1 do zarządzenia działań ograniczających, i nadzór nad zarządzonymi przez nich działaniami ograniczającymi są regulowane przez ustawodawcę kraju związkowego.

(6) Od zarządzonych działań ograniczających oraz ich wykonania nie przysługują środki prawne.

Art. 2. Zmiany w kodeksie postępowania karnego

Artykuł 3

§ 10

(1) Jeżeli zgodnie z art. 1 niniejszej ustawy lub zgodnie z §§ 100a, 100b kodeksu postępowania karnego ruch telekomunikacyjny jest nadzorowa-

ny, to osoby, które prowadzą, nadzorują lub obsługują urządzenia telekomunikacyjne przeznaczone do użytku publicznego a nie prowadzone przez Niemiecką Poczta Federalną, nie mogą o tym fakcie informować innych osób.

(3) Ten, kto wbrew ust. 1 udziela osobom trzecim informacji o nadzorowaniu ruchu telekomunikacyjnego podlega karze pozbawienia wolności do lat dwóch lub grzywnie.

§ 11

(1) Narusza Regulamin ten, kto jako prowadzący urządzenia telekomunikacyjne przeznaczone do użytku publicznego a nie prowadzone przez Niemiecką Poczta Federalną:

1. wbrew art. 1 § 1 ust. 2 zdanie 2 nie udziela informacji, nie wydaje przesyłek lub uniemożliwia nadzór ruchu telekomunikacyjnego lub

2. wbrew art. 1 § 1 ust. 2 zdanie 3 nie utrzymuje w stanie gotowości odpowiedniego sprawdzonego personelu, upoważnionego do dostępu do tajnych dokumentów danego stopnia tajności.

(2) Wykroczenia porządkowe mogą być ukarane grzywną do trzydziestu tysięcy DM.

§ 12

(1) Podstawowe prawo do tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji (art. 10 Ustawy Zasadniczej) zostaje niniejszą ustawą ograniczone.

(2) Niezmienione pozostają inne ograniczenia tego prawa, dopuszczalne na podstawie innych ustaw.

§ 13

Jednostki uprawnione w świetle niniejszej ustawy muszą zapłacić za usługi Niemieckiej Poczty Federalnej lub innych prowadzących urządzenia telekomunikacyjne przeznaczone do użytku publicznego.

§ 14

Art. 2 i 3 niniejszej ustawy z wyjątkiem art. 2 pkt 2, § 100a pkt 1 lit. b i

d, zgodnie z § 13 ust. 1 Trzeciej ustawy z 4 stycznia 1952 r. o przejściowych stosunkach prawnych (BGB1. I s. 1) obowiązują również w kraju związkowym Berlin.

§ 15

Niniejsza ustawa wchodzi w życie pierwszego dnia trzeciego miesiąca kalendarzowego następującego po ogłoszeniu, z wyjątkiem § 9 ust. 4, który wchodzi w życie nazajutrz po ogłoszeniu.

REGULAMIN

gremium Bundestagu

wybranego zgodnie z art. 10 Ustawy Zasadniczej
z 15 października 1969 r.
w wersji z uzupełnieniami (§ 3 ust. 1a)
z 21 kwietnia 1977 r.

§ 1

Członkowie

(1) Gremium składa się z pięciu członków Bundestagu, którzy zostali przez niego wybrani. Jego pełnomocnictwo kończy się z powołaniem nowego gremium na początku kadencji Bundestagu.

(2) Jeśli któryś z członków występuje z Bundestagu lub jego frakcji, traci tym samym członkostwo w gremium; na miejsce tego członka należy niezwłocznie wybrać nowego.

§ 2

Zadania

(1) Obowiązkiem gremium jest parlamentarna kontrola realizacji ustawy dotyczącej art. 10 Ustawy Zasadniczej. Gremium powołuje członków komisji i ich zastępców. Postanowienie zgodnie z § 3 ust. 1 zdanie 1 ustawy dotyczącej art. 10 Ustawy Zasadniczej oraz Regulamin komisji wymagają zgody gremium.

(2) Gremium w odstępach najwyżej sześciomiesięcznych jest informo-

wane przez właściwych ministrów federalnych o wykonaniu ustawy dotyczącej art. 10 Ustawy Zasadniczej.

§ 3

Posiedzenia

(1) Posiedzenia gremium są zwoływane przez przewodniczącego w terminie siedmiu dni. Termin zwołania za zgodą członków może zostać skrócony. Przewodniczący zwołuje gremium niezwłocznie, jeśli takie życzenie wyrazi właściwy minister federalny, przewodniczący komisji lub członekowie frakcji reprezentowanej w gremium.

(1a) W przypadku pilnej informacji ze strony federalnego ministra obrony przewodniczący zwołuje gremium niezwłocznie, przy czym może wyznaczyć termin krótszy niż wymieniony w ust. 1.

(2) W posiedzeniach mogą brać udział tylko członkowie gremium i jego sekretarze. Właściwi ministrowie federalni i wyznaczeni przez nich stali pełnomocnicy mają – na żądanie gremium – obowiązek uczestniczenia w posiedzeniach; mają prawo do uczestnictwa, o ile gremium nie wyłączy ich pojedynczo lub łącznie.

(3) Gremium może zaprosić na swoje posiedzenia inne osoby.

(4) Gremium jest władne podjąć uchwałę, jeśli są obecni trzej członkowie. Decyzje wymagają zgody większości obecnych członków.

(5) Do postępowania gremium mają odpowiednio zastosowanie przepisy regulaminu Bundestagu.

§ 4

Zachowanie tajemnicy

(1) Treść narad gremium jest tajna. Zastosowanie ma Regulamin ochrony tajemnicy Bundestagu z 24 sierpnia 1964.

(2) Członek gremium może poinformować przewodniczącego swojej frakcji w Bundestagu o ogólnych zarysach wykonania ustawy dotyczącej art. 10 Ustawy Zasadniczej; o sprawach dotyczących zakresu działań związanych z wykonaniem tej ustawy oraz o innych szczegółach przewodniczący frakcji może zostać poinformowany na podstawie odpowiedniej decyzji gremium.

§ 5

Prowadzenie spraw

W celu wsparcia gremium w jego zadaniach przewodniczący Bundestagu przydziela mu urzędnika administracyjnego Bundestagu jako sekretarza. Sekretarz w wypełnianiu swoich zadań podlega tylko poleceniom gremium lub jego przewodniczącego.

REGULAMIN

komisji powołanej zgodnie z art. 10 Ustawy Zasadniczej w związku z art. 1 § 9 ust. 2 do 4 ustawy z 13 sierpnia 1968 r. o ograniczeniu tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji (Ustawa do art. 10 Ustawy Zasadniczej – G 10) z 26 czerwca 1969 r.

§ 1

(1) Członkowie komisji wybierają ze swego grona przewodniczącego i jego zastępcę. Jeśli obaj nie mogą uczestniczyć w posiedzeniu, obradom przewodniczy trzeci członek komisji, a w przypadku, gdy on także nie może uczestniczyć w posiedzeniu, najstarszy wiekiem obecny zastępca, jeśli posiadają oni uprawnienia do wykonywania zawodu sędziego.

(2) Jeśli któryś z członków komisji nie może uczestniczyć w posiedzeniu, zamiast niego występuje podczas jego nieobecności jego zastępca, a jeśli on także nie może uczestniczyć w posiedzeniu – najstarszy wiekiem zastępca.

§ 2

Przy komisji ustanawia się sekretariat. Jego kierownik ma stanowisko „sekretarza komisji”.

§3

(1) Posiedzenia komisji zwołuje przewodniczący.

(2) W posiedzeniach uczestniczą członkowie komisji oraz przejściowo także ich zastępcy. Zastępcy, o ile nie zastępują członka, nie mają prawa głosu. Właściwi ministrowie federalni i ich specjalnie mianowani pełnomocnicy mają prawo, a pełnomocnicy – na żądanie komisji obowiązek uczestniczenia w posiedzeniach; komisja może wyjątkowo obradować także w obecności zastępców i osób uprawnionych w świetle zdania 3 do uczestniczenia w posiedzeniach.

(3) Komisja jest uprawniona do podejmowania decyzji, jeśli obecni są trzech członkowie lub zastępcy.

(4) Decyzje komisji, które uznają zarządzenia właściwych ministrów federalnych za niekonieczne, niedopuszczalne lub dopuszczalne tylko w pewnych warunkach, wymagają większości głosów.

§ 4

Treść narad jest tajna. Zastosowanie ma zarządzenie ST (sprawy tajne) dla urzędów federalnych.

§ 5

(1) Decyzje komisji są pisemnie protokolowane, podpisywane przez przewodniczącego i przekazywane pełnomocnikowi właściwego ministra federalnego.

(2) Skargi są kierowane do komisji za pośrednictwem sekretariatu. Przed podjęciem decyzji należy wysłuchać właściwego ministra federalnego lub pełnomocnika specjalnie przez niego mianowanego. Osoba składająca skargę powinna otrzymać pisemną odpowiedź podpisaną przez przewodniczącego.

§ 6

(1) Z posiedzeń komisji jej sekretarz sporządza protokół.

(2) Protokół musi zawierać:

1. miejsce i datę dzienną posiedzenia,
2. nazwiska osób obecnych,

3. liczbę przypadków rozstrzygniętych i liczbę przypadków odroczo-
nych

a) zgodnie z § 2 i

b) zgodnie z § 3 ustawy dotyczącej art. 10 Ustawy Zasadniczej,

4. omówienie skarg z podaniem nazwiska osoby składającej skargę.

(3) Przewodniczący i sekretarz podpisują protokół i przechowują go w kancelarii komisji. Kopii i odpisów nie wydaje się.

Z niemieckiego tłumaczyła Ewa Misior (BSE)

Opracowała redakcyjnie: Joanna Strzelecka (BSE)

**POSELSKI PROJEKT UCHWAŁY
W SPRAWIE USTANOWIENIA
KOMISJI DO SPRAW SŁUŻB SPECJALNYCH**

ZDZISŁAW GALICKI

I) Przedłożony projekt uchwały Sejmu w sprawie zmiany *Regulaminu Sejmu* stanowi rozwinięcie dwóch projektów przygotowanych w przedmiotowej sprawie w Sejmie ubiegłej kadencji i opiniowanych przez prof. Wojciecha Sokolewicza (opinia BSE z 16 maja 1993 r.). Aktualny projekt uwzględnił w znacznej mierze uwagi – aczkolwiek nie wszystkie – zgłoszone przez tego opiniodawcę.

Obecny projekt, w porównaniu z poprzednimi, uległ istotnemu skondensowaniu przede wszystkim poprzez rezygnację z rozwiązań wariantowych. Proponowana uchwała postuluje konkretne zmiany w przepisach *Regulaminu Sejmu*, idące w dwóch kierunkach:

1) powołania dodatkowej stałej komisji sejmowej pod nazwą Komisji do Spraw Służb Specjalnych oraz określenia trybu i zakresu działania tej Komisji, a także;

2) wprowadzenia odpowiednich modyfikacji w istniejących już przepisach *Regulaminu*, uwzględniających specyfikę działania tej Komisji, a odnoszących się do pewnych wspólnych zagadnień, jak udział w posiedzeniach komisji, sposób podejmowania uchwał, odpowiedzialność członków komisji itp.

Celowość stworzenia proponowanej Komisji (w skrócie dalej K.S.S.S.) jako instrumentu „stałej parlamentarnej kontroli działalności cywilnych i wojskowych służb specjalnych” (uzasadnienie projektu) nie budzi raczej wątpliwości. Dałem temu wyraz w swej opinii pt. „Kontrola parlamentarna nad działalnością służb specjalnych” (Biuletyn BSE „Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1/91, s. 13-20), wskazując na istnienie analogicznych komisji w wielu zachodnich systemach parlamentarnych. Należy jednak pamiętać, że utworzenie takiej komisji w ramach Sejmu może spowodować chęć powołania – na wzór amerykański – analogicznej komisji także przez Senat. Pociągnąć by to mogło za sobą ewentualne spory kompeten-

cyjne obu takich ciał w zakresie delikatnej niewątpliwie materii, jaką jest kontrola nad służbami specjalnymi.

II) Poniżej przedstawione zostaną uwagi szczegółowe do propozycji zmian i uzupełnień konkretnych artykułów *Regulaminu Sejmu*; dla większej przejrzystości ujętych według kolejności punktów zawartych w projekcie uchwały. Na wstępie należy jednak zauważyć, że o ile sam projekt uchwały ma własny artykuł 3 i artykuł 4, to w pierwszej jego części treść nie została podzielona konsekwentnie na artykuły 1 i 2. Wymaga to redakcyjnego uzupełnienia – na przykład „Artykuł 1” na początku, a „Artykuł 2” po punkcie 15.

Ad 1) – art. 8 *Regulaminu Sejmu*:

Konstrukcja proponowanych uzupełnień nie wydaje się w pełni logiczna. O ile można zgodzić się z tym, że członek K.S.S.S. nie powinien być członkiem innych komisji sejmowych, choćby ze względu na możliwość – nawet przypadkowego – ujawnienia w innej komisji „wiadomości stanowiących tajemnicę państwową o szczególnym znaczeniu”, uzyskanych w toku pracy K.S.S.S., to trudno dociec dlaczego ma to ograniczenie odnosić się jedynie do komisji stałych. Proponowane ograniczenie miałoby analogiczne uzasadnienie także w odniesieniu do komisji nadzwyczajnych.

Uwaga redakcyjna: brak oznakowania punktu 2.

Ad 3) – art. 19:

Proponowane uzupełnienie katalogu komisji stałych powinno być raczej dokonane w przyjęciu go jako punktu 2 (a nie 1a) i przy odpowiednim przenumerowaniu pozostałych komisji. Oznaczenie „1a” mogłoby sugerować powiązanie z komisją z punktu „1”.

Ad 4) – art. 21:

Autorzy projektu nie przyjęli krytycznych uwag poprzedniego opiniodawcy co do regulaminowego ograniczenia składu K.S.S.S. Przytoczony

w uzasadnieniu projektu argument konieczności „uszczelnienia” komisji może mieć jednak racjonalne podstawy, zważywszy ewentualność poszerzenia bazy partyjnej w następnych kadencjach Sejmu i chęć zapewnienia sobie reprezentacji w tej komisji przez wszystkie ugrupowania polityczne. Od strony technicznej wydaje się, iż zrzęczniejsze byłoby zamiast nowego ustępu 1a, dodanie jedynie drugiego zdania w ustępie 1:

„Skład osobowy Komisji do Spraw Służb Specjalnych wynosi 5 posłów”.

Podtrzymuję natomiast sugestię prof. Sokolewicza, iż kwestii dopuszczenia członków K.S.S.S. do spraw stanowiących tajemnicę państwową o szczególnym znaczeniu nie należałoby rozstrzygać w proponowany przez projekt sposób, sugerujący raczej „jednorazowość” takiego dopuszczenia. Zważywszy, iż takie dopuszczenie winno mieć charakter ciągły, na rozważenie zasługuje propozycja poprzedniego opiniodawcy, aby to Sejm zwrócił się bezpośrednio do odpowiednich ministrów w tej sprawie.

Uwaga redakcyjna: ostatnie zdanie w podpunkcie 2 powinno być oznaczone jako odrębny podpunkt 3.

Ad 5) – art 3a:

Autorzy projektu uwzględniłi wprawdzie krytyczne uwagi poprzedniego opiniodawcy i zrezygnowali ze sprzecznego z *Małą Konstytucją* przekazania prawa do decyzji o uchyleniu immunitetu poselskiego członków K.S.S.S. w ręce Prezydium Sejmu. Proponowane rozwiązanie budzi jednak nadal dwojakie wątpliwości.

Po pierwsze – pozostaje nadal otwarta kwestia, poruszona już zresztą przez prof. Sokolewicza, czy pojęcie „przestępstwa pozostającego w związku z pracą w tej Komisji” nie mieści się jednak w konstytucyjnej koncepcji „działań wynikających z wykonywania mandatu” (art. 7 ust. 1 *Małej Konstytucji*). Te zaś działania objęte są immunitetem materialnym, nie podlegającym uchyleniu nawet przez Sejm, o ile nie naruszają dóbr osobistych innych osób.

Po drugie – niezbyt fortunne zredagowanie proponowanego art. 73a ust. 1 może być interpretowane jako dające Prezydium Sejmu prawo do roz-

patrywania każdego wniosku o aresztowanie lub zatrzymanie posła-członka K.S.S.S. W tym przypadku wyłączenie kompetencji Komisji Re-gulaminowej i Spraw Poselskich nie znajduje żadnego uzasadnienia. Wła-ściwsze byłoby sformułowanie, jeśli taka jest w istocie intencja projekto-dawców:

„...albo aresztowanie lub zatrzymanie w związku z tym przestęp-stwem...”.

Ad 8) – art. 77:

Proponowane wprowadzenie dodatkowego ust. 1a, określającego szczególnie zadania K.S.S.S., wydaje się budzić wątpliwości dwojakiego rodzaju:

Po pierwsze – propozycje te powtarzają w znakomitej większości uprawnienia i zadania przysługujące K.S.S.S. na podstawie już istnieją-cych przepisów odnoszących się do wszystkich komisji sejmowych.

Po drugie – w pewnych przypadkach proponowane zadania i uprawnie-nia K.S.S.S. wykraczają poza konstytucyjną pozycję Sejmu jako organu państwa w zakresie władzy ustawodawczej, a ich realizacja mogłaby pro-wadzić do nieuzasadnionej ingerencji w działalność organów władzy wy-konawczej.

W rezultacie tego, proponowane zadania można ocenić następująco:

1) „opiniowanie funkcjonowania obowiązujących aktów prawnych do-tyczących służb specjalnych” – mieści się praktycznie w ogólnym upraw-nieniu komisji określonym w art. 77 ust. 1 pkt 6 *Regulaminu Sejmu*;

2) „opiniowanie kierunków pracy służb specjalnych na podstawie in-formacji przygotowywanych przez szefów tych służb” – wydaje się zawie-rać w uprawnieniu ogólnym komisji opisanym w art. 77 ust. 4 *Regulami-nu*, zwłaszcza w powiązaniu z możliwością uchwalania opinii na podsta-wie art. 86 *Regulaminu*;

3) „rozpatrywanie sprawozdań szefów służb specjalnych z uwzględnie-niem takich form pracy operacyjnej jak: podsłuch, zakup kontrolny, kon-trola korespondencji i ich wpływu na osiąganе rezultaty pracy” – ogólnie mieści się w dyspozycji art. 77 ust. 1 pkt 4 *Regulaminu* z tym, że:

a) „Zakup kontrolny” nie jest instytucją prawnie dopuszczoną (zob. odwołanie projektu odnośnej ustawy);

b) Nawet w tych krajach, gdzie istnieją komisje parlamentarne zajmujące się służbami specjalnymi, nie posiadają one w zasadzie wglądu w działania operacyjne służb specjalnych. Obecne sformułowanie tego przepisu może rodzić niebezpieczeństwo domagania się na jego podstawie wglądu w konkretne działania operacyjne, co byłoby sprzeczne z istotą działalności tych służb i niwelowałoby skuteczność takiej działalności;

c) Przy ewentualnym pozostawieniu tego punktu konieczne jest wyrażenie ograniczenia informacji o działaniach operacyjnych do ogólnych danych ilościowych i jakościowych co do zastosowanych form i metod pracy operacyjnej oraz ich efektywności;

„Rozpatrywanie budżetu służb specjalnych” – jak zauważył słusznie już poprzednio prof. Sokolewicz, jest zbędnym powtórzeniem wobec brzmienia art. 58 ust. 1 *Regulaminu Sejmu*;

5) „Opiniowanie kandydata na szefa Służb Specjalnych” – Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. nr 30, poz. 180) „Szefa Urzędu Ochrony Państwa powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych, po zasięgnięciu opinii Politycznego Komitetu Doradczego przy Ministrze Spraw Wewnętrznych”. Ani w przepisach ustawowych, ani też w konstytucyjnych nie ma żadnych uprawnień dla Sejmu lub jego organów w przedmiocie uczestnictwa w procesie dokonywania zmian na stanowisku szefa Służb Specjalnych.

Nota bene, od strony formalnej takie stanowisko nie istnieje. Nie jest nim bowiem, ściśle rzecz biorąc, szef UOP, gdyż – zgodnie ze stwierdzeniem na s. 4 projektu uchwały – do spraw służb specjalnych należą także sprawy działalności wywiadowczej i kontrwywiadowczej Wojskowych Służb Informacyjnych, które szefowi UOP nie podlegają;

6) „Badanie skarg na działanie Służb Specjalnych w szczególności w sprawach wywołujących rezonans społeczny i międzynarodowy”. Określenie „rezonans społeczny i międzynarodowy” ma bardziej znaczenie polityczne i publicystyczne aniżeli prawne, co uniemożliwia precyzyjne określenie zakresu spraw podlegających ewentualnej kompetencji K.S.S.S.

Nie jest jasne, czy wspomniane „badanie skarg” byłoby ograniczone do rozpatrzenia odpowiedniej informacji ministra, co mieściłoby się w kompetencjach ogólnych komisji określonych w art. 77 ust. 1 pkt 4 *Regulaminu*, czyniąc zbędnym przepis specjalny dla K.S.S.S. Jeśli zaś uprawnienia K.S.S.S. miałyby sięgać dalej i obejmować zgodnie z art. 11 *Małej Konstytucji* inne czynności, „...z prawem przesłuchiwania, w trybie Kodeksu postępowania karnego, osób przez nią wezwanych”, to w myśl tegoż przepisu konstytucyjnego powinna być to komisja powoływana przez Sejm jedynie „dla zbadania określonej sprawy”, a nie jako komisja stała. Ponadto, realizacja uprawnień do badania indywidualnych skarg może powodować w praktyce konieczność ograniczenia dostępu K.S.S.S. do informacji dotyczących konkretnych działań operacyjnych służb specjalnych (zob. wyżej, punkt 3 b i c).

Ad 9) – art. 79:

Nie wydaje się, aby uzgodnienie z Ministrami Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych było każdorazowo konieczne w przypadku zaproszenia innych osób do wzięcia udziału w posiedzeniu K.S.S.S., np. w przypadku ekspertów zaproszonych do przedstawienia opinii lub udzielenia odpowiedzi na pytania członków komisji, jeśli nie łączy się to z dostępem zaproszonych osób do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową o szczególnym znaczeniu.

Ad 10) – art. 80:

W nowym brzmieniu ust. 2 popełniono błąd redakcyjny. Zamiast „...komisji nadzwyczajnej i powołanych...” powinno być „...komisji nadzwyczajnych powoływanych...”.

Ad 12) – art. 89:

Jak słusznie zauważył już poprzednio prof. Sokolewicz, nie wydaje się słuszne generalne wykluczenie możliwości odbywania przez K.S.S.S.

wspólnych posiedzeń z innymi komisjami. W niektórych przypadkach może się okazać wskazane lub nawet konieczne odbywanie takich wspólnych posiedzeń, np. w związku z pracami legislacyjnymi lub budżetowymi.

Ad 14) i 15) - art. 118 i 122:

Swoiste „pośrednictwo” K.S.S.S. w procedurze zgłaszania interpelacji i zapytań poselskich wydaje się ograniczać konstytucyjne prawo (art. 25 *Małej Konstytucji*) posłów do zgłaszania tychże interpelacji i zapytań, a w każdym razie z pewnością utrudniać realizację tego prawa w praktyce. Analogiczne „pośrednictwo” nie jest przewidziane ani w przepisach konstytucyjnych, ani regulaminowych w odniesieniu do jakiegokolwiek innej komisji, nawet w przypadku spraw związanych z wiadomościami stanowiącymi tajemnicę państwową o szczególnym znaczeniu.

Chociaż w treści projektu uchwały, jak i w samej nazwie proponowanej komisji, używane jest określenie „służby specjalne”, to jednak należy pamiętać, że pojęcie to, formalnie rzecz biorąc, nie występuje w polskim języku prawnym, jakkolwiek jest ono używane w doktrynie i terminologii fachowej. Jest więc konieczne aby, o ile termin „służby specjalne” ma być używany w proponowanym akcie normatywnym, w miarę ściśle określić jego znaczenie i zakres.

Rozwiązanie proponowane w projekcie uchwały i polegające na wprowadzeniu dodatkowego punktu do Załącznika do Regulaminu, określającego przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych, budzi jednak pewne zastrzeżenia.

Po pierwsze - proponowany punkt 1a) tegoż załącznika dotyczy formalnie określenia pojęcia „spraw służb specjalnych”, a nie samych „służb specjalnych” pomimo tego, że w samej uchwale mówi się wielokrotnie właśnie o „służbach specjalnych”. Nastąpiło tu wyraźnie przemieszanie kryteriów podmiotowych i przedmiotowych.

Po drugie – w związku z powyższym z proponowanego określenia nie wynika jasno:

a) czy tylko Wojskowe Służby Informacyjne i UOP mogą być zakwali-

fikowane do „służb specjalnych”?

b) czy tylko działalność wywiadowcza i kontrwywiadowcza tych instytucji może być zakwalifikowana do „spraw służb specjalnych”?

Ponieważ na oba pytania nie można raczej odpowiedzieć pozytywnie, proponowane określenie nie wydaje się w pełni logiczne i konsekwentne.

W podsumowaniu można stwierdzić, że jakkolwiek istnieje niewątpliwie potrzeba utworzenia przedmiotowej komisji, to jednak proponowana uchwała wydaje się iść zbyt daleko w dążeniu do nadania tej komisji szczególnego statusu. Należałoby raczej stosować w odniesieniu do tej komisji jak najszersze przepisy *Regulaminu* dotyczące wszystkich komisji sejmowych, a przepisy szczególne wprowadzić tylko tam, gdzie jest to naprawdę niezbędne. Jak wskazano wyżej znaczna część proponowanych przepisów mieści się w istocie w już istniejących normach regulaminowych, bądź też nie jest uzasadniona rzeczywistą potrzebą odrębnego statusu prawnego dla omawianej komisji.

13 grudnia 1993 r.

**W SPRAWIE ZASADNOŚCI WNIOSKU
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH,
SKIEROWANEGO DO TRYBUNAŁU
KONSTITUCYJNEGO W DNIU 2 SIERPNIĄ 1993 R.**
(pismo nr 127988/93/I/1/AM)

WITOLD PAWEŁKO

1. Skierowany do Trybunału Konstytucyjnego wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 2 sierpnia 1993 r. zawiera zarzut, że nie-które przepisy ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 15 maja 1993 r. o zmianie ustaw: Prawo o ustroju sądów powszechnych, o prokuraturze, o Sądzie Najwyższym, o Trybunale Konstytucyjnym, o Krajowej Radzie Sądownictwa i o powołaniu sądów apelacyjnych (Dz.U. nr 47, poz. 213) naruszają:

a) konstytucyjną zasadę podziału władz, wyrażoną w art. 1 *Ustawy konstytucyjnej* z dnia 17 października 1992 r.;

b) kompetencję Prezydenta RP określoną w art. 42 *Ustawy konstytucyjnej*;

c) konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, ustanowioną w art. 1 *Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy* art. 77 *Ustawy konstytucyjnej* z dnia 17 października 1992 r.;

d) zasadę nieusuwalności sędziów, znajdującą wyraz w art. 60 ust. 2 *Przepisów konstytucyjnych*;

e) zasadę niezawisłości sędziowskiej, wyrażoną w art. 62 *Przepisów konstytucyjnych*.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, zarzut naruszenia wyżej wymienionych zasad konstytucyjnych obciąża głównie przepisy art. 59¹ § 1 i 2 ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, zwane dalej w skrócie „Prawo o usp”. Według powołanych przepisów, Prezydent RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa odwołuje sędziego w przypadku, gdy sprzeniewierzył się on zasadzie niezawisłości. Fakt sprzeniewierzenia się tej zasadzie stwierdza sąd dyscyplinarny na wniosek Ministra Spra-

wiedliwości, kolegium sądu apelacyjnego lub kolegium sądu wojewódzkiego. Podstawą (przedmiotem? – WP) oceny sądu dyscyplinarnego w tego rodzaju sprawach są czyny i okoliczności od początku zajmowania stanowiska sędziego.

2. Wydaje się, że punktem wyjścia, a zarazem kwestią kluczową dla oceny zasadności zarzutów sformułowanych we wniosku RPO powinno być ustalenie treści pojęcia niezawisłości sędziowskiej. Szczegółowe wywody na ten temat przekraczają jednak ramy niniejszej opinii. W tej sytuacji ograniczę się do stwierdzenia, że w piśmiennictwie prawniczym istnieje na ogół zgodność poglądów co do sposobu interpretacji formuły art. 62 *Przepisów konstytucyjnych*, według której sędzia jest niezawisły i podlega tylko ustawie. Moim zdaniem, formuła ta oznacza co najmniej, że:

1) nikt i w żadnych okolicznościach nie ma prawa wydawania sędziemu poleceń, instrukcji, dyrektyw itp., dotyczących sposobu prowadzenia postępowania sądowego i rozstrzygnięcia konkretnej sprawy. Wydając orzeczenie w danej sprawie sędzia powinien kierować się tylko i wyłącznie przepisami ustawy oraz – w granicach wyznaczonych tymi przepisami – własnym sumieniem. Tak sformułowanemu zakazowi oddziaływania na sędziego odpowiada skierowany pod jego adresem nakaz nieulegania żadnym osobom i środkom zewnętrznego nacisku (presji);

2) Sędzia, wykonując funkcję orzeczniczą, nie pozostaje w stosunku zależności od organów, instytucji i organizacji pozasądowych, w tym także od organizacji i ugrupowań politycznych. W orzekaniu nie jest on również zależny od organów sądowych, zarówno jednoosobowych, jak i kolegialnych. Ustawodawca powinien w pełni respektować tak rozumianą niezależność sędziego i nie stanowić norm, które prowadziłyby do jej naruszenia lub tworzyły warunki sprzyjające powstawaniu stosunku zależności;

3) wydane przez sędziego orzeczenia mogą być zmieniane bądź uchylane tylko i wyłącznie przez wyższą instancję sądową, przy czym zmiana lub uchylenie orzeczenia może być dokonane tylko w przypadkach i trybie określonych przepisami ustawy. Oznacza to, że nadzór jurysdykcyjny może być sprawowany wyłącznie przez sądy wyższych instancji. Zasada ta jest źródłem zakazu ustawowego kreowania innych środków i syste-

mów kontroli orzecznictwa sądowego.

Korelatem tak rozumianej, normatywnej zasady niezawisłości sędziowskiej jest, a ściślej – powinna być, jego „odporność” na ewentualne bezprawne oddziaływanie osób, organów, instytucji i organizacji, zmierzające do wydania przez niego orzecznictwa o treści požądanej przez podmiot usiłujący oddziaływać. Owa odporność w bliżej nie określonym stopniu jest zapewne uwarunkowana cechami charakteru danej osoby. Głównym jednak czynnikiem kształtującym ten przymiot sędziego jest poczucie godności i odpowiedzialności zawodowej. Sędzia, który w procesie orzekania nigdy nie ulega ewentualnym prośbom lub naciskom zewnętrznym, a więc legitymuje się dostatecznie dużą na nie odpornością, reprezentuje swoją postawą niezawisłość sędziowską w sensie subiektywnym. W interesie społecznym leży, aby niezawisłość sędziowska subiektywna każdego sędziego była wartością stałą, nie ulegającą okresowej czy chociażby chwilowej redukcji pod wpływem różnych okoliczności. Ewentualne przypadki zredukowania tej wartości można by zakwalifikować jako sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości. Skutki tego sprzeniewierzenia się mogą, rzecz jasna, zostać ujawnione w trybie nadzoru instancyjnego nad orzecznictwem.

3. W zaskarżonym przez Rzecznika Praw Obywatelskich art. 59¹ § 1 Prawa o usp jest zawarta dyspozycja odwołania sędziego w przypadku, gdy sprzeniewierzył się on zasadzie niezawisłości. Wobec braku ustawowego wyjaśnienia, co oznacza „sprzeniewierzenie się” tej zasadzie można przyjąć, że chodzi tu o taki stan faktyczny, w którym sędzia nie wykazał należytej odporności i uległ oddziaływaniu innego (innych) podmiotu, czego ostatecznym rezultatem było wydanie orzeczenia z naruszeniem przepisów prawa. Jak już wspomniano, zgodnie z zasadą niezawisłości sędziowskiej ustalenie ewentualnego faktu naruszenia prawa w toku postępowania sądowego lub w wydanym orzeczeniu może być dokonane tylko przez wyższą instancję sądową w określonych prawem sytuacjach i z zachowaniem trybu przewidzianego w ustawie. Jakikolwiek odstępstwo od zasady instancyjnej kontroli orzeczeń sądowych należy więc uznać za naruszenie konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej. Tak również należałoby, moim zdaniem, zakwalifikować przepis art. 59¹ § 2 Prawa o

usp, który ustanawia pozainstancyjną weryfikację orzeczeń. Z treści powołanego przepisu wynika bowiem, że fakt sprzeniewierzenia się niezawisłości sędziego stwierdza sąd dyscyplinarny, a nie sąd wyższej instancji. W praktyce oznacza to wprowadzenie szczególnego trybu postępowania dyscyplinarnego, spełniającego funkcję pozainstancyjnego nadzoru nad orzecznictwem. Podzielam zatem pogląd RPO, że art. 59¹ § 2 Prawa o usp narusza postanowienie art. 62 *Przepisów konstytucyjnych*, ustanawiający zasadę niezawisłości sędziowskiej.

W konkluzji wypada zauważyć, że zaistniała sytuacja paradoksalna, ustawodawca – działając w trosce o przestrzeganie zasady niezawisłości sędziowskiej – sam naruszył tę zasadę w ten sposób, że ustanowił właściwość sądów dyscyplinarnych, a więc organów pozainstancyjnych, w sprawach wymagających weryfikacji orzecznictwa.

4. W opozycji do art. 62 *Przepisów konstytucyjnych* pozostaje przepis art. 59¹ § 2 Prawa o usp również w części dotyczącej przyznania Ministrowi Sprawiedliwości oraz kolegium sądu apelacyjnego i sądu wojewódzkiego uprawnień do występowania z wnioskiem do sądu dyscyplinarnego o stwierdzenie faktu sprzeniewierzenia się zasadzie niezawisłości. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że w takich wypadkach inicjatywa wymienionych organów będzie zmierzać do realizacji pozainstancyjnej kontroli orzeczeń wydanych przez sędziego, co pozostaje w sprzeczności właśnie z zasadą niezawisłości. Powyższa uwaga krytyczna dotyczy wprawdzie uprawnienia wszystkich trzech organów, jednak szczególnie jaskrawym przejawem naruszenia art. 62 *Przepisów konstytucyjnych*, a także art. 1 *Ustawy konstytucyjnej* z dnia 17 października 1992 r. jest uprawnienie przyznane Ministrowi Sprawiedliwości, tj. organowi władzy wykonawczej.

5. Jak wiadomo, niezawisłość sędziowska znajduje silne oparcie i ochronę w szeregu gwarancji konstytucyjnych i ustawowych. Jedną z podstawowych gwarancji jest zasada nieusuwalności sędziów, wyrażona w art. 60 ust. 2 *Przepisów konstytucyjnych*. Według powołanego przepisu sędziowie są nieusuwalni, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie (zwykłej). Prawo o usp przewiduje - chodzi tu o art. 59 § 1 – że Prezydent RP odwołuje sędziego, na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa,

w ściśle określonych przypadkach. Żaden ze wskazanych w tym przepisie przypadków odwołania nie ma charakteru represji pozostającej w związku przyczynowym z orzeczeniami wydanymi przez sędziego w konkretnych sprawach, a więc nie stanowi naruszenia zasady nieusuwalności, ani zasady niezawisłości. Obok odwołania z przyczyn określonych w art. 59 § 1 Prawa o usp, ustawa przewiduje jeszcze dwie przyczyny „odejścia” sędziego: utrata stanowiska mocą prawomocnego wyroku sądowego i w rezultacie wydalenie ze służby sędziowskiej (art. 93 § 2) oraz najwyższy wymiar kary dyscyplinarnej, którym jest również wydalenie ze służby (art. 82 § 1 pkt 5). W obu wypadkach wykonawcą kary jest Minister Sprawiedliwości.

Wprowadzony ustawą z dnia 15 maja 1993 r. przepis art. 59¹ § 1 Prawa o usp określa jeszcze jedną przyczynę odwołania sędziego: sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości. W przeciwieństwie do sytuacji uzasadniających odwołanie sędziego na podstawie art. 59 § 1 Prawa o usp, w przypadku określonym art. 59¹ § 1 odwołanie to:

- pozostaje w bezpośredniej więzi przyczynowo-skutkowej z pozainstancyjną kontrolą orzeczeń; jest ono obligatoryjnym następstwem negatywnej oceny czynów sędziego w procesie orzekania oraz
- w związku z tym ma ono charakter represyjny, ponieważ jego przesłanką jest stwierdzenie sądu dyscyplinarnego, iż sędzia sprzeniewierzył się zasadzie niezawisłości.

Wymienione okoliczności uzasadniają, moim zdaniem, tezę, że określona w art. 59¹ § 1 Prawa o usp kompetencja Prezydenta RP godzi w niezawisłość sędziowską. Funkcją bowiem tej kompetencji jest stosowanie sankcji quasi-dyscyplinarnej wobec sędziego, którego orzeczenia uzyskały ocenę ujemną, dokonaną przez sąd dyscyplinarny, a więc w trybie pozainstancyjnym. Z tego względu należy uznać za trafne stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, iż przepis art. 59¹ § 1 Prawa o usp jest niezgodny z art. 62 *Przepisów konstytucyjnych*.

6. Przepis art. 59¹ § 1 Prawa o usp, moim zdaniem, narusza także art. 60 ust. 2 *Przepisów konstytucyjnych*, stanowiący - jak już wspomniano - jedną z gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Nie trzeba bowiem uzasadniać, że każde odstępstwo od zasady nieusuwalności sędziów, obiektywnie

- niezależnie od intencji ustawodawcy ~ podważa zasadę niezawisłości. Kompetencja Prezydenta RP określona w art. 59¹ § 1 Prawa o usp, będąca środkiem „egzekucyjnym” w stosunku do sędziego, jest właśnie takim odstępstwem.

Postanowienie art. 60 ust. 2 *Przepisów konstytucyjnych* dopuszcza, jak wiadomo, możliwość określenia w ustawie zwykłej przypadków uzasadniających odwołanie sędziego. Jednak to upoważnienie jest ograniczone w tym sensie, że nie może ono stanowić podstawy do czynienia odstępstw od zasady nieusuwalności, które prowadziłyby do relegowania sędziów w oparciu o wyniki oceny ich orzeczeń, dokonanej przez poza-instancyjne organy sądowe. *A contrañò*, ustawodawcy nie można byłoby czynić zarzutu, gdyby np. przepis art. 59¹ § 1 Prawa o usp udzielał Prezydentowi RP kompetencji do odwołania sędziego z przyczyn formalnych, nie określonych w art. 59 § 1, ale nie pozostających w żadnym związku z niezawisłością sędziego.

7. Zdaniem wniosku RPO, przepis art. 59¹ § 1 Prawa o usp narusza zasadę podziału władz, wynikającą z art. 1 *Ustawy konstytucyjnej*, a także art. 42 tej ustawy uprawniający Prezydenta do powoływania sędziów. Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża pogląd, że przepis ten „udzielił Prezydentowi RP niezgodnej z *Ustawą konstytucyjną* kompetencji do odwoływania sędziów w przypadkach określonych ustawą zwykłą, a tym samym do wkraczania w sferę *intemum* władzy sądowniczej, oddzielonej konstytucyjnie od władzy wykonawczej. *Ustawa konstytucyjna* nadała Prezydentowi RP w art. 42 jedynie prawo powoływania sędziów” (s. 4 pkt 2). W dalszym ciągu RPO wywodzi, że to prawo ma charakter tylko formalny, merytorycznie bowiem decyzje o obsadzie stanowisk sędziowskich należą do Krajowej Rady Sądownictwa, na której wniosek Prezydent powołuje sędziów.

W związku z cytowaną tezą nasuwają się dwa pytania:

1) jeżeli art. 42 *Ustawy konstytucyjnej*, zdaniem RPO, nie upoważnia Prezydenta RP do odwoływania sędziów, to jaki organ władzy państwowej jest do tego upoważniony w przypadkach „określonych w ustawie” (art. 60 ust. 2 *Przepisów konstytucyjnych*)!

2) czy, wobec braku konstytucyjnego umocowania Prezydenta do od-

woływania sędziów, należy przyjąć, że zasadę podziału władz i art. 42 *Ustawy konstytucyjnej* naruszają także przepisy art. 59 § 1 Prawa o usp (nie mylić z art. 59¹ § 1)?

Odpowiadając na pierwsze pytanie wyrażam pogląd, że konstytucyjne uprawnienie Prezydenta do powoływania sędziów zawiera *implicite* również prawo do ich odwoływania z przyczyn formalnych, nie dotyczących władzy orzekania w sprawach. Nie można zatem formułować zarzutu ogólnego, że ustawa zwykła udzieliła Prezydentowi kompetencji do odwołania sędziego, gdyż *Ustawa konstytucyjna* nie wskazuje innego organu, właściwego w tych sprawach. Zasadny jest natomiast zarzut, że przyznana Prezydentowi RP kompetencja ma być wykorzystywana jako środek represji w stosunku do sędziego, który sprzeniewierzył się zasadzie niezawisłości. I ta właśnie okoliczność uzasadnia zarzut niezgodności art. 59¹ § 1 Prawa o usp z art. 42 *Ustawy konstytucyjnej*, podczas gdy takiego zarzutu nie można postawić pod adresem art. 59 § 1. Wypada przypomnieć, że ten ostatni przepis uprawnia Prezydenta RP do odwołania sędziego z takich przyczyn, jak inwalidztwo, przejście na emeryturę, zrzeszenie się stanowiska i zawarcie związku małżeńskiego z osobą wykonującą zawód adwokata.

Brak konstytucyjnego upoważnienia Prezydenta, *expressis verbis*, w art. 42 *Ustawy konstytucyjnej*, do odwoływania sędziów można chyba tłumaczyć tym, że projektodawcy tej ustawy świadomie nie umieścili wyrazów „i odwołuje”, aby podkreślić w ten sposób zasadę nieusuwalności sędziów. Należałoby więc przyjąć, że w art. 42 zawarte są uprawnienia dorozumiane Prezydenta do odwołania sędziego tylko z przyczyn formalnych, nie związanych z wykonywaniem władzy sądowniczej. Taka interpretacja cytowanego przepisu nie obejmuje jednak uprawnienia przyznanego w art. 59¹ § 1 Prawa o usp, które narusza zasady niezawisłości i nieusuwalności sędziów.

Udzielenie Prezydentowi RP kompetencji określonej w art. 59¹ § 1 Prawa o usp można – z tych samych względów - zakwalifikować jako ingerencję w sferę „*internum* władzy sądowniczej”, a więc jako rozwiązanie niezgodne z zasadą podziału władz, wynikającą z art. 1 *Ustawy konstytucyjnej*.

8. Sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości sędziowskiej ma charakter przewinienia dyscyplinarnego, jako że objęte jest ono właściwością sądu dyscyplinarnego (art. 591 § 2 Prawa o usp). Zdanie drugie powołanego przepisu stanowi, że sędzia ponosi odpowiedzialność za tego rodzaju czyny od początku zajmowania stanowiska sędziego. Zgodnie z art. 597 § 4 sąd dyscyplinarny zawiesza sędziego w czynnościach służbowych niezwłocznie z chwilą wszczęcia postępowania. Łatwo zauważyć, że te rozwiązania w sposób wyraźny:

- naruszają zasadę „*lex retro non agi?*”. Sędzia bowiem może być pociągnięty do odpowiedzialności za czyny nie stanowiące deliktu zagrożonego represją przed wejściem w życie ustawy z dnia 15 maja 1993 r.;

- pozostają w kolizji z zasadą, wg której wszelkie czyny zagrożone odpowiedzialnością karną lub dyscyplinarną, z wyjątkiem zbrodni ludobójstwa, podlegają przedawnieniu ścigania i karania po upływie określonego czasu. Nie podzielam stanowiska Prokuratora Generalnego, że sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości nie może być uznane za delikt dyscyplinarny, gdyż niezawisłość „jest cechą charakteru” (odpowiedź na wniosek RPO z dnia 8 września 1993 r.). Jak już wspomniano, niezawisłość subiektywna, czyli odporność na presję zewnętrzną, w pewnym tylko stopniu wiąże się z cechami charakteru sędziego;

- pozostają w opozycji do zasady domniemania niewinności obwinionego, uznając już moment wszczęcia postępowania dyscyplinarnego za wystarczającą przesłankę obligatoryjnego zawieszenia sędziego w czynnościach służbowych;

- kolidują z zasadą indywidualizacji winy i kary. Przepis art. 59¹ § 1 Prawa o usp przewiduje bowiem jednakową sankcję za sprzeniewierzenie się zasadzie niezawisłości bez względu na to, czy dany sędzia wielokrotnie dopuścił się takiego czynu, czy też jego sprzeniewierzenie się było jednorazowe, nie powodujące poważniejszych skutków ujemnych dla zasad wymiaru sprawiedliwości ani podmiotu objętego orzeczeniem sądowym. Brak stopniowania deliktu dyscyplinarnego sprawia, że w każdym wypadku obwinionemu grozi taki sam „wymiar kary”, to znaczy odwołanie ze stanowiska sędziego;

- prowadzą do naruszenia zasady *ne bis in idem*. W przypadku bowiem

stwierdzenia przez sąd dyscyplinarny, że sędzia dopuścił się sprzeniewierzenia niezawisłości, zostaje otwarta droga do wznowienia postępowania sądowego, nierzadko w sprawach dawno osądzonych.

Przytoczone okoliczności uzasadniają, moim zdaniem, że przepisy art. 59¹ § 1, 2 i 4 Prawa o usp naruszają konstytucyjną zasadę demokratycznego państwa prawnego, urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej (art. 1 *Przepisów konstytucyjnych*). W doktrynie nie ma rozbieżności poglądów co do tego, że zasada wyrażona w art. 1 *Przepisów konstytucyjnych* jest źródłem takich zasad (nie sformułowanych w ustawie zasadniczej), jak zasady: *lex retro non agit*, *nullum crimen, nulla poena sine lege anteriori*, czy *ne bis in idem*. Skoro więc przepisy art. 59¹ Prawa o usp w sposób ewidentny naruszają wymienione zasady, to tym samym są one niezgodne z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

9. Dokonana w maju 1993 r. nowelizacja Prawa o usp niewątpliwie zwiększyła uprawnienia Ministra Sprawiedliwości w dziedzinie administrowania sądownictwem. Owo zwiększenie nastąpiło niejako kosztem prerogatywy zgromadzeń ogólnych i kolegiów sądów. Nie można zaprzeczyć, że z punktu widzenia zasady podziału władz (art. 1 *Ustawy konstytucyjnej*) jest to rozwiązanie regresowe. Uzasadniając ten pogląd trzeba przypomnieć, że art. 1 UK stanowi, iż władzę sądowniczą reprezentują niezależne (podkreślenie – WP) sądy. Nadana im normą konstytucyjną cecha niezawisłości sprawia, że wszelkie rozwiązania prawno-organizacyjne zmierzające do uszczuplenia tej niezawisłości można kwalifikować jako działania przeciwstawne zasadzie podziału władz.

W analizowanym przypadku można zauważyć, że nastąpiło osłabienie pozycji „samorządowych” organów kolegialnych w sądach przez:

– pozbawienie zgromadzeń ogólnych sędziów prawa wyboru kandydatów na prezesów i wiceprezesów sądów wojewódzkich i apelacyjnych. Obecnie, w myśl art. 29¹ i 30 Prawa o usp, Minister Sprawiedliwości jest obowiązany jedynie zasięgnąć opinii właściwego zgromadzenia ogólnego w sprawie kandydatów na stanowiska prezesów sądu wojewódzkiego i sądu apelacyjnego. Gwoli ścisłości trzeba dodać, że jeżeli zgromadzenie ogólne większością dwóch trzecich głosów wyrazi sprzeciw wobec kandydata, to Minister Sprawiedliwości nie może go powołać,

– ograniczenie uprawnień zgromadzeń ogólnych sędziów w zakresie odwoływania prezesów i wiceprezesów wymienionych wyżej sądów. O ile uprzednio wymagane były zgoda bądź wniosek zgromadzenia ogólnego, to obecnie – w myśl powołanych w pkt 1 przepisów – wystarczy tylko opinia tego organu. Zasięgnięcie opinii winno poprzedzać odwołanie prezesów sądów: apelacyjnego i wojewódzkiego, zaś w przypadku odwołania wiceprezesów tych sądów nawet i ten wymóg nie istnieje,

– ustanowienie pośrednictwa Ministra Sprawiedliwości w kierowaniu do Krajowej Rady Sądownictwa wniosków o powołanie na stanowiska sędziów (art. 52¹ Prawa o usp). W szczególności dotyczy to uprawnień Ministra Sprawiedliwości do żądania uzupełnienia wniosków i do ewentualnego opiniowania kandydatów,

– upoważnienie Ministra Sprawiedliwości do zgłaszania Krajowej Radzie Sądownictwa - jednakże po zasięgnięciu opinii kolegium właściwego sądu - kandydatów na stanowiska sędziów sądów powszechnych (art. 42² § 2 Prawa o usp).

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich wymienione w pkt 1-4 przepisy znolizowanego w maju 1993 r. Prawa o usp są niezgodne z art. 1 i 42 *Ustawy konstytucyjnej*. Moim zdaniem, tak jednoznaczna ocena tych przepisów budzi pewne wątpliwości. Tak na przykład trudno zgodzić się z poglądem, że zwiększone uprawnienia Ministra Sprawiedliwości, o których mowa w pkt 3 i 4, naruszają postanowienie art. 42 *Ustawy konstytucyjnej*. Uprawnienia te bowiem nie ograniczają kompetencji Prezydenta RP do powoływania sędziów ani wyłącznego prawa Krajowej Rady Sądownictwa do przedkładania stosownych wniosków w tych sprawach. Co więcej, funkcja pośrednictwa, wykonywana przez Ministra Sprawiedliwości, może niekiedy okazać się pożyteczna z punktu widzenia właściwego doboru kandydatów na stanowiska sędziów. Dotyczy to również ewentualnych opinii o kandydatach.

Jak już wspomniano, można by zakwalifikować przepisy art. 29¹, 30, 41² § 2 i 52¹ Prawa o usp jako pozostające w opozycji do art. 1 *Ustawy konstytucyjnej*, ponieważ zwiększają one ingerencję organu władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej. Wydaje się jednak, że taką kwalifikację osłabiają następujące okoliczności:

a) *Ustawa konstytucyjna*, ustanawiająca w art. 1 zasadę podziału władz i *Przepisy konstytucyjne*, normujące zasady sprawowania wymiaru sprawiedliwości, z wiadomych przyczyn nie stanowią należycie zintegrowanej całości. Można oczekiwać, że dopiero nowa *Konstytucja* uwzględni potrzebę stosownego rozwinięcia i uściślenia zasady podziału władz w odniesieniu do obszaru objętego właściwością władzy sądowniczej;

b) jak wiadomo, *Ustawa konstytucyjna* w dość szerokim zakresie posługuje się monteskiuszowską zasadą równowagi i hamowania władz. Ewidentnym tego przejawem jest wzajemne przenikanie uprawnień organów władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej (Sejm – Prezydent - Rada Ministrów). Dlatego też wątpliwa jest generalna teza wniosku RPO, że „wyposażenie władzy wykonawczej w jakiejkolwiek kompetencje w zakresie administrowania wymiarem sprawiedliwości wydaje się niemożliwe do pogodzenia z art. 1 *Ustawy konstytucyjnej*” (s. 12). Można przewidywać, że także nowa *Konstytucja* posłuży się metodą wzajemnego przenikania kompetencji poszczególnych rodzajów władz i jakiś organ pozasądowy będzie uprawniony do wykonywania funkcji administracyjnej w stosunku do sądownictwa powszechnego;

c) jeżeli uznamy skrajne stanowisko RPO (pkt b) za nierealistyczne, to rodzi się pytanie, w jaki sposób należy ustalić dopuszczalny zakres uprawnień „administratora” władzy sądowniczej? Gdzie przebiega granica tych uprawnień, której przekroczenie oznaczałoby kolizję z art. 1 *Ustawy konstytucyjnej*? Można przecież zgłosić wątpliwość, czy już nie naruszały zasady podziału władz uprawnienia Ministra Sprawiedliwości funkcjonujące przed wejściem w życie nowelizacji majowej.

Przedstawione w skrócie uwagi skłaniają do powściągliwości w ocenie wyżej wymienionych przepisów Prawa o usp jako niezgodnych z zasadą podziału władz.

Na zakończenie uwaga ogólniejsza i wniosek *de lege ferenda* pod adresem nowej *Konstytucji*. Otóż bezsporna jest teza, że im większe uprawnienia przysługują organom rządowym (albo szerzej - pozasądowym) w sferze administracji sądowej, tym mniej klarowny staje się podział między władzą wykonawczą a władzą sądowniczą. Oceniając zakres przenikania tych uprawnień należy jednak mieć na względzie społecznie uzasadniony

postulat zwiększenia sprawności funkcjonowania sądów. Z tego punktu widzenia trzeba uznać za uzasadnione poszukiwanie takich rozwiązań, które sprzyjają lepszemu doborowi kadr sądowych, ograniczają zjawisko przewlekłości postępowania sądowego oraz służą usprawnieniu działalności organów sądowych. Dlatego uważam, że ocena przepisów art. 29¹, 30, 41² i 52¹ Prawa o usp pod kątem ich zgodności z art. 1 *Ustawy konstytucyjnej* nie może być całkowicie oderwana od wyżej wymienionych celów.

Wniosek RPO kilkakrotnie akcentuje fakt, że Minister Sprawiedliwości jest przedstawicielem władzy wykonawczej „z politycznego nadania określonej partii politycznej”. Wydaje się, że można by ten problem rozwiązać w nowej ustawie zasadniczej przez określenie wymagań w stosunku do osoby powoływanej na stanowisko Ministra Sprawiedliwości. Mianowicie, należałoby ustanowić zasadę, że na to stanowisko można powołać tylko osobę nie należącą do żadnej partii politycznej.

5 listopada 1993 r.

**KOMPETENCJE
PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
I MINISTRA OBRONY NARODOWEJ ZAWARTE
W USTAWIE KONSTITUCYJNEJ
I W USTAWIE O POWSZECHNYM
OBOWIĄZKU OBRONY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

JOANNA MARIA KAROLCZAK

1. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426)

Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie obronności

Art. 24. 1 – Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny jedynie w razie dokonania zbrojnego napadu na Rzeczpospolitą Polską albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciw agresji, a gdy Sejm nie obraduje, o stanie wojny postanawia Prezydent.

Art. 28. 1 – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych.

2. Prezydent czuwa nad przestrzeganiem *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych.

Art. 32. 1 – Prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych.

Art. 33. 2 – Ratyfikacja i wypowiedzenie umów międzynarodowych dotyczących granic Państwa, sojuszów obronnych (...) wymaga upoważnienia wyrażonego w ustawie.

Art. 34 – Prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie ze-

wewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa. Organem doradczym Prezydenta w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego.

Art. 35. 1 – Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Prezydent, w porozumieniu z Ministrem Obrony narodowej, mianuje i zwalnia Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, a na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianuje i zwalnia zastępców Szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych.

3. Prezydent na okres wojny mianuje i zwalnia Naczelnego Wodza. Art. 36. 1 – W razie zagrożenia zewnętrznego Państwa Prezydent może wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także ogłosić częściową lub powszechną mobilizację.

2. Organizację władz Państwa na czas stanu wojennego i inne skutki prawne wprowadzenia stanu wojennego określa ustawa.

Art. 37. 1 – Prezydent może wprowadzić na czas określony, nie dłuższy niż 3 miesiące, stan wyjątkowy na części lub całym terytorium Państwa, jeżeli zagrożone zostało jego wewnętrzne bezpieczeństwo lub w razie klęski żywiołowej. Przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, za zgodą Sejmu.

II. Ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 1967 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1992 r. nr 4, poz. 16 z późn. zm.)

Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Art. 5 – Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako zwierzchnik Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w szczególności:

1) na wniosek Ministra Obrony Narodowej określa główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich przygotowania do obrony Państwa,

2) na wniosek Ministra Obrony Narodowej mianuje i zwalnia Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów Sił

Zbrojnych.

Art. 9 – Prezydent jako Przewodniczący Komitetu Obrony Kraju:

- 1) kieruje pracami Komitetu,
- 2) wydaje zarządzenia w sprawach należących do zakresu działania Komitetu.

Art. 10. 1 – Zastępcą przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju do spraw Sił Zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego jest Minister Obrony Narodowej. Pozostałych zastępców przewodniczącego powołuje Prezydent.

2. Prezydent po porozumieniu z Radą Ministrów, określa:

- 1) zasady i tryb działania Komitetu Obrony Kraju,
- 2) zasady i tryb powoływania i odwoływania członków i sekretarza Komitetu Obrony Kraju i jego Prezydium, a także zadania i uprawnienia osób wchodzących w skład Komitetu.

Art. 11. 2 – Do pracowników Biura Bezpieczeństwa Narodowego stosuje się odpowiednio przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Przewidziane w tych przepisach uprawnienia właściwych organów przysługują odpowiednio Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określa organizację oraz zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

Art. 76. 4 – Na pierwszy stopień oficerski (podporucznik) oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów mianuje Prezydent na wniosek Ministra Obrony Narodowej.

6. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej mianuje na stopień Marszałka Polski oficera posiadającego stopień generała (admirala) za wyjątkowe zasługi dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 80. 3 – O przywróceniu stopnia wojskowego orzeka organ właściwy do mianowania na ten stopień. (...)

Kompetencje Ministra Obrony Narodowej

Art. 10. 1 – Zastępcą przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju do spraw Sił Zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego jest Minister Obrony Narodowej.

Art. 12 – Minister Obrony Narodowej, jako zastępca przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju do spraw Sił Zbrojnych i planowania strategiczno-obronnego:

- 1) przygotowuje założenia obronne Państwa,
- 2) realizuje generalne założenia, decyzje i wytyczne Rady Ministrów i Komitetu Obrony Kraju w zakresie obrony Państwa oraz koordynuje realizację wynikających z nich zadań,
- 3) sprawuje ogólne kierownictwo w sprawach wykonywania powszechnego obowiązku obrony na zasadach i w zakresie określonym w ustawie,
- 4) sprawuje w powierzonym zakresie ogólny nadzór nad realizacją zadań obronnych przez organy administracji państwowej, instytucje państwowe, podmioty gospodarcze i inne jednostki organizacyjne oraz organizacje społeczne.

Art. 13. 1 – Minister Obrony Narodowej:

- 1) dowodzi Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej, kieruje ich rozwojem, szkoleniem i przygotowaniem do obrony Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) kieruje administracją wojskową i sprawami kadrowymi Sił Zbrojnych oraz sprawami zaspokajania ich potrzeb, w szczególności materiałowo-technicznych i finansowych,
- 3) kieruje wykonywaniem obowiązku służby wojskowej, wychowywaniem żołnierzy oraz sprawami zaspokajania ich potrzeb socjalno-bytowych,
- 4) kieruje administrowaniem rezerw osobowych, dla celów powszechnego obowiązku obrony w zakresie określonym w ustawie.

Art. 14. 1 – Minister Obrony Narodowej dowodzi Siłami Zbrojnymi przez:

- 1) Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego,
 - 2) dowódców okręgów wojskowych i rodzajów Sił Zbrojnych.
2. Minister Obrony Narodowej określa kierownicze organy wykonawcze oraz ich właściwość w sprawach należących do swojego zakresu działania.
3. Terenowymi organami wykonawczymi Ministra Obrony Narodowej

w sprawach organizacyjno-obronnych są:

- 1) dowódcy okręgów wojskowych,
- 2) szefowie wojewódzkich sztabów wojskowych,
- 3) wojskowi komendanci uzupełnień. (...)

5. Minister Obrony Narodowej, w drodze rozporządzenia, tworzy, przekształca i znosi terenowe organy administracji wojskowej jako organy rządowej administracji specjalnej, a także określa ich siedziby i terytorialny zakres działania.

Art. 15. 3 – W zakresie zadań wykonywanych przez wojskowe służby informacyjne, Ministrowi Obrony Narodowej przysługują odpowiednio uprawnienia Ministra Spraw Wewnętrznych przewidziane w ustawie o Urzędzie Ochrony Państwa i przepisach wydanych na jej podstawie.

Art. 16. 2 – (...) Minister Obrony Narodowej określa, w drodze rozporządzenia, rodzaje, organizację i szczegółowy zakres działania wojskowych organów porządkowych.

Art. 17. 2 – Szefa Obrony Cywilnej Kraju powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Obrony Narodowej.

3. Szef Obrony Cywilnej Kraju podlega Ministrowi Obrony Narodowej.

Art. 24. 1 – Administrowanie rezerwami osobowymi, z wyjątkiem czynności określonych w art. 23 pkt 1 i 2 (i. *przeprowadzanie rejestracji i poboru obywateli*, 2. *określanie zdolności do służby wojskowej*), należy do Ministra Obrony Narodowej.

Art. 26. 4 – Minister Obrony Narodowej, w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej, po zasięgnięciu opinii Naczelnej Rady Lekarskiej określa, w drodze rozporządzenia, kategorie zdolności fizycznej i psychicznej do czynnej służby wojskowej oraz zasady zaliczanie do poszczególnych kategorii.

Art. 35. 1 – Pobór zarządzają Ministrowie Spraw Wewnętrznych i Obrony Narodowej.

Art. 37. 3 – Kontrolę przeprowadzania poboru oraz prowadzenia ewidencji wojskowej wykonują Minister Obrony Narodowej i podległe mu organy.

(...)

Art. 43 – Ministrowie Spraw Wewnętrznych i Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej określają w drodze rozporządzenia sposób wzywania do poboru, dokumenty, jakie poborowi powinni przedstawić przy poborze, sposób przygotowania i przeprowadzenia poboru, czynności organów rządowej administracji ogólnej oraz wójtów lub burmistrzów (prezydentów miast) w tym zakresie, tryb postępowania przed komisjami poborowymi oraz obowiązki i uprawnienia przewodniczącego i członków tych komisji a także zasady współdziałania komisji poborowych z terenowymi organami rządowej administracji ogólnej, organami samorządu terytorialnego i komisjami lekarskimi, o których mowa w art. 26 ust. 1.

Art. 46. 4 – Minister Obrony Narodowej może zarządzić przeniesienie części poborowych do rezerwy przed ukończeniem przez nich wieku określonego w ust. 1 i 3.

Art. 49. 2 – Minister Obrony Narodowej określa zakres i sposób prowadzenia ewidencji wojskowej.

Art. 53. 2 – Osoby podlegające obowiązkowi czynnej służby wojskowej, które: (...)

2) zostały powołane do odbycia czynnej służby wojskowej, zasadniczej służby lub szkolenia poborowych w obronie cywilnej albo służby zastępczej – od dnia doręczenia karty powołania (karty skierowania) do tej służby są obowiązane uzyskać zezwolenie Ministra Obrony Narodowej lub organu wojskowego, przez niego upoważnionego na wyjazd i pobyt za granicą.

Art. 54. 2 – Minister Obrony Narodowej określa rodzaje i wzory wojskowych dokumentów osobistych, organy właściwe do ich wydawania oraz zasady dokonywania wpisów w tych dokumentów.

(...)

4. Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych określa w drodze rozporządzenia sposób doręczania wojskowych dokumentów osobistych, tryb postępowanie w razie ich utraty, zniszczenia lub nieprzyjęcia oraz organ, któremu osoba wyjeżdżająca za granicę jest obowiązana złożyć wojskowy dokument osobisty na przechowanie.

Art. 56. 5 – Minister Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrami, którym są podporządkowane formacje, o których mowa w ust. 2 (*formacje uzbrojone nie wchodzące w skład Sił Zbrojnych*), określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady przeznaczania i kierowania poborowych do służby w formacjach uzbrojonych nie wchodzących w skład Sił Zbrojnych, a także przebieg tej służby w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach.

Art. 60. 9 – Minister Obrony Narodowej ustala wzory kart powołania i kart mobilizacyjnych oraz ich przeznaczenie, a także wzory obwieszczeń.

Art. 63 – Sposób odbywania czynnej służby wojskowej oraz obowiązki i uprawnienia żołnierzy określa ustawa oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia i zarządzenia, a także regulaminy i rozkazy wydane przez Ministra Obrony Narodowej.

Art. 64. 4 – Żołnierze w czynnej służbie wojskowej są obowiązani uzyskać zezwolenie Ministra Obrony Narodowej lub organu wojskowego przez niego upoważnionego na rozpowszechnianie rezultatów swej działalności naukowej, literackiej, artystycznej lub publicystycznej, zawierających wiadomości stanowiące tajemnicę państwową lub służbową, w trybie określonym przez Ministra Obrony Narodowej w drodze rozporządzenia.

Art. 66 – Żołnierze w czynnej służbie wojskowej są obowiązani uzyskać zezwolenie Ministra Obrony Narodowej lub organu wojskowego przez niego upoważnionego na wyjazd i pobyt za granicą w trybie określonym przez Ministra Obrony Narodowej w drodze rozporządzenia.

Art. 67. 4 – Minister Obrony Narodowej określa:

1) wzory, zasady i sposób umundurowania oraz odznak i oznak wojskowych, jak również zasady i sposób noszenia uzbrojenia,

2) przypadki, w których żołnierze są zwolnieni od obowiązku noszenia umundurowania oraz odznak i oznak wojskowych,

3) zasady i sposób noszenia przez żołnierzy orderów, odznaczeń, medali i odznak innych niż wojskowe,

4) zasady wydawania przedmiotów umundurowania i wyekwipowania wojskowego w przypadkach, o których mowa w ust. 2 (*cel związany z wykonywaniem powszechnego obowiązku obrony*).

Art. 68. 1 – Żołnierze w czynnej służbie wojskowej otrzymują:

- 1) bezpłatne wyżywienie lub równoważnik pieniężny,
- 2) umundurowanie i wyekwipowanie wojskowe w naturze lub równoważnik pieniężny – w przypadkach oraz na zasadach i według norm określonych przez Ministra Obrony Narodowej.

Art. 69 – Żołnierzom w czynnej służbie wojskowej przysługuje:

- 1) prawo do bezpłatnego korzystania ze świadczeń zakładów społecznych służby zdrowia – na zasadach oraz w zakresie i w trybie określonym przez Ministrów Obrony Narodowej oraz Zdrowia i Opieki Społecznej w drodze rozporządzenia.

Art. 70. 1 – Żołnierzom w czynnej służbie wojskowej z zastrzeżeniem ust. 2 i 3 mogą być udzielane urlopy w wymiarze i na zasadach określonych przez Ministra Obrony Narodowej w drodze rozporządzenia.

2. Żołnierzom odbywającym zasadniczą, nadterminową i okresową służbę wojskową przysługuje urlop wypoczynkowy w wymiarze i na zasadach określonych przez Ministra Obrony Narodowej w drodze rozporządzenia.

Art. 73 – Minister Obrony Narodowej określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb powoływania do czynnej służby wojskowej i zwalniania z tej służby.

Art. 74. 4 – Minister Obrony Narodowej może ustalać również inne nazwy stopni wojskowych w poszczególnych rodzajach wojsk lub służb równoznaczne ze stopniami wymienionymi w ust. 2 oraz ustanawiać w drodze rozporządzenia nowe stopnie wojskowe.

Art. 75. 3 – Minister Obrony Narodowej może wprowadzać również inne tytuły wojskowe oraz określać zasady używania stopni i innych tytułów wojskowych.

Art. 76. 2 – (...) Zasady, warunki i tryb mianowania na stopnie wojskowe określa Minister Obrony Narodowej w drodze rozporządzenia.

3. Na stopnie wojskowe szeregowych, podoficerów i chorążych mianuje Minister Obrony Narodowej lub organy przez niego upoważnione.

Art. 76. 4 – Na pierwszy stopień oficerski (podporucznik) oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów mianuje Prezydent na wniosek Ministra Obrony Narodowej.

5. Na pozostałe stopnie oficerskie mianuje Minister Obrony Narodowej.

wej.

7. W razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny na wszystkie stopnie oficerskie do stopnia pułkownika mianuje Minister Obrony Narodowej lub organy wojskowe przez niego upoważnione.

Art. 79. 4 – Minister Obrony Narodowej określa w drodze rozporządzenia tryb pozbawiania i obniżania stopni wojskowych w przypadkach o których mowa w ust. 1 i 2.

Art. 80. 3 – O przywróceniu stopnia wojskowego orzeka organ właściwy do mianowania na ten stopień. O przywróceniu stopnia podporucznika orzeka Minister Obrony Narodowej.

Art. 82. 4 – Minister Obrony Narodowej może stosownie do potrzeb Sił Zbrojnych ograniczać czas trwania zasadniczej służby wojskowej.

Art. 86. 3 – Minister Obrony Narodowej określa szczególne uprawnienia w zakresie zakwaterowania, urlopów i innych świadczeń przysługujących żołnierzom, których zgłoszenie do nadterminowego pełnienia zasadniczej służby wojskowej zostało przyjęte.

Art. 87 – Żołnierz odbywający zasadniczą służbę wojskową nadterminowo może być z niej zwolniony również przed upływem okresu, na który zgłosił się do tej służby, w szczególnych przypadkach określonych przez Ministra Obrony Narodowej.

Art. 89. 2 – Minister Obrony Narodowej określa w drodze rozporządzenia zasady powoływania do odbycia pozostałego okresu zasadniczej służby wojskowej i przenoszenia do rezerwy.

Art. 90. 1 – Żołnierze mogą być zwolnieni z zasadniczej służby wojskowej przedterminowo z pozostawieniem w dyspozycji dowódcy jednostki wojskowej w przypadkach i na warunkach określonych przez Ministra Obrony Narodowej w drodze rozporządzenia.

Art. 93. 5 – Minister Obrony Narodowej określa w drodze rozporządzenia, tryb przeznaczenia absolwentów szkół wyższych do odbycia przeszkolenia wojskowego, sposób powoływania na to przeszkolenie, rodzaje i szczegółowy czas trwania tego przeszkolenia oraz sposób jego odbywania i zwalniania.

Art. 95. 3 – Minister Obrony Narodowej, w porozumieniu z Ministrem Transportu i Gospodarki wodnej, określa:

1) w drodze rozporządzenia, tryb przeznaczenia studentów wyższych szkół morskich do odbycia zajęć wojskowych oraz czas i sposób ich odbywania,

2) organizację studium wojskowego,

3) programy zajęć wojskowych.

Art. 106 – Minister Obrony Narodowej określa w drodze rozporządzenia sposób i formę odbywania ćwiczeń wojskowych oraz ich ilość i czas trwania dla poszczególnych grup żołnierzy rezerwy, stosownie do ich wieku oraz stopnia i rodzaju wykształcenia wojskowego.

Art. 109. 3 – Minister Obrony Narodowej określa zasady przeprowadzania zaciągu ochotniczego. Art. 111. 2 Minister Obrony Narodowej określa zasady i tryb przeznaczania żołnierzy do służby w obronie cywilnej i w jednostkach zmilitaryzowanych oraz zasady pełnienia tej służby.

Art. 113. 1 – Przeprowadzenie poboru zarządza Minister Obrony Narodowej.

Art. 143. 5 – Minister Obrony Narodowej określa kategorie żołnierzy rezerwy, których przeznaczenie do służby w obronie cywilnej wymaga zgody wojskowego komendanta uzupełnień.

19 listopada 1993 r.

KOMISJA OBRONY W SYSTEMIE KIEROWNICTWA I KONTROLI NAD SIŁAMI ZBROJNYMI W RFN

LESZEK GARLICKI

1. Ustawa Zasadnicza (konstytucja – dalej UZ) poświęca stosunkowo dużo uwagi regulacjom dotyczącym sił zbrojnych. Ma to swoje korzenie historyczne; jak wiadomo remilitaryzacja i odzyskiwanie pełnej suwerenności trwały w RFN ponad 20 lat. Dzisiejsze postanowienia konstytucyjne są wynikiem trzech reform (1954, 1956 i 1968), uzupełnionych po zjednoczeniu Niemiec w 1991 r.

Trzy podstawowe założenia określają konstytucyjną koncepcję sił zbrojnych w RFN:

1) traktowane są one jako szczególny element władzy wykonawczej (administracji federalnej – art. 87a ust. 1 i art. 87b UZ) i – z tej racji – podlegają one kontroli parlamentarnej, tak jak cała administracja państwowa;

2) stosowane być one mogą jedynie dla potrzeb obrony kraju, a wszelkie inne zastosowania (zwłaszcza wewnątrz kraju) dopuszczalne są tylko, gdy UZ dopuszcza to w sposób wyraźny (odpowiednio, w UZ znajdują się rozbudowane przepisy o „stanie obrony”, odpowiadającym polskiemu stanowi wojennemu oraz o „stanie napięcia”, zbliżonym do polskiego stanu wyjątkowego);

3) żołnierzom w siłach zbrojnych przysługują konstytucyjne prawa obywatelskie (koncepcja tzw. „obywatela w mundurze”) – art. 12a i 17a UZ; ochronę przestrzegania tych praw zapewnia parlament poprzez specjalnie w tym celu powołanego Pełnomocnika (ombudsmana) ds. Wojskowych, art. 45b UZ.

2. Ustawa Zasadnicza zerwała z tradycją nadawania głowie państwa (Prezydentowi) stanowiska zwierzchnika sił zbrojnych. Uznano, że niemiecka koncepcja prezydentury nie da pogodzić się z powierzaniem Prezydentowi kompetencji do kierowania siłami zbrojnymi. Toteż Prezydent zachował jedynie kilka uprawnień o raczej ceremonialnym charakterze

(mianowanie oficerów, o ile ustawa nie przekazuje tej kompetencji na rzecz Ministra Obrony; wykonywanie prawa łaski; nadawanie orderów i odznaczeń).

Zgodnie z art. 65a ust. 1 UZ „władza wydawania rozkazów i dowodzenia” Befehls – und Kommandogwalt) siłami zbrojnymi należy do Ministra Obrony. Świadomie powstrzymano się od zastosowania terminologii „zwierzchnictwo” (Oberbefehl) nad siłami zbrojnymi, chcąc m.in. zaakcentować pewien rozdział kompetencji w tym zakresie. Minister Obrony jest więc tzw. „konstytucyjnym członkiem rządu”, co oznacza, że urząd ten musi istnieć już z mocy Konstytucji. Nie znajduje to jednak odzwierciedlenia w odrębnościach procedury powoływania czy statusu Ministra Obrony – odnoszą się do niego wszystkie zasady i reguły odnoszące się do wszystkich członków Rządu Federalnego. Jest on więc powoływany przez Prezydenta na wniosek Kanclerza (bez formalnego udziału Bundestagu) i nie ponosi indywidualnej odpowiedzialności przed Bundestagiem. W praktyce na to stanowisko powoływani są zawsze cywilni politycy, należący do ścisłej elity obozu rządzącego.

Kanclerz nie ma więc bezpośrednich uprawnień zwierzchnich wobec sił zbrojnych (natomiast w razie wprowadzenia „stanu obrony”, przechodzą na niego wskazane wyżej uprawnienia Ministra Obrony – art. 115b UZ). Kanclerz może jednak zawsze oddziaływać na sprawy obronności poprzez swe ogólne uprawnienie do „określenia wytycznych polityki” (art. 65 UZ), zwraca się jedynie uwagę, że Kanclerz nie może w ten sposób pomijać Ministra Obrony i bezpośrednio kierować siłami zbrojnymi. W razie konfliktu między Kanclerzem a ministrem ostateczne decyzje należą do Rządu jako kolegium (art. 65 UZ).

Rola Parlamentu Federalnego została szczególnie zaakcentowana w art. 87a ust. 1 UZ: „Liczebność [sił zbrojnych] oraz podstawowe założenia ich organizacji muszą wynikać z budżetu”. Przepis ten rozumie się jako zastrzeżenie dla parlamentu podstawowych decyzji w tym zakresie.

3. Organizacja Ministerstwa Obrony łączy elementy cywilnego kierownictwa politycznego oraz zawodowego dowodzenia wojskowego. Jak już wspomniano, Minister Obrony jest zawsze politykiem cywilnym, to samo dotyczy parlamentarnego sekretarza stanu (będącego posłem), działające-

go jako zastępca ministra do spraw kontaktu z parlamentem.

Natomiast kierownictwo bieżącym funkcjonowaniem sił zbrojnych należy do zawodowego personelu wojskowego. Centralna pozycja przypada Generalnemu Inspektorowi (który jednak ma status urzędnika, a nie przełożonego wojskowego) oraz Inspektorom właściwym dla poszczególnych rodzajów wojsk (łączą oni status urzędnika i przełożonego wojskowego).

4. Dla realizacji zadań Parlamentu Federalnego (Bundestagu) w kwestiach obronności zasadnicze znaczenie ma parlamentarna Komisja Obrony. Obowiązek jej utworzenia wynika z art. 45a ust. 1 UZ, musi więc ona istnieć niezależnie od postanowień Regulaminu Bundestagu. Komisja składa się z ok. 40 członków (co oznacza, że są w niej reprezentowane wszystkie frakcje i grupy poselskie), w swym działaniu kieruje się ona ogólnymi postanowieniami Regulaminu Bundestagu, dotyczącymi zadań i trybu działania komisji. W szczególności rozpatruje ona sprawy budżetu Ministerstwa Obrony i realizuje zadania kontrolne.

Zgodnie z art. 45a ust. 2 i 3 UZ Komisja Obrony posiada również uprawnienia komisji śledczej i to – gdy chodzi o sprawy obrony – na zasadzie wyłączności. Komisja może więc (a na żądanie jednej czwartej swoich członków – musi) uczynić przedmiotem swojego śledztwa sprawy z zakresu obrony. W tym postępowaniu, Komisja może odpowiednio stosować przepisy postępowania karnego (wzywanie świadków, odpowiedzialność za fałszywe zeznania), może też żądać udzielenia pomocy prawnej przez organy administracyjne i sądowe. Praktyka zna wypadki działania Komisji Obrony w charakterze komisji śledczej – nie bez znaczenia jest fakt powierzenia mniejszości (opozycji) prawa narzucenia utworzenia takiej komisji.

5. Pełnomocnik Bundestagu ds. Wojskowych jest rodzajem wyspecjalizowanego ombudsmana; działa on dla „ochrony praw zasadniczych [żołnierzy] i jako organ Bundestagu w sprawowaniu kontroli parlamentarnej” (art. 45b UZ). Jest on wybierany przez Bundestag na okres 5 lat z możliwością ponownego wyboru (ale i odwołania w czasie kadencji). Biuro Pełnomocnika liczy ok. 60 etatów.

Zadania Pełnomocnika są dwojakiego rodzaju:

Po pierwsze, ma on chronić prawa żołnierzy, w zakresie przestrzegania

„praw zasadniczych” (tzn. praw gwarantowanych konstytucyjnie) oraz przestrzegania zasad tzw. „wewnętrznego kierownictwa” w stosunku do żołnierzy. W tych sprawach każdy żołnierz może zwrócić się do Pełnomocnika z pominięciem drogi służbowej, a kompetencje Pełnomocnika upodabniają się do kompetencji „typowego” ombudsmana.

Po drugie, Pełnomocnik udziela pomocy Bundestagowi w sprawowaniu kontroli nad siłami zbrojnymi. W tym zakresie może on działać tylko na zlecenie Bundestagu lub jego Komisji Obrony i zobowiązany jest do informowania zleceniodawcy o dokonanych ustaleniach. Natomiast przedmiotowy zakres kontroli jest znacznie szerszy, dotyczy nie tylko kwestii przestrzegania praw zasadniczych i zasad wewnętrznego kierownictwa, ale całości problemów funkcjonowania resortu obrony.

W praktyce, działalność Pełnomocnika jest zdominowana przez indywidualne skargi żołnierzy. Wyjątkowo tylko Komisja Obrony korzystała z możliwości zlecenia Pełnomocnikowi przeprowadzania kontroli, a gdy to czyniono, to w sprawach incydentalnych, pozbawionych politycznego znaczenia.

22 listopada 1993 r.

PARLAMENT A SYSTEM KIEROWANIA I KONTROLI SIŁAMI ZBROJNYMI WE FRANCJI

LESZEK GARLICKI

1. W tradycji francuskiej – odwołującej się często do Konstytucji z 3 IX 1791 – zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi zawsze należało do głowy państwa. Zarówno więc w okresie III Republiki (1875-1940), jak i w okresie IV Republiki (1946-1958) Prezydenta uznawano za zwierzchnika sił zbrojnych (i tak art. 33 Konstytucji z 1946 r. stanowił: „Prezydent Republiki... przewodniczy Najwyższej Radzie oraz Komitetowi Obrony Narodowej i nosi tytuł szefa armii”), nawet jeżeli rzeczywista pozycja głowy państwa była w tym okresie bardzo słaba.

Faktycznie jednak centralna rola przypadła rządowi, a zwłaszcza premierowi (art. 47 ust. 3 Konstytucji z 1946 r. wskazywał, iż „Prezes Rady Ministrów zapewnia kierownictwo sił zbrojnych i koordynuje realizację obrony narodowej) i ministrowi obrony. Z kolei, wobec silnie rozbudowanych mechanizmów zależności rządu od parlamentu, ten ostatni odgrywał istotną rolę, tak w kontroli działania, jak i w inspirowaniu określonych przedsięwzięć z zakresu wojskowości czy obronności. Partyjno-polityczne powiązanie ministrów obrony z partiami większości w parlamencie oraz procedura wotum nieufności zabezpieczały praktyczne funkcjonowanie tych mechanizmów.

2. Konstytucja 1958 r. nie wprowadziła – z pozoru – zbyt daleko idących zmian do tego tradycyjnego modelu. Zarazem jednak należy pamiętać, że – po pierwsze, opierała ona cały mechanizm stosunków między egzekutywą a legislatywą na koncepcji silnego Prezydenta i ograniczonego w swych uprawnieniach parlamentu, a – po drugie, pisana była niejako dla generała de Gaulle'a, którego zwierzchnictwo nad wojskiem traktowano jako oczywistość.

Art. 15 Konstytucji z 1958 r. stanowił więc, iż: „Prezydent Republiki jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Przewodniczy on Najwyższemu Radom i Komitetom Obrony Narodowej”. Z kolei art. 20 wskazywał, że „Rząd... dysponuje administracją i siłami zbrojnymi”, zaś art. 21,

ze „Premier... ponosi odpowiedzialność za obronę narodową...”.

Nawet jeżeli sformułowania te przypominały regulacje wcześniejsze, to od początku funkcjonowały one w zmienionym kontekście. Konstytucja określiła bowiem Prezydenta jako organ zapewniający „prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych, jak również ciągłość państwa. Jest on gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorium, przestrzegania... traktatów” (art. 5). Z kolei ordonans (rozporządzenie z mocą ustawy) z 7 I 1959 o zasadach organizacji obronności, wskazywał, że funkcją obronności jest zapewnienie bezpieczeństwa i integralności terytorialnej, a także przestrzegania traktatów. Zbieżność terminologiczna nie była przypadkiem i podkreślała wiodącą rolę Prezydenta w tym zakresie.

Istotne znaczenie miało też konstytucyjne postanowienie o zwierzchnictwie Prezydenta nad kolegialnymi organami zajmującymi się kwestiami obronności. Wspomniany ordonans z 1959 r. wskazuje, że decyzje w kwestiach kierowania obroną narodową zapadają w Komitecie Obrony i w Ścisłym Komitecie Obrony. Do ich składu należy oczywiście Premier, ale ich przewodnictwo spoczywa w kompetencjach Prezydenta. Jeszcze wyraźniej znalazło to wyraz w postanowieniach dekretu z 18 VII 1962 w sprawie organizacji obronności. W art. 1 wskazuje się, iż: „W ramach ogólnej polityki obronności formułowanej w Radzie Ministrów, rady i komitety ds. obrony, tworzone przez Prezydenta i działające pod jego kierownictwem zapewniają kierownictwo całokształtem obrony narodowej oraz – w razie takiej konieczności – prowadzenie wojny” (art. 1). Premier natomiast „zapewnia wprowadzenie w życie tych decyzji przez rząd” (art. 2). Jeżeli przypomnieć, że Rada Ministrów może zbierać się pod przewodnictwem Prezydenta, to podział kompetencji między głowę państwa i premiera rysuje się wyraźnie. Ostateczne podsumowanie znalazło to w dekreście z 14 I 1964 w sprawie strategicznych sił powietrznych, który oddaje w ręce Prezydenta decyzję o użyciu broni nuklearnej.

3. Rozwiązania te obowiązują do dzisiaj, choć żaden z następców de Gaulle'a nie łączył w tak niewątpliwy sposób autorytetu wojskowego z przywództwem politycznym. Nadal jednak rzeczywiste kierownictwo siłami zbrojnymi może być – w razie potrzeby – skupione w rękach Prezydenta. Poważnie ogranicza to rolę parlamentu, jako że Prezydent nie

ponosi odpowiedzialności politycznej za swe działania.

W codziennej praktyce rządzenia (przynajmniej od czasów prezydentury Pompidou) nie można oczywiście pomijać roli Premiera i Ministra Obrony – stanowiska te zawsze są powierzane cywilnym politykom, a zawodowe kierownictwo wojskiem rozpoczyna się na szczeblach niższych.

4. Rola parlamentu (a zwłaszcza izby pochodzącej z wyborów powszechnych – Zgromadzenia Narodowego) poddana jest – na tle Konstytucji z 1958 r. – wielu ograniczeniom, tak w odniesieniu do funkcji ustawodawczej, jak i uprawnień kontrolnych. Parlament zachował prawo decydowania o wypowiedzeniu wojny (art. 35 Konstytucji), jego zgoda jest też konieczna dla ratyfikacji ważniejszych umów międzynarodowych (zwłaszcza traktatów pokojowych – art. 53): parlament decyduje o finansach wojska poprzez uchwalanie budżetu państwa, natomiast niektóre sprawy związane z regulacją organizacji wojska i obronności pozostają wyłączone z zakresu jego kompetencji ustawodawczych (art. 37 w związku z art. 34). W zakresie kontroli najistotniejsze znaczenie ma instytucja interpelacji i zapytań oraz komisji śledczych, jednak ich uprawnienia też poddane są pewnym ograniczeniom.

W praktyce rolę podstawową w parlamentarnych zainteresowaniach sprawami obronności pełnią odpowiednie komisje obu izb. W Zgromadzeniu Narodowym jest to Komisja Obrony Narodowej i Sił Zbrojnych. Jej zakres działania obejmuje sprawy: ogólnej organizacji obrony, polityki współpracy i pomocy wojskowej, długoterminowych planów wojskowych, przemysłu lotniczego, kosmicznego i zbrojeniowego, służby wojskowej i ustaw dotyczących poboru, personelu cywilnego i wojskowego w armiach, żandarmerii i sądownictwa wojskowego – art. 36 ust. 7 i 8 Regulaminu Zgromadzenia. Liczba członków Komisji określona jest na 1/8 ogólnej liczby posłów, a obsadzanie miejsc w Komisji należy do klubów (grup) parlamentarnych w propozycji do ich liczebności. Komisja nie ma żadnych szczególnych uprawnień czy instrumentów działania, stosują się do niej ogólne przepisy o komisjach parlamentarnych.

1 grudnia 1993 r.

STATUS POSŁA ZAWODOWEGO W WYBRANYCH PAŃSTWACH EUROPY

Beata Szepietowska

I. WĘGRY

Długość trwania mandatu

Zgodnie z § 20 pkt 1 Konstytucji Republiki Węgierskiej (ogłoszonej w „Magyar Kozlony” nr 84 z dn. 24 sierpnia 1990 r.), Zgromadzenie Krajowe wybierane jest na 4 lata. Kadencja Zgromadzenia Krajowego rozpoczyna się od posiedzenia konstytucyjnego (§ 28 pkt 1).

Jednocześnie ustawa LV z dn. 23 lipca 1990 r. o statusie prawnym deputowanych do Zgromadzenia Krajowego nie określa *expressis verbis* terminu, z nastąpieniem którego kandydat na deputowanego nabywa mandat przedstawicielski.

Rozstrzygając natomiast *explicite* o dacie, która rozpoczyna bieg ochrony immunitetowej (a wspomnieć należy, że instytucja immunitetu jest integralnie związana z mandatem; wynika z mandatu), pośrednio wskazuje od kiedy kandydat na deputowanego korzysta z praw wynikających z mandatu.

Zatem, w myśl § 5 pkt 1 ustawy prawo immunitetu przysługuje deputowanemu od dnia wyborów, zaś pod względem prawa immunitetu osobę zweryfikowaną w procedurze wyborczej jako kandydata na deputowanego należy traktować tak, jakby była deputowanym, z tym, że o zawieszeniu prawa immunitetu decyduje Krajowa Komisja Wyborcza (§ 5 pkt 2).

Konkludując, prawodawstwo węgierskie określając bieg 4 letniej kadencji Zgromadzenia Krajowego od dnia jego posiedzenia konstytuującego wprowadza równocześnie instytucję deputowanego-elekta (a nawet kandydata na prawach deputowanego-elekta), chronionego immunitetem do dnia złożenia ślubowania, a zatem przed przystąpieniem do wykonywania praw i obowiązków wynikających z mandatu.

Mandat deputowanego wygasa wskutek: zakończenia działalności

Zgromadzenia Krajowego, śmierci, orzeczenia o niedopuszczalnym połączeniu funkcji, rezygnacji, utraty prawa wyborczego (§ 20/A pkt 1 Konstytucji). Jeśli w stosunku do deputowanego – podczas sprawowania przezeń mandatu – zajdą okoliczności powodujące niedopuszczalne połączenie funkcji, wówczas na wniosek któregokolwiek z deputowanych Zgromadzenie Krajowe decyduje w przedmiocie orzeczenia o niedopuszczalnym połączeniu (pkt 2 tego paragrafu). Ponadto, deputowany może zrzec się mandatu w drodze złożenia o świadczenia Zgromadzeniu Krajowemu. Do ważności tej rezygnacji nie jest wymagane oświadczenie Zgromadzenia Krajowego o jej przyjęciu (pkt 3 tego paragrafu).

Zakres immunitetu

a) Immunitet materialny. Zgodnie z § 2 ustawy o statusie deputowanego deputowany ani byty deputowany nie może być pociągnięty do odpowiedzialności przed sąd lub inną władzę z powodu sposobu głosowania albo z powodu ujawnionych lub wypowiedzianych podczas sprawowania mandatu faktów lub opinii. Immunitet ten nie dotyczy odpowiedzialności deputowanego z powodu dopuszczenia się oszczerstwa lub obrazy czci, a także jego odpowiedzialności cywilno-prawnej.

b) Immunitet formalny. Zgodnie z § 3 cytowanej ustawy deputowanego można aresztować jedynie w przypadku schwytania na gorącym uczynku, wszcząć lub prowadzić przeciw niemu postępowanie karne lub postępowanie wykroczeniowe, jak również stosować doń środki przymusu przewidziane w postępowaniu karnym wyłącznie po uzyskaniu uprzedniej zgody Zgromadzenia Krajowego.

Wniosek o zawieszenie prawa immunitetu przedkłada Zgromadzeniu Krajowemu – do chwili wniesienia aktu oskarżenia – prokurator generalny, po wniesieniu aktu oskarżenia albo w sprawie z oskarżenia prywatnego – sąd. W przypadku schwytania deputowanego na gorącym uczynku wniosek ten należy wnieść niezwłocznie. W sprawie o wykroczenie wnioski o zawieszenie prawa immunitetu przedkłada Zgromadzeniu Krajowemu prokurator generalny na prośbę władzy do spraw wykroczeń.

Wniosek o zawieszenie prawa immunitetu przewodniczący Zgromadzenia Krajowego niezwłocznie przekazuje do zbadania Komisji Zgroma-

dzenia Krajowego ds. Immunitetu i Niedopuszczalności Połączenia Funkcji, zawiadamiając o tym Zgromadzenie Krajowe w dniu najbliższego posiedzenia.

Komisja ds. Immunitetu i Niedopuszczalności Połączenia Funkcji przedkłada projekt uchwały Zgromadzeniu Krajowemu najpóźniej w ciągu trzydziestu dni.

Zgromadzenie Krajowe podejmuje uchwałę bez dyskusji, jednakże zainteresowany deputowany ma prawo przedstawić swoje stanowisko. Do podjęcia decyzji w przedmiocie zawieszenia prawa immunitetu wymagana jest liczba dwóch trzecich głosów obecnych deputowanych.

Decyzja podjęta w przedmiocie zawieszenia prawa immunitetu dotyczy tylko tej sprawy, która została wymieniona we wniosku.

Ponadto, (§ 4) deputowany nie może się zrzec swego prawa immunitetu, z wyjątkiem postępowania wykroczeniowego. Poszanowanie tego prawa obowiązuje wszystkich. Deputowany jest obowiązany niezwłocznie powiadomić przewodniczącego Zgromadzenia Krajowego o naruszeniu swego prawa immunitetu. Przewodniczący Zgromadzenia Krajowego niezwłocznie podejmuje potrzebne kroki.

Zabezpieczenia socjalne

a) Przed sprawowaniem mandatu. Kandydatowi na deputowanego do Zgromadzenia Narodowego (dalej deputowanemu) pracodawca obowiązany jest udzielić – na jego wniosek – urlopu bezpłatnego na czas od chwili wpisania do rejestru kandydatów do zakończenia wyborów, a w przypadku, gdy zostanie wybrany – do chwili uwierzytelnienia mandatu.

Okres urlopu bezpłatnego wlicza się do czasu pozostawania w stosunku pracy albo do czasu pełnienia służby uprawniającej do emerytury.

W okresie urlopu bezpłatnego pracodawca nie może rozwiązać stosunku pracy z kandydatem na deputowanego (§ 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy).

b) W okresie sprawowania mandatu. Deputowany w okresie sprawowania mandatu może – z wyłączeniem określonych w Konstytucji i ustawach przypadkach niedopuszczalności połączenia – pozostawać w stosunku prawnym związanym z wykonywaniem pracy lub prowadzić zajęcia zarobkowe.

Pracodawca jest zobowiązany udzielić deputowanemu – stosownie do jego wniosku – urlopu bezpłatnego na okres od uwierzytelnienia mandatu do końca kadencji lub na część tego okresu. Postanowienia te należy stosować odpowiednio do deputowanych pozostających w stosunku członkostwa spółdzielni, związanym z obowiązkiem pracy (par. 10 pkt 1, 2 i 3).

Przepisy dotyczące osób pozostających w stosunku pracy mają zastosowanie do statusu prawnego deputowanego w zakresie ubezpieczenia społecznego, z tym, że dochodem stanowiącym podstawę składek ubezpieczeniowych jest honorarium deputowanego. Sposób płacenia składek oraz ich obliczania, jak również ewidencjonowania i dostarczania danych należy uregulować w drodze umowy zawartej między Biurem Zgromadzenia Krajowego a Naczelną Dyрекcją Ubezpieczeń Społecznych.

Czas sprawowania mandatu deputowanego – wliczając w to również okres sześciu miesięcy dalszego otrzymywania wypłat po zakończeniu kadencji, określony w § 9 ustawy o honorariach (Biuro Studiów nie dysponuje tą ustawą), liczy się do czasu pozostawania w stosunku pracy lub do czasu służby uprawniającej do emerytury (§ 11 ustawy).

Deputowany jest obowiązany złożyć przewodniczącemu Zgromadzenia Krajowego oświadczenie o stanie majątkowym w terminie 30 dni od stwierdzenia ważności mandatu, a następnie w ciągu 30 dni od ustania mandatu. Do czasu złożenia oświadczenia o stanie majątkowym deputowanym nie przysługuje prawo do honorarium.

Do treści oświadczenia o stanie majątkowym należy stosować postanowienia ustawy o podatku od dochodów osobistych.

II. FRANCJA

Długość trwania mandatu

Czas trwania pełnomocnictw izb Parlamentu i sposób jego określania jest zróżnicowany.

Kadencja Zgromadzenia Narodowego wynosi 5 lat i liczy się od dnia otwarcia wiosennej sesji zwyczajnej. Mandaty deputowanych wygasają wraz z upływem 5 lat od dnia wyborów lub w dniu rozwiązania Izby.

Senat działa permanentnie: senatorowie wybierani są na 9 lat, co trzy

lata następuje odnowienie 1/3 składu Senatu. Kadencja Senatorów liczy się od dnia otwarcia sesji zwyczajnej jesiennej, następującej po wyborach – wówczas to wygasają mandaty ich poprzedników.

Mandaty deputowanych i senatorów mogą wygasnąć podczas trwania kadencji wskutek: śmierci, niezdolności do wykonywania mandatu, naruszenia zasady niepołączalności, zrzeczenia się.

Zakres immunitetu

a) Immunitet materialny. Zgodnie z art. 26 Konstytucji Republiki Francuskiej (z dn. 4 października 1958 r.) żaden członek parlamentu nie może być ścigany, poszukiwany, zatrzymany, aresztowany bądź osądzony z powodu wyrażonych w wykonywaniu swych funkcji poglądów lub udziału w głosowaniu. Immunitet ten ma charakter trwały, nie ograniczony wyłącznie do okresu piastowania mandatu, ale trwa także po jego wygaśnięciu.

b) Immunitet formalny. Zgodnie z cytowanym art. 26 Konstytucji żaden członek parlamentu nie może w czasie trwania sesji być ścigany bądź zatrzymany pod zarzutem zbrodni lub występku, jak tylko za zgodą izby, do której należy, z wyjątkiem schwywania na gorącym uczynku.

Żaden członek parlamentu nie może, w okresie między sesjami, 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.

Uwięzienie lub ściganie członka parlamentu zostaje przerwane, jeśli zażąda tego izba, do której należy.

Immunitet formalny wygasa wraz z mandatem; pozwala to byłego członka parlamentu pociągnąć do odpowiedzialności za czyny, których dopuścił się w czasie pełnienia mandatu.

Zabezpieczenia socjalne

Członkowie parlamentu otrzymują zryczałtowane wynagrodzenie, co pozwala im zachować ekonomiczną niezależność. Do 1848 r. mandat członka parlamentu wykonywany był nieodpłatnie, w III Republice wprowadzono dzienną formę wynagrodzenia i od tego czasu zasada ta

utrzymuje się z niewielkimi zmianami. Przepisy prawne wprowadziły potrącenia z tej kwoty z tytułu składek emerytalnych, a także na rzecz klubu.

Obowiązujące przepisy prawne gwarantują członkom parlamentu pokrywanie kosztów utrzymania sekretariatu, a także asystenta parlamentarnego. Każdy członek parlamentu ma w budynku, w którym mieści się odpowiednia izba, swoje biuro, korzysta z bezpłatnych rozmów telefonicznych, bezpłatnego biletu kolejowego, a także z pewnej liczby bezpłatnych biletów lotniczych na trasie Paryż – okręg wyborczy.

III. SZWECJA

Długość trwania mandatu

Parlament szwedzki Riksdag wybierany jest na 3 lata (§ 3 Aktu o formie rządu – tekst jednolity z dn. 21 grudnia 1988 r.); kadencja biegnie od pierwszego posiedzenia nowo wybranego Riksdagu do pierwszego posiedzenia następnego wybranego Riksdagu.

Deputowany lub jego zastępca nie mogą zaprzestać pełnienia swoich obowiązków bez zgody Riksdagu. W uzasadnionym wypadku Centralna Komisja Wyborcza powinna dokonać kontroli, czy wybrana osoba posiada bierne prawo wyborcze. Osoba nie posiadająca tego prawa powinna być odsunięta od wykonywania obowiązków deputowanego. W innych wypadkach deputowany lub jego zastępca może być odsunięty od wykonywania obowiązków, o ile popełnił przestępstwo w sposób oczywisty uniemożliwiający ich wykonywanie. Decyzję w takiej sprawie podejmuje sąd (§ 7).

Zakres immunitetu

W myśl § 8 zabrania się wszczęcia postępowania sądowego wobec deputowanego, również byłego, pozbawienia go wolności, utrudniania podróży po terenie Królestwa z powodu jego wypowiedzi lub czynów związanych z pełnieniem obowiązków, bez zgody Riksdagu, wyrażonej większością 5/7 głoszących.

W wypadku podejrzenia, że deputowany popełnił przestępstwo, przepi-

sy dotyczące ścigania, zatrzymania i aresztu stosuje się, o ile przyznał się on do popełnienia przestępstwa, gdy został zatrzymany na gorącym uczynku lub gdy czyn ten jest zagrożony karą pozbawienia wolności nie mniejszą niż 2 lata.

Zabezpieczenia socjalne

Brak aktów normatywnych.

IV. NIEMCY

Długość trwania mandatu

Zgodnie z art. 39 Ustawy zasadniczej Niemiec Parlament Związkowy wybiera się na 4 lata. Kadencja kończy się w 4 lata od pierwszego zebrania się albo z chwilą rozwiązania Parlamentu. Parlament Związkowy zbiera się najpóźniej w 30 dni po wyborach, jednak nie przed końcem kadencji ostatniego Parlamentu Związkowego.

Wygąsnięcie mandatu w trakcie trwania kadencji następuje wskutek: śmierci, unieważnienia mandatu, korekty wyników wyborów, utraty prawa wybieralności, uznania przez Trybunał Konstytucyjny partii, do której należy poseł, za sprzeczną z konstytucją.

Zakres immunitetu

a) Immunitet materialny. Zgodnie z art. 46 ust. 1 Ustawy Zasadniczej poseł nie może być nigdy pociągany do odpowiedzialności sądowej, dyscyplinarnej lub innej poza Parlamentem Związkowym za sposób głosowania lub z powodu wypowiedzi w Parlamencie Związkowym lub w którejś z jego komisji. Nie dotyczy to przypadków zniesławienia.

b) Immunitet formalny. Zgodnie z ust. 2 cytowanego artykułu za popełnienie czynu zagrożonego karą poseł może być pociągnięty do odpowiedzialności lub aresztowany tylko za zgodą Parlamentu Związkowego, chyba że zostanie ujęty na gorącym uczynku lub następnego dnia.

Zgoda parlamentu Związkowego jest ponadto konieczna w każdym przypadku ograniczenia wolności osobistej posła lub dla wszczęcia postępowania na podstawie art. 18 Ustawy Zasadniczej (nadużycie wolności

wypowiadania poglądów, prasy, nauczania, zgromadzeń, stowarzyszeń, tajemnicy korespondencji, poczty i telekomunikacji, własności albo prawa azylu, do walki z demokratyzmem, wolnościowym ustrojem).

Natomiast wszelkie postępowanie na podstawie art. 18 przeciw posłowi, wszelki areszt oraz wszelkie inne ograniczenia jego osobistej wolności należy zawiesić na żądanie Zgromadzenia Federalnego (ust. 3 art. 46).

Zabezpieczenia socjalne

W myśl art. 48 Ustawy kto ubiega się o mandat do Parlamentu Związkowego, ma prawo do urlopu koniecznego dla przygotowania swego wyboru. Nie wolno nikomu przeszkadzać w przyjęciu i wykonywaniu mandatu poselskiego. Wypowiedzenie lub zwolnienie z pracy z tego powodu jest niedopuszczalne. Posłowie mają prawo do stosownych, gwarantujących ich niezależność diet. Mają oni prawo do bezpłatnego korzystania z wszystkich państwowych środków komunikacji. Posłowi, który ukończył 65 lat i legitymuje się sześcioletnim stażem parlamentarnym przysługuje dodatkowe świadczenie pieniężne. Deputowany obowiązany jest informować Prezydium Bundestagu o podjęciu dodatkowej pracy; dotyczy to również doradztwa, reprezentacji lub podobnej działalności.

1 grudnia 1993 r.

OPINIE

15 listopada 1993 r.

Przedstawiona poniżej opinia jest próbą odpowiedzi na pytanie, jaki powinien być tryb postępowania z projektami ustaw, które zostały wniesione równocześnie.

1. Zgodnie z art. 31 ust. 1 i 2 uchwały Sejmu RP z dn. 30 lipca 1992 r. *Regulamin Sejmu RP* (M.P. nr 26, poz. 185 z późn. zm.), podmiot legitymowany (art. 29 RS) wykonuje inicjatywę ustawodawczą, realizując łącznie trzy przesłanki:

- a) złożenie projektu ustawy w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu;
- b) wskazanie przedstawiciela wnioskodawcy upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad tym projektem;
- c) dołączenie uzasadnienia do projektu ustawy.

W omawianym przypadku wnioskodawcy spełnili wyżej wskazane warunki, co oznacza, że na ręce Marszałka Sejmu złożono dwa tożsame projekty ustaw, tzn. akty prawne o takim samym tytule, takiej samej treści i takim samym uzasadnieniu.

Projekty te różni natomiast:

- a) osoba wnioskodawcy: Rada Ministrów oraz grupa posłów;
- b) procedura uchwalenia: tryb pilny (art. 16 *Małej Konstytucji*) oraz tryb zwykły (art. 15 *Małej Konstytucji*);
- c) osoba przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania wnioskodawcy w pracach nad tym projektem.

Nie ulega wątpliwości, iż cechą różniącą obydwie akty jest również czas (data) ich złożenia na ręce Marszałka Sejmu. Wystąpienie z inicjatywą ustawodawczą – postrzegane jako czynność formalna – pozwala precyzyjnie ustalić datę wniesienia projektu. W praktyce nie jest zatem możliwe

„jednoczesne” przedłożenie obydwu projektów, co tym samym rozstrzyga o pierwszeństwie jednego z nich.

Stąd, gdyby w omawianej sprawie uznać za podstawę niepisaną zasadę *prior tempore, potior iure* (pierwszy w czasie – lepszy w prawie) należałoby kontynuować proces ustawodawczy dla projektu ustawy, który został wniesiony jako pierwszy.

2. Stwierdzając pierwszeństwo złożenia projektu poselskiego i wniosek o jego rozpatrzenie w trybie zwykłym, stajemy przed problemem uzasadniającym przesłanki i procedurę uchwalenia projektu ustawy w trybie pilnym, o który wnioskuje Rada Ministrów.

Jeżeli bowiem kierować się w omawianej sprawie powszechnie aprobowanym postulatem **racjonalnego ustawodawcy**, to – biorąc pod uwagę sytuację (prawna i faktyczna), która uzasadnia złożenie projektu pilnego, i co ważniejsze: okoliczność, iż proces legislacyjny dla tego projektu zakończy się wcześniej (konstytucyjnie i regulaminowo skrócone terminy) – Sejm nie wydaje się być związany w swym stanowisku jedynie datą złożenia projektu.

Na marginesie, zasadę *prior tempore, potior iure* można by więc (niewątpliwie z odcieniem makiawelicznej przewrotności) odnosić do zakończenia (efektów) procesu legislacyjnego: lepsza ta procedura, która gwarantuje pierwszeństwo (w czasie) uchwalenia (bądź nieuchwalenia) ustawy.

Jednak Sejm, rozpoczynając proces ustawodawczy dla projektu rządowego musi wziąć pod uwagę prawo Rady Ministrów do wycofania klauzuli pilności przed rozpoczęciem drugiego czytania (art. 56f RS). Skorzystanie z powyższej możliwości podważałoby zatem uzasadnienie wyjątkowej sytuacji oraz cel (szybkie uchwalenie ustawy), które stanowiły podstawę uznania pierwszeństwa projektu rządowego.

Jednocześnie wnioskodawca projektu rozpatrywanego w trybie pilnym nie ma kompetencji do wycofania projektu w całości.

Powyższe rozstrzygnięcia stanowią zatem gwarancję, iż projekt przejdzie przez wszystkie fazy procesu ustawodawczego (w trybie pilnym lub zmodyfikowanym: pilny w zwykły), by ostatecznie Sejm głosował nad jego uchwaleniem.

Pewności tego rodzaju nie daje natomiast uruchomienie trybu zwykłego, gdyż (zgodnie z art. 15 ust. 4 MK i art. 33 ust. 2 RS) wnioskodawca, do czasu zakończenia pierwszego czytania, może wycofać wniesiony przez siebie projekt, a projekt poselski uważa się za wycofany również wówczas, gdy liczba posłów popierających projekt jest mniejsza niż 15.

Równocześnie art. 15 ust. 4 *in fine Malej Konstytucji* przewiduje w zaistniałej sytuacji swoistą kompetencję Sejmu: Izba „podejmuje decyzje o dalszym toku postępowania”. Przepis ten nie został uszczegółowiony w postanowieniach *Regulaminu Sejmu*, co jednak nie podważa prawa Izby do rozstrzygnięcia o przyszłości legislacyjnej wycofanego projektu.

3. Reasumując, analiza przedstawionych wyżej argumentów zmierzających do rozstrzygnięcia powstałego problemu prowadzi do wniosku, zgodnie z którym uznanie prymatu idei racjonalnego ustawodawcy uzasadnia rozpatrzenie rządowego projektu ustawy w trybie pilnym.

Beata Szepietowska

4 grudnia 1993 r.

Niniejsza opinia przedstawia tryb postępowania z projektami ustaw skierowanymi po pierwszym czytaniu do właściwej komisji.

Stan faktyczny. Prezydium Sejmu nadając bieg inicjatywom ustawodawczym: poselskiemu projektowi ustawy o finansowaniu gmin (przedłożony w dn. 28 października 1993 r., Druk Sejmowy nr 43) oraz rządowemu pilnemu projektowi ustawy o finansowaniu gmin (przedłożony w dn. 15 listopada 1993 r., Druk Sejmowy nr 94), rozstrzygnęło o przeprowadzeniu I czytania na posiedzeniu Sejmu.

I czytanie obydwu projektów ustaw (w dn. 18 listopada 1993 r.) zakończyło się skierowaniem obydwu projektów do właściwych komisji: Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów oraz Samorządu Terytorialnego.

Komisje po rozpatrzeniu projektów przygotowały dla Izby sprawozdanie, w którym określają swoje stanowisko w odniesieniu do projektów. W sprawozdaniu tym komisje wnioskuje o przyjęcie projektu ustawy w formie tekstu jednolitego projektu i przedkładają zgłoszone wnioski mniej-

szości.

Zaistniała sytuacja rodzi problem proceduralny związany z wyborem trybu (zwykły czy pilny), właściwego dla dalszego postępowania z projektem ustawy o finansowaniu gmin.

Stan prawny. Uwzględniając postulat racjonalnego ustawodawcy, a w konsekwencji aprobując stanowisko, zgodnie z którym postępowanie z pilnym projektem ustawy „konsumuje” czy też obejmuje swym zasięgiem tryb zwykły, należałoby uznać zasadność kontynuowania procesu legislacyjnego (dla omawianego projektu) w trybie pilnym. Powyższe rozstrzygnięcie nie budzi wątpliwości, jeżeli:

a) jednolity tekst projektu ustawy jest projektem rządowym i Rada Ministrów przed rozpoczęciem II czytania nie wycofa klauzuli pilności (art. 56f *Regulaminu Sejmu*), mimo zgłoszonych wniosków mniejszości (poselskich);

b) jednolity tekst projektu ustawy jest projektem rządowo-poselskim (po przyjęciu przez komisje określonych poprawek) i Rada Ministrów przed rozpoczęciem II czytania nie wycofa klauzuli pilności, mimo zgłoszonych wniosków mniejszości (poselskich).

W takich sytuacjach Sejm rozpatruje nadal rządowy pilny projekt ustawy z założeniem, że Rada Ministrów (*implicite*) wyraża zgodę na jego zmianę przez Izbę w wyniku przyjęcia wniosków mniejszości (poselskich).

Innego rodzaju problem powstaje wówczas, gdy jednolity tekst projektu ustawy jest projektem poselskim, zgłoszono wnioski mniejszości (rządowe), a Rada Ministrów nie wycofała klauzuli pilności.

Wydaje się, że w tym przypadku uzasadnione jest kontynuowanie prac nad projektem w trybie pilnym, jeżeli przyjęte wnioski mniejszości (rządowe) nadają projektowi – w aspekcie merytorycznym – treść pierwotnego projektu złożonego przez Radę Ministrów.

W razie uwzględnienia niektórych wniosków mniejszości (rządowych), bądź spośród nich – tych, które nie mają charakteru rozstrzygającego, przy jednoczesnym działaniu klauzuli pilności, racjonalność w procesie ustawodawczym winna również przesądzić o wyborze przyspieszonego trybu rozpatrzenia projektu ustawy.

Reasumując, jedynymi przesłankami rozpatrzenia projektu ustawy w formie tekstu jednolitego projektu w trybie zwykłym będzie:

- a) wycofanie przez Radę Ministrów klauzuli pilności w terminie regulaminowo określonym;
- b) odrzucenie przez Sejm wszystkich wniosków mniejszości (rządowych), zgłoszonych wobec poselskiego projektu ustawy w formie tekstu jednolitego projektu.

Na marginesie należy podkreślić, iż dla niniejszej opinii regulaminowy termin (art. 40 ust. 2 pkt 2): „przyjęcie projektu z określonymi poprawkami, w formie tekstu jednolitego” ma dwojakie znaczenie.

Jeżeli bowiem komisje rozpatrywały równolegle dwa projekty ustaw, to termin ten może być rozumiany:

- a) *sensu stricto* – jako tekst jednolity projektu po uwzględnieniu poprawek tzn. projekt wspólny – rządowo-poselski, z wnioskami mniejszości czyli propozycjami poprawek odrzuconymi przez komisje;
- b) *sensu largo* – jako tekst jednolity pierwotnego projektu rządowego lub tekst jednolity pierwotnego projektu poselskiego, z wnioskami mniejszości czyli propozycjami poprawek odrzuconymi przez komisje (np. jedynych i najdalej idących jak: odrzucenie projektu w całości, konkretnego przepisu lub jego części).

II. Zagadnienie dotyczące trybu postępowania z dwoma projektami ustaw o tym samym zakresie przedmiotowym (choć różnych propozycjach rozstrzygnięć merytorycznych), wniesionych z inicjatywy poselskiej oraz inicjatywy rządowej w trybie zwykłym i skierowanych przez Izbę po I czytaniu do rozpatrzenia we właściwych komisjach nie rodzi proceduralnych problemów interpretacyjnych.

W aspekcie kształtowania materii regulowanej przez komisje w projekcie ustawy w formie tekstu jednolitego projektu będą miały zastosowanie przepisy art. 40 Regulaminu Sejmu.

Beata Szepietowska

29 listopada 1993 r.

I. Ustawa konstytucyjna z dn. 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426) określa *expressis verbis* w art. 22 ust 3 skutek nieotrzymania przez rząd absolutorium, stanowiąc, że w takim przypadku Rada Ministrów podaje się do dymisji. Jednocześnie ustawa ta nie reguluje *aplicite* konsekwencji prawnych, jakie powstają w wyniku spełnienia normy z art. 22 ust 3.

Wniosek powyższy kształtuje analiza językowa treści art. 64, który obok formy: złożenie dymisji rządu przez Prezesa Rady Ministrów na ręce Prezydenta precyzuje również merytoryczne podstawy dymisji, enumeratywnie określając ich katalog. Należy podkreślić, iż wśród wymienionych przesłanek przepis ten nie uwzględnia sytuacji nieotrzymania przez rząd absolutorium.

Przywołanie rozstrzygnięć z art. 64 ma szczególne znaczenie dla konsekwencji prawnych, które powstają w wyniku stosowania art. 65 ust. 1.

Przepis ten stanowi bowiem o obowiązku (*tryb oznajmujący*: „/.../ Prezydent przyjmuje /.../”) przyjęcia przez Prezydenta dymisji rządu złożonej w razie: ukonstytuowania się nowo wybranego Sejmu, rezygnacji przez Radę Ministrów albo przez Prezesa Rady Ministrów z dalszego pełnienia funkcji oraz nieudzielenia przez Sejm wotum zaufania Radzie Ministrów. Natomiast, w przypadku, gdy Sejm uchwali wotum nieufności i jednocześnie nie dokona wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów, Prezydent staje wobec alternatywy: przyjmuje dymisję rządu albo rozwiązuje Sejm (art. 66 ust. 5).

Cytowane postanowienia nie obejmują wyraźnie swym zakresem przedmiotowym kompetencji Prezydenta w przypadku złożenia dymisji, będącej konsekwencją nieotrzymania przez Radę Ministrów absolutorium (art. 22 ust. 3), i co bardziej istotne – nie przesądzają jednoznacznie tak o obowiązku, jak i prawie (wyborze alternatywnym) jej przyjęcia.

Stąd, podjęcie rozstrzygnięcia w sprawie skutków prawnych zaistniałej sytuacji należy uzasadnić przy zastosowaniu literalnej i ścieśniającej interpretacji przepisów konstytucyjnych. Prowadzi ona do wniosku, zgodnie

z którym Prezydent jest obowiązany przyjąć dymisję rządu, powierzyć mu sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowej Rady Ministrów (art. 65 ust. 2) oraz desygnować nowego premiera, a na jego wniosek powołać nową Radę Ministrów (art. 57 ust. 1).

Za stanowiskiem tym przemawia zarówno restryktywna wykładnia art. 4 ust. 4, bowiem *Ustawa konstytucyjna* nie wskazuje przesłanki nieotrzymania przez rząd absolutorium jako podstawy prawnej dla rozwiązania Sejmu przez Prezydenta, jak i zbliżony do absolutorium charakter wotum zaufania, którego nie udzielenie obliguje Prezydenta do przyjęcia dymisji rządu.

II. Obok przyjęcia przez Prezydenta dymisji Rady Ministrów w razie nieotrzymania absolutorium, innym skutkiem istnienia zastrzeżeń do prowadzonej przez rząd gospodarki finansowej ocenianej w relacji do zasad i przepisów ustawy budżetowej może być uruchomienie procedury właściwej w sprawach odpowiedzialności konstytucyjnej.

Należy podkreślić, iż podmiotowy zakres odpowiedzialności konstytucyjnej ma charakter indywidualny, co oznacza, że odpowiedzialność ponoszą osoby zajmujące najwyższe stanowiska państwowe, tutaj – osoby wchodzące w skład rządu (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy z dn. 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 11, poz. 84, z późn. zm)).

Nie można zatem postawić jednego zbiorowego wniosku o pociągnięcie Rady Ministrów do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Zakres przedmiotowy wyznacza objęcie odpowiedzialnością czynów nie stanowiących przestępstwa, którymi osoby (wymienione w ust. 2), w zakresie swojego urzędowania albo w związku z zajmowanym stanowiskiem, w sposób zawiniony naruszyły *Konstytucję* lub ustawę (art. 1 ust. 3). Osoby te mogą również podlegać odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu, jeżeli czyny (z ust. 3) wypełniają znamiona przestępstwa, a w uchwale o pociągnięciu do odpowiedzialności konstytucyjnej ich łączne rozpoznanie uznano za celowe (art. 2).

Beata Szepietowska

17 grudnia 1993 r.

Okres pobierania ryczałtu poselskiego jest okresem równorzędnym z okresami zatrudnienia wymaganymi do nabycia urlopu wypoczynkowego.

Na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jedn. w Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 79) – zakład pracy zatrudniający posła lub senatora ma obowiązek na wniosek tego posła udzielić **urlopu bezpłatnego dla umożliwienia wykonywania mandatu.**

W myśl art. 24 ust. 7 tej ustawy, zakład pracy, który udzielił takiego urlopu bezpłatnego, ma obowiązek po jego zakończeniu zatrudnić posła na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy, na którym był poseł zatrudniony.

Zgłoszenie do pracy byłego posła po urlopie bezpłatnym, z którego korzystał na podstawie art. 24 ust. 1 może nastąpić zatem, nawet ostatniego dnia trzymiesięcznego okresu, o którym mowa w ust. 7 tego artykułu. Zakład pracy, który udzielił urlopu bezpłatnego (a więc nadal zatrudniający byłego posła) ma obowiązek przewidywać powrót takiego pracownika już w momencie zakończenia kadencji Sejmu, co wynika z brzmienia powołanego art. 24 ust. 7 ustawy („zakład pracy jest obowiązany zatrudnić posła (...) po zakończeniu urlopu bezpłatnego (...)” udzielonego na podstawie art. 24 ust. 1.

Tym samym ustawa zobowiązuje jednocześnie zakład pracy do gotowości ponownego zatrudnienia takiego pracownika do momentu upływu 3 miesięcy, o których mowa w art. 24 ust. 7.

Omawiając prawo do urlopu wypoczynkowego przysługującego byłemu posłowi w momencie powrotu do pracy po okresie urlopu bezpłatnego, przypomnieć należy na wstępie ogólne zasady nabywania prawa do urlopu.

Pracownikowi przysługuje prawo do corocznego, nieprzerwanego urlopu wypoczynkowego. Prawo do pierwszego urlopu pracownik uzyskuje z upływem roku pracy, a prawo do drugiego i dalszych – w każdym następnym roku kalendarzowym (tj. z dniem 1 stycznia danego roku), poza wy-

jątkami przewidzianymi w kodeksie pracy i przepisach wykonawczych.

Kodeks pracy przewiduje możliwość obniżenia wymiaru urlopu. Jednym z obniżających wymiaru urlopu jest obniżenie przewidziane w rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 21 października 1974 r. w sprawie pracowniczych urlopów wypoczynkowych (Dz.U. nr 43, poz. 259 z późn. zm.). § 5 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, iż w razie korzystania przez pracownika z urlopu bezpłatnego dłuższego niż jeden miesiąc, urlop wypoczynkowy ulega skróceniu o 1/12 część za każdy miesiąc urlopu bezpłatnego. Za rok kalendarzowy objęty w całości urlopem bezpłatnym urlop wypoczynkowy nie przysługuje w ogóle. Skróceniu ulega urlop wypoczynkowy za rok kalendarzowy, w którym pracownik podjął pracę po urlopie bezpłatnym, z tym, że jeżeli urlop za ten rok został już wykorzystany skróceniu ulega urlop za następny rok kalendarzowy.

Art. 24 ust. 5 ustawy poselsko-senatorskiej stanowi, że **okres pobierania ryczałtu poselskiego** (przyznawanego w okresie urlopu bezpłatnego udzielonego przez macierzysty zakład pracy posła – art. 24 ust. 3) **winien być traktowany jak okres zatrudnienia**. Oznacza to, że okres pobierania ryczałtu poselskiego należy *zaliczyć* do stażu pracy, od którego zależą urlopowe uprawnienia pracownicze.

Nie można, natomiast wliczać do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia urlopowe okresu trzymiesięcznego, o którym mowa w art. 24 ust. 7.

Jest to bowiem urlop bezpłatny, który podlegać winien ogólnym zasadom prawa pracy odnoszącym się do urlopów bezpłatnych (ustawa poselsko-senatorska nie przewiduje dla tego urlopu żadnych dodatkowych „przywilejów”). Należy zwrócić także uwagę na inne wynikające z ustawy poselsko-senatorskiej unormowania.

Art. 24 ust. 5 ustawy stanowi, że **okres pobierania ryczałtu poselskiego traktowany jest jako okres pracy**. Stąd, okres pobierania omawianego ryczałtu zalicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownicze, w tym także uprawnienia urlopowe byłego posła.

Zapis tego artykułu wskazuje wyraźnie, że ustawa dopuszcza jedynie zaliczalność **okresu pobierania ryczałtu poselskiego w zakresie różnych świadczeń pracowniczych**, co oznacza, że **okres ten w momencie**

ustalania uprawnień urlopowych powinien być traktowany jak okres zatrudnienia w danym zakładzie pracy.

Można zatem powiedzieć, że okres pobierania ryczałtu poselskiego jest okresem równorzędnym z okresami zatrudnienia wymaganymi do nabycia urlopu wypoczynkowego.

Inaczej przedstawia się sytuacja posła, który co prawda korzystał z urlopu bezpłatnego w swoim zakładzie pracy na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej, ale z jakichś względów nie pobierał ryczałtu poselskiego, bowiem zaliczalność okresu „poselskiego” urlopu bezpłatnego odnosi się tylko do okresu urlopu bezpłatnego w czasie którego poseł pobierał ryczałt poselski.

Okres sprawowania mandatu poselskiego nie kreuje stosunku pracy między posłem a Kancelarią Sejmu (Sejm nie jest dla posła zakładem pracy w rozumieniu art. 3 kodeksu pracy). Także ryczałt poselski nie jest wynagrodzeniem, a jedynie rekompensatą za niewypłacane przez zakład pracy w czasie urlopu bezpłatnego wynagrodzenie.

Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął prof. dr hab. Wojciech Muszalski w referacie *Uprawnienia pracownicze i socjalno-bytowe posła* wygłoszonym na seminarium „Status posła na Sejm RP” w dniu 1 grudnia 1992 r. (seria „Materiały i Dokumenty BSE” nr 61 w: IP – 15 P). Prof. W. Muszalski zwrócił uwagę na przedstawicielski i obywatelski charakter mandatu poselskiego, brak podstaw do uznania momentu rozpoczęcia pobierania ryczałtu poselskiego za moment nawiązania stosunku pracy między posłem a Sejmem (Kancelarią Sejmu), a tym samym traktowania tego ryczałtu jak wynagrodzenia za pracę (poza składkami oraz świadczeniami z ubezpieczenia społecznego).

Irena Galińska-Rączy

6 grudnia 1993 r.

1. Nagroda jubileuszowa jest świadczeniem pieniężnym przysługującym na podstawie zarządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 22 grudnia 1989 r. w sprawie ustalania okresów pracy i innych okresów uprawniających do nagrody jubileuszowej oraz zasad jej obliczania i wypłacania (M.P. nr 44, poz. 358). Nagroda jubileuszowa nie jest świadczeniem obligatoryjnym, które przysługuje każdemu pracownikowi, w każdym zakładzie pracy. Nabycie prawa do omawianej nagrody następuje pod warunkiem, że przepisy obowiązujące w danym zakładzie pracy przewidują nagrody jubileuszowe.

Ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów przewiduje prawo senatora do otrzymywania tzw. ryczałtu senatorskiego:

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

Art. 24 ust. 5 stanowi, że okres **pobierania ryczałtu traktowany jest jako okres zatrudnienia**. Stąd, **okres pobierania omawianego ryczałtu zalicza się do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracowni-** **cze**, 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. urlopu, emerytury, odprawy emerytalnej czy nagrody jubileuszowej.

Wymienione świadczenia wynikają ze stosunku pracy – okres sprawowania mandatu senatorskiego nie kreuje stosunku pracy między senatorem a Kancelarią Senatu (Senat nie jest też dla senatora – zakładem pracy, a ryczałt jest tylko rekompensatą za niewypłacane senatorom w czasie urlo-

pu bezpłatnego wynagrodzenie).

Dlatego też senatorowie i posłowie otrzymujący ryczałt nie mogą ubiegać się na podstawie powołanej ustawy o wymienione w tytule świadczenie z Kancelarii Sejmu (Senatu).

Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął prof. dr hab. Wojciech Muszalski w referacie *Uprawnienia pracownicze i socjalno-bytowe posła* wygłoszonym na seminarium 1 grudnia 1992 r. (patrz „Materiały i Dokumenty BSE” nr 61 w: IP – 15 P). Prof. W. Muszalski zwrócił uwagę na przedstawicielski i obywatelski charakter mandatu poselskiego, brak podstaw do uznania momentu rozpoczęcia pobierania ryczałtu poselskiego za moment nawiązania stosunku pracy między posłem a Sejmem (Kancelarią Sejmu), a tym samym traktowania tego ryczałtu jak wynagrodzenie za pracę (poza składkami oraz świadczeniami z ubezpieczenia społecznego).

W związku z powyższym, przy obecnym zapisie art. 24 ust. 5 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów nie jest możliwe dokonywanie przez Kancelarię Senatu wypłat nagród jubileuszowych.

Uprawnienie do omawianego świadczenia winno być *expressis verbis* zapisane w ustawie o obowiązkach i prawach posłów i senatorów.

Podczas urlopu bezpłatnego (także tego, który zostanie udzielony na podstawie art. 24 ust. 1 ustawy poselsko-senatorskiej) następuje zawieszenie stosunku pracy. Ponieważ jednak, urlop bezpłatny udzielony na podstawie powołanego art. 24 ustawy jest traktowany jak okres zatrudnienia (ale tylko wtedy, kiedy senator otrzymuje ryczałt), nie ma podstaw do pozbawienia prawa do nagrody jubileuszowej w macierzystym zakładzie pracy, który udzielił takiego urlopu.

Pracownik-senator nabywa prawo do nagrody jubileuszowej w dniu zakończenia omawianego urlopu bezpłatnego. Nagroda jubileuszowa jest nieobligatoryjnym świadczeniem, do którego pracownik nabywa prawa z tytułu zatrudnienia, po upływie wymaganego w zarządzeniu MPiPS z 23 XII 1989 r. okresu zatrudnienia.

Zgodnie z § 7 powołanego na wstępie zarządzenia MPiPS z 23 XII 1989 r. „**pracownik** nabywa prawo do nagrody **w zakładzie pracy zatrudniającym go** w dniu upływu okresu uprawniającego do nagrody”.

Jeżeli osoba ubiegająca się o nagrodę jubileuszową – nie jest pracowni-

kiem – nie nabywa do niej prawa. Prawo do tej nagrody nie może powstać także w okresie zaliczalnym (takim, jak np. urlop bezpłatny z tytułu sprawowania mandatu senatora) do okresów pracy uprawniających do nagrody. Przepisy o nagrodach pozwalają na wliczenie okresów zaliczalnych, dzięki czemu pracownik uzyskuje prawo do nagrody szybciej niż wynikałoby to z faktycznego zatrudnienia.

Jednakże wypłata omawianego świadczenia może nastąpić dopiero po urlopie bezpłatnym, który zawsze powoduje zawieszenie stosunku pracy.

2. Inny status prawny ma wicemarszałek Senatu, który jest pracownikiem w rozumieniu art. 3 k.p. Stanowisko wicemarszałka Senatu należy do tzw. kierowniczych stanowisk państwowych, co wynika z art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Dz.U. nr 20, poz. 101 z późn. zm.; ostatnia zmiana: Dz.U z 1993 r. nr 1, poz. 1 art. 10).

Osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe mają na podstawie art. 3b powołanej ustawy m.in. prawo do nagrody jubileuszowej (za 20, 25, 30, 35 i 40 lat pracy w wysokości odpowiednio 75%, 100%, 150%, 200% i 300% wynagrodzenia miesięcznego).

Osoba, która zaprzestała wykonywania funkcji wicemarszałka Senatu wskutek upływu kadencji, zachowuje na podstawie art. 5 ust. 1 tej ustawy prawo do dotychczasowego wynagrodzenia przez okres trzech miesięcy.

Jednakże w momencie upływu kadencji, a więc zaprzestania wykonywania funkcji wicemarszałka, osoba taka przestaje być pracownikiem (w rozumieniu przepisu § 7 ust. 1 powołanego zarządzenia MPiPS w sprawie nagród jubileuszowych). Zachowuje ona bowiem, jedynie prawo do otrzymywania dotychczasowego wynagrodzenia przez okres ustalony w ustawie, nie będąc już pracownikiem.

A zatem, stosując wykładnię gramatyczną § 7 ust. 1 zarządzenia o nagrodach jubileuszowych nie ma podstaw do wypłaty tej nagrody w okresie otrzymywania wynagrodzenia na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy z 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, nie przewiduje się także zaliczalności okresu pobierania takiego wynagrodzenia do uprawnień pracowniczych.

Irena Galińska-Rączy

26 października 1993 r.

Art. 153 ust. 1 Ordynacji wyborczej ogranicza możliwość zaciągania kredytów przez komitety wyborcze na cele kampanii wyborczej.

1. Zaciąganie przez partie (komitety wyborcze) kredytów na cele kampanii wyborczej dopuszcza w sposób nie budzący wątpliwości art. 154 ust. 2 ustawy z dnia 28 maja 1993 r.: Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz.U. nr 45, poz. 205). Przepis ten stanowi bowiem, że przewidziane w nim sprawozdanie finansowe partii (komitetu wyborczego) powinno obejmować informację o źródłach pozyskanych funduszy, „a w szczególności o uzyskanych **kredytach** bankowych i warunkach ich uzyskania”.

2. Powstaje jednak pytanie, czy do wyraźnie – jak widać – dopuszczonych kredytów bankowych stosuje się ograniczenia z art. 153 cyt. Ordynacji wyborczej. Ustanawiający je przepis zakazuje przekazywania na cele wyborcze środków finansowych pochodzących z określonych źródeł, nie różnicując, czy chodzi o przekazywanie tylko bezzwrotne, czy także i zwrotne. Wobec braku zróżnicowania należy przyjąć, że chodzi o wszelkie przekazanie, bezzwrotne jak i zwrotne, z kredytami bankowymi łącznie. Taką wykładnię językową wzmocnia argumentacja oparta na wykładni funkcjonalnej. Funkcją ograniczeń jest zapewnienie nie angażowania **państwa** (i jego funkcjonariuszy) – a także samorządu terytorialnego (i jego funkcjonariuszy) w żadnej postaci w kampanię wyborczą, mającą z natury *rzeczy* charakter rywalizacji międzypartyjnej, jak również uniemożliwienie podmiotom zagranicznym wpływania w jakikolwiek sposób na przebieg kampanii, a tym samym – pośrednio – na rezultaty wyborów. Udzielanie kredytu przeczy tym celom niemal w tej samej mierze, co przekazywanie bezzwrotne środków finansowych. Należy więc przyjąć, że **ograniczenia z art 153 ust 1 Ordynacji wyborczej do Sejmu odnoszą się także do pozyskiwania kredytów bankowych.**

3. Z powyższego wynika, iż Ordynacja wyborcza ogólnie dopuszczając możliwość zaciągania przez partie (komitety wyborcze) kredytów bankowych na cele kampanii wyborczej, zabrania jednak ich zaciągania u źródeł mieszczących się w kategoriach wymienionych enumeratywnie i wyczerpująco w art. 153 ust. 1 Ordynacji.

Ujmując sprawę praktycznie, partie nie powinny zaciągać kredytów w bankach będących:

- państwowymi jednostkami organizacyjnymi lub przedsiębiorstwami państwowymi,
- komunalnymi osobami prawnymi,
- podmiotami korzystającymi z dotacji Skarbu Państwa,
- osobami zagranicznymi w rozumieniu prawa dewizowego, co dodatkowo znajduje potwierdzenie w przepisie art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 28 lipca 1990 r. o partiach politycznych.

Jest rzeczą oczywistą, że tej restrykcji ustawowej nie mogą zmieniać ewentualne przepisy wydane przez Prezesa NBP. Do dnia 26 X 1993 r. NBP nie wydał zresztą żadnych przepisów normujących udzielanie przez banki kredytów partiom politycznym lub komitetom wyborczym.

Piotr Krawczyk, Wojciech Sokolewicz

19 października 1993 r.

Listy na podstawie których redakcja telewizyjna czy radiowa redaguje dany program mogą nosić cechy skargi lub wniosku w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego i jako takie powinny być udostępnione organowi państwowemu z którego działalnością się wiążą, na podstawie art. 228 lub 242 k.p.a.

Zgodnie z art. 2 k.p.a. – kodeks ten normuje postępowanie w sprawie skarg i wniosków m.in. przed organami państwowych jednostek organizacyjnych.

Postępowanie w sprawach skarg i wniosków (jako typowych tzw. środków popularnych) reguluje dział VIII k.p.a.

Prawo obywateli do składania skarg i wniosków do wszelkich organów (bez żadnych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych) ma swoją podstawę w art. 86 ust. 2 *Konstytucji* z 22 lipca 1952 r. (utrzymanym w mocy przez *Małą Konstytucję*). Postępowanie w sprawach skarg i wniosków ma charakter postępowania skargowego (w odróżnieniu od właściwego postępowania administracyjnego). Zgodnie z przyjmowaną wykładnią (p. Z. Janowicz – *Kodeks postępowania administracyjnego. Komen-*

tarz, PWN 1992) celem postępowania skargowego jest:

- w przypadku skargi (na podst. art. 227 k.p.a.) zwrócenie szeroko pojmowanym organom państwowym (samorządowym) na – ogólnie rzecz ujmując – „nienależyte wykonywanie zadań przez organy (jednostki) niższe lub ich pracowników (...), a zatem w rezultacie o uruchomienie nadzoru” (organem właściwym do rozpatrzenia i załatwienia skargi/wniosku jest organ wyższego stopnia lub organ sprawujący bezpośredni nadzór)

- zaś w przypadku wniosku (na podst. art. 241 k.p.a.) – mającego zazwyczaj znaczenie prewencyjne, chodzi głównie „o wzmocnienie praworządności (...), zapobieganie nadużyciom, ulepszenie organizacji (...), usprawnienie pracy” danego organu państwowego.

Postępowanie skargowe jako tzw. postępowanie popularne jest tylko w niewielkim stopniu sformalizowane (Z. Janowicz, tamże, s. 567). Skargi i wnioski mogą być składane także w szeroko pojętym interesie społecznym. Zaznaczyć należy, że zarówno k.p.a. (w art. 225), jak i wydana na jego podstawie uchwała nr 132 Rady Ministrów z dnia 28 listopada 1980 r. w sprawie organizacji przyjmowania, rozpatrywania i załatwiania skarg i wniosków (M.P. nr 29, poz. 162 z późn. zm.) nakładają (zwłaszcza na organy państwowe) obowiązek przeciwdziałania próbom hamowania krytyki, ograniczeniom prawa obywateli do składania skarg i wniosków. Jednocześnie przepisy Prawa prasowego (m.in. w art. 4 i 5) gwarantują obywatelom i dziennikarzom tzw. prawo do krytyki.

Uchwała nr 162 RM ma zastosowanie do skarg i wniosków przekazanych właściwym organom przez redakcje np. radia czy telewizji.

Przepisy powołanej wyżej uchwały RM mają zastosowanie również do artykułów, notatek i innych opublikowanych wiadomości, jeżeli mają znamiona skargi lub wniosku i zostały **przesłane właściwym organom państwowym przez redakcje prasowe, radia czy telewizji**.

Jak widać, tylko te „wiadomości” podane przez mass-media podlegają przepisom uchwały, które są skargą lub wnioskiem *sensu stricto* albo też mają znamiona skargi lub wniosku. Uchwała stawia jednak warunek dodatkowy: musi nastąpić ich przekazanie „właściwym organom” państwowym.

Jeżeli określone wiadomości zostały podane w audycji telewizyjnej (z powołaniem się na listy telewidzów) mimo, iż noszą znamiona np. wniosku – nie można do nich zastosować powołanej uchwały, w sytuacji kiedy redakcja nie przekazała tego wniosku zainteresowanemu organowi.

Omawiana uchwała RM nie nakłada na redakcje radia, tv itp. obowiązku takiego przekazania. Nakłada, natomiast na „właściwe organy państwowe”, do których trafi artykuł, notatka lub inna opublikowana wiadomość mająca znamiona skargi (wniosku) – obowiązek zawiadomienia zainteresowanej redakcji o sposobie załatwienia sprawy (skargi, wniosku) stanowiącej treść powołanego artykułu, wiadomości (§ 26 uchwały).

Reasumując, organ państwowy nie może na podst. k.p.a. oraz powołanej uchwały (która w dużej mierze powtarza postanowienia k.p.a.) wnosić o udostępnienie listów otrzymanych przez redakcję od czytelników, telewidzów czy słuchaczy.

Pozostaje natomiast droga sądowa, o ile dana audycja czy też cytowane w audycji listy noszą cechy oszczerstwa (czyli stanowią przestępstwo na podst. art. 178 k.k.) albo naruszają dobra osobiste powołanych osób (na podst. stosownych postanowień kodeksu cywilnego). Mogą też mieć tutaj zastosowanie przepisy art. 45-49 Prawa prasowego (tzw. przestępstwa prasowe).

W myśl postanowień art. 6 ust. 1 Prawa prasowego mass-media są zobowiązane do prawdziwego przedstawiania omawianych zjawisk, zaś organy państwowe są obowiązane do udzielania odpowiedzi na przekazaną krytykę prasową (bez zbędnej zwłoki – nie później niż w ciągu miesiąca).

Jednocześnie dziennikarze mają obowiązek rzetelnego informowania oraz szczególnej staranności zawodowej. Dziennikarz zobowiązany jest zachować „szczególną staranność i rzetelność, zwłaszcza zaś sprawdzić zgodność z prawdą uzyskanych wiadomości lub podać ich źródło” (J. Sobczak – *Polskie prawo prasowe*, Poznań 1993). W przypadku przekroczenia przez dziennikarza postanowień Prawa prasowego będą miały zastosowanie art. 24 § 3 k.c. oraz art. 37 Prawa prasowego. Zgodnie z tymi przepisami strona powodowa (w tym przypadku instytucja) ma prawo wyboru wniesienia powództwa cywilnego na podstawie stosownych prze-

pisów Prawa prasowego albo kodeksu cywilnego, albo też kumulatywnie na podstawie obu ustaw.

Przypomnieć należy, że osoby informujące prasę (radio, tv) nie mogą przekroczyć granic prawa, „a udzielone informacje czy formułowane uwagi krytyczne nie mogą nosić znamion bezprawności. Bezprawnymi są przy tym zarówno informacje oczywiście nieprawdziwe, jak i te, które bezpodstawnie naruszają dobra osobiste osób trzecich” (J. Sobczak, tamże). Zgodnie z art. 38 ust. 1 Prawa prasowego odpowiedzialność cywilną za naruszenie prawa spowodowane opublikowaniem danego materiału ponoszą autor tekstu, redaktor, a także każda inna osoba, która spowodowała opublikowanie materiału.

Jednocześnie art. 15 Prawa prasowego ustanawia tzw. tajemnicę zawodową obowiązującą dziennikarza. Zgodnie z tym artykułem dziennikarz nie może ujawnić danych umożliwiających identyfikację osób udzielających mu informacji (w tym także danych umożliwiających identyfikację autora listu), **jeżeli osoby te zastrzegły sobie anonimowość i nie wyraziły zgody na ujawnienie danych osobowych**. Wspomnieć należy, że nawet w doktrynie jako kwestię sporną przedstawia się pogląd, wg którego sąd lub prokurator mogą zwolnić dziennikarza od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej.

W tej sytuacji stwierdzić należy, że brak jest podstaw prawnych do żądania udostępnienia posiadanych przez redakcję listów, na podstawie których (bądź przy ich wykorzystaniu) powstała dana audycja. Poza omówioną wyżej drogą sądową (w postępowaniu cywilnym lub karnym) pozostaje zatem forma tzw. dementi (np. w formie odpowiedzi na krytykę na podst. art. 6 Prawa prasowego).

Irena Galińska-Rączy

21 grudnia 1993 r.

Pomimo uchylenia art. 1 pkt 7 ustawy z dnia 23 lutego 1980 r. o zmianie kodeksu karnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 14, poz. 84) art. 134 i 135 k. k., nadal istnieje możliwość ścigania przestępstw stanowiących „szkodnictwo gospodarcze” i tzw. przestępstw dewizowych.

Uchylone artykuły 134 i 135 k.k. dotyczyły tzw. „przestępstw aferowych”. Pierwszy z nich dotyczył zagarnięcia przy wykorzystaniu działalności jednostki gospodarki uspołecznionej i w porozumieniu z innymi osobami mienia wielkiej wartości na szkodę jednostek gospodarki uspołecznionej, nabywców lub dostawców, powodując przez to poważne zakłócenia w funkcjonowaniu gospodarki narodowej. Za popełnienie tego czynu groziła kara pozbawienia wolności od lat 8 albo kara 25 lat pozbawienia wolności.

Artykuł 134 k.k. przewidywał ochronę prawno-karną interesów jednostek gospodarki uspołecznionej. Był to odrębny typ przestępstwa. Popęlnienie tego przestępstwa było zamachem na podstawowe interesy gospodarcze PRL, co stanowiło tzw. szkodnictwo gospodarcze.

Zachodzące zmiany społeczno-gospodarcze spowodowały stopniową eliminację tego typu podmiotów gospodarczych, w związku z czym nie ma konieczności zapewniania tym podmiotom specjalnej ochrony prawno-karnej.

W chwili obecnej w związku z zachodzącymi przeobrażeniami w sferze gospodarczej, zaistniała konieczność ochrony obrotu gospodarczego. Znalazło to odzwierciedlenie w pracach Komisji Kodyfikacyjnej, działającej przy Ministrze Sprawiedliwości, przygotowującej nowy kodeks karny oraz w przygotowaniu przez rząd projektu ustawy o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego (Druk Sejmowy nr 724, 724-A, 724-B I kadencji).

Przewidziany w tym projekcie przedmiotowy zakres odpowiedzialności karnej nie dotyczy wprawdzie takiego rodzaju zagarnięcia mienia o którym mowa w uchylonym art. 134 k.k., jednakże przewiduje poważne sankcje karne za naruszenie bezpieczeństwa i prawidłowości obrotu gospodarczego (np. art. 2, 7 i 9 projektu).

Również projekt kodeksu karnego zawiera cały rozdział zatytułowany „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu”.

A zatem zarówno projekt kodeksu karnego, jak też i projekt ustawy o ochronie obrotu gospodarczego, tworzą spójny system ochrony wszystkich podmiotów gospodarczych. Nie wydaje się zatem celowe reaktywowanie art. 134 k.k., szczególnie ze względu na przewidziany w nim podmiotowy zakres przestępstwa.

Należy zauważyć, iż ochronę mienia, w tym również „państwowego”, gwarantuje obowiązujący aktualnie kodeks karny, a konkretnie rozdział XXIX.

Natomiast art. 135 k.k. dotyczył nabywania, zbywania lub wywożenia za granicę w porozumieniu z innymi osobami wartości dewizowych w wielkich ilościach, bez wymaganego zezwolenia lub wbrew jego warunkom, narażając przez to interesy gospodarcze PRL na wielką szkodę. Za popełnienie tego czynu groziła kara pozbawienia wolności od lat 8 lub kara 25 lat pozbawienia wolności.

Artykuł 1 omawianego projektu ustawy o ochronie obrotu gospodarczego jest pewną „kontynuacją” uchylonego art. 135 k.k. Artykuł ten wprowadza sankcję karną do lat 10 za wywożenie wbrew przepisom ustawy za granicę wartości dewizowych, przez co wyrządza wielką szkodę majątkową Skarbowi Państwa, innej osobie prawnej lub jednostce organizacyjnej nie mającej osobowości prawnej albo osobie fizycznej.

Treść tego artykułu zbliżona jest do uchylonego art. 135 k.k., z tym tylko, że dyspozycja art. 1 projektu obejmuje szerszy zakres podmiotów niż art. uchylony. Należy nadto zauważyć, że przepisy ustawy karnoskarbowej z dnia 26 X 1971 r. (tekst jedn. Dz.U. nr 22, poz. 103 z 1984 r., z późn. zm.), po licznych nowelizacjach w latach 1990 - 1992, w sposób właściwy zabezpieczają interesy wszystkich podmiotów gospodarczych, między innymi tych, które były chronione uchylonym art. 135 k.k..

Zofia Nizińska, Jacek Chelmiński

17 grudnia 1993 r.

Za czas zwolnienia od pracy dokonanego w trybie art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.) pracownikowi nie przysługuje wynagrodzenie.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 grudnia 1974 r. w sprawie regulaminów pracy oraz zasad usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania zwolnień od pracy (Dz.U. nr 49, poz. 299 z późn. zm.) w swym obecnym brzmieniu nie mówi nic o zwolnieniach od pracy w macierzystych zakładach pracy radnych na czas pełnienia obowiązków radnego [§ 13 rozporządzenia, pierwotnie regulujący tę kwestię w ust. 1 pkt 1a - zastąpiony został nowym brzmieniem ustalonym rozporządzeniem zmieniającym z dnia 1 października 1991 r. (Dz.U. nr 92, poz. 409)].

W tej sytuacji jedyną podstawą prawną w tej mierze jest obecnie przepis art. 25 ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.), mówiący, że „pracodawca obowiązany jest zwolnić radnego od pracy zawodowej w celu umożliwienia mu brania udziałów w pracach organów gminy”.

Art. 80 kodeksu pracy ustala ogólną zasadę, iż „za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy kodeks lub przepis szczególny tak stanowi” – stąd też, w braku wyraźnego przepisu na ten temat przyjąć należy, że za czas zwolnienia od pracy dokonanego w trybie art. 25 ust. 3 ustawy samorządowej pracownikowi nie przysługuje wynagrodzenie.

Marek Sosnowski