

KANCELARIA SEJMU

Biuro Studiów i Ekspertyz

Dział Konsultantów Poselskich

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

3(9)/93



Wydawnictwo Sejmowe

KANCELARIA SEJMU

Biuro Studiów i Ekspertyz

Wydział Opinii Prawnych

BIULETYN

EKSPERTYZY I OPINIE PRAWNE

3 (9)/93

Redaktor prowadzący: *Romuald Szpor*

© Copyright by Kancelaria Sejmu
Warszawa 1994

ISSN 1230-3208

Wydawnictwo Sejmowe
Redaktor: Anna Kowalik
Przygotowanie do druku: zespół
Druk i oprawa: Zespół Poligrafii i Mikrofilmowania
Warszawa, lipiec 1994

SPIS TREŚCI

EKSPERTYZY

Prawna pozycja Prezydium Sejmu po rozwiązaniu parlamentu, Leszek Garlicki	5
Status i uprawnienia członków Prezydium Sejmu po zakończeniu kadencji, Leszek Garlicki	7
Wpływ zakończenia kadencji Sejmu na postępowanie ustawodawcze, Leszek Garlicki	9
O konsekwencjach rozwiązania Sejmu wobec nie dokończonych postępowań ustawodawczych, Wojciech Sokolewicz	16
Skutki prawne rozwiązania Sejmu oraz jego wpływ na zasady działania I skład Rady Ochrony Pracy, Leszek Garlicki, Joanna Maria Karolczak	23
Zasady reprezentacji w Radzie Ochrony Pracy, Irena Galińska-Rączy ..	26
Niektóre przepisy rozdziału 6 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, Irena Galińska-Rączy	29
W sprawie kontynuacji działań Zespołu do spraw Pomocy Socjalnej, Anna Krystyna Stańczyk	35
Zgoda Prezydium Sejmu na rozwiązanie stosunku pracy lub zmianę warunków pracy i płacy z posłem po zakończeniu kadencji, Joanna Maria Karolczak	38
Uprawnienia pracowników biur poselskich w związku z zakończeniem I kadencji Sejmu, Beata Alicja Homa, Piotr Krawczyk	40
Data utworzenia klubu lub koła poselskiego, Joanna Maria Karolczak	43
Ryczałt poselski oraz przepisy związane z <i>incompatibilitas</i> mandatu poselskiego, Irena Galińska-Rączy, Joanna Maria Karolczak	45
Uprawnienia Policji w zakresie stosowania środków przymusu bezpośredniego i używania broni palnej, Zdzisław Galicki	48
O potrzebie dokonania zmian uregulowań prawnych dotyczących straży miejskich, Zdzisław Galicki	54
Możliwość stosowania przepisów Prawa o ruchu drogowym do ruchu na drogach wewnętrznych, Zofia Nizińska, Jacek Chelmiński	58
Możliwość udostępnienia prokuraturze stenogramów z posiedzenia komisji sejmowej Irena Galińska-Rączy, Zofia Nizińska	60
Polskie uregulowania prawne dotyczące obywatelstwa, Zdzisław Galicki	63

EKSPERTYZY

PRAWNA POZYCJA PREZYDIUM SEJMU PO ROZWIĄZANIU PARLAMENTU

LESZEK GARLICKI

1. Zgodnie z art. 10 ust. 3 Małej Konstytucji: „kadencja Marszałka i wicemarszałków Sejmu wygasa z chwilą zebrania się Sejmu nowej kadencji”, a zgodnie z art. 10 ust. 2: „Marszałek i wicemarszałkowie tworzą Prezydium Sejmu”.

Mała Konstytucja nie ogranicza w sposób wyraźny istnienia Prezydium Sejmu do okresu kadencji Sejmu. Należy wobec tego przyjąć, że Prezydium istnieje tak długo, jak długo istnieją osoby je tworzące, a więc do chwili zebrania się Sejmu nowej kadencji. Art. 10 MK ustanawia bowiem nierozzerwalny związek pomiędzy Marszałkiem i wicemarszałkami a Prezydium Sejmu. Gdyby przyjąć odmienną interpretację, to nie miałyby sensu postanowienie utrzymujące kadencję wicemarszałków Sejmu. Nie mają oni przecież możliwości zastępowania Marszałka Sejmu w wykonywaniu jego kompetencji z art. 49 ust. 2 Małej Konstytucji (bo to jest zadaniem Marszałka Senatu), a więc jedyną racją ich bytu jest chęć utrzymania także istnienia Prezydium Sejmu.

2. W okresie po rozwiązaniu parlamentu (tak jak zresztą zawsze w okresie międzykadencyjnym) uprawnienia Marszałka Sejmu i Prezydium Sejmu nie ulegają – formalnie rzecz biorąc – ani rozszerzeniu ani zawężeniu. Żaden bowiem przepis nie zawiera żadnych wyraźnych postanowień w tym zakresie. Nie ulega oczywiście wątpliwości, że pewne uprawnienia (tak Marszałka, jak i Prezydium) ulegną jak gdyby zamrożeniu – wobec braku Sejmu, jego organów i posłów – nie będzie substratu materialnego i prawnego dla ich wykonywania. To jednak dotyczyć będzie faktycznego, a nie prawnego (potencjalnego) zakresu kompetencji Marszałka i Prezydium.

Wskazać można też pewne kompetencje omawianych organów, które ponad wszelką wątpliwość mogą (a nawet muszą) być wykonywane w okresie międzykadencyjnym. Nie wspominam tu o ewentual-

nym zastępstwie Prezydenta RP przez Marszałka Sejmu, bo jest to kompetencja o szczególnym charakterze. Można jednak wskazać pewne kompetencje wynikające z *Regulaminu Sejmu RP*, których wykonywanie w okresie międzykadencyjnym jest nie tylko możliwe, ale i potrzebne (dokonywanie wykładni regulaminu, nadzorowanie wykonywania budżetu Kancelarii Sejmu, stosunki Sejmu z parlamentami innych krajów, a może też uprawnienia z art. 13 ust. 1 pkt 9, 11; art. 126 ust. 2 itp.).

Potrzeba działania Prezydium może też rysować się na tle niektórych unormowań ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów. Prezydium Sejmu będzie musiało np. określić sposób likwidacji biur poselskich (art. 14 ust. 5 ustawy – tu pojawiają się istotne problemy, bo uprawnienia pracownicze czy kontraktowe pracowników biur muszą być pogodzone z brakiem podstaw do dalszego istnienia samych biur, zwłaszcza na tle art. 13 ust. 4 pkt 1 ordynacji wyborczej), uprawnienia finansowe posłów (art. 24 ustawy), rozstrzygać problemy związane z pobranymi bądź zaległymi dietami (art. 27), a także ustalać zasady i formy pomocy dla byłych posłów (art. 32 ust. 2).

Wydaje się więc, iż Prezydium i Marszałkowi Sejmu nadal przysługują wszelkie kompetencje przyznane im przez obowiązujące przepisy, chyba że przepisy te *expressis verbis* wyłączałyby ich stosowanie w okresie międzykadencyjnym. Każda natomiast konkretna kompetencja winna być poddana ocenie, czy z uwagi na swój przedmiot i charakter jest ona możliwa do faktycznego wykonywania także w okresie międzykadencyjnym.

31 maja 1993 r.

STATUS I UPRAWNIENIA CZŁONKÓW PREZYDIUM SEJMU PO ZAKOŃCZENIU KADENCJI

LESZEK GARLICKI

1. Prezydium Sejmu kontynuuje swoją działalność aż do czasu zebrania się Sejmu nowej kadencji.

Obowiązujące przepisy nie dają jednoznacznej odpowiedzi, jaki jest status członków Prezydium w okresie międzykadencyjnym, toteż można opierać się tu tylko na wykładni. Zwrócić przede wszystkim należy uwagę, że w art. 10 ust. 3 Małej Konstytucji użyto określenia „kadencja” Marszałka i wicemarszałków, nie mówi się zaś o funkcji czy urzędzie (jak np. w art. 49 MK). Pozwala to przyjmować, że art. 10 ust. 3 stanowi *lex specialis* wobec ogólnego postanowienia art. 4 ust. 1 i 5 MK, czyli ustanawia wyjątek od ogólnie przyjętego momentu upływu kadencji Sejmu.

Pojęcie kadencji odnosi się przede wszystkim do Sejmu i posłów, a – jak się wydaje – dopiero w sposób wtórny do członków Prezydium Sejmu. Skoro bowiem w praktyce uznano, że w okresie kadencji Sejmu możliwe jest odwoływanie członków Prezydium Sejmu, to oznacza to, że pojęcie „kadencji” wiąże się raczej z ich ogólnym charakterem jako posłów niż tylko (odrębnie) z ich stanowiskiem członków Prezydium. Pozwala to na przypuszczenie, że kontynuacja funkcji Marszałka (wicemarszałków) kryć musi w sobie kontynuację piastowania mandatu poselskiego przez piastunów tych stanowisk.

Oznacza to w szczególności, że Marszałkowi i wicemarszałkom przysługują nadal wszystkie osobiste uprawnienia poselskie, a więc przede wszystkim immunitet, a także prawo do diet, ochrony prawnej itp. W przeciwnym razie bowiem należałoby uznać, że np. Marszałek, który – teoretycznie rzecz biorąc – w każdym momencie może stać się zastępcą Prezydenta, nie jest chroniony immunitetem.

Zarazem jednak zachowanie urzędu Marszałka i wicemarszałków w okresie międzykadencyjnym wynika jedynie ze szczególnego charakteru pełnionych przez nich funkcji. To nakazuje stosować do ich pozycji wykładnię zwięzającą, zgodnie z sygnalizowanym wyżej cha-

rakterem art. 10 ust. 3 MK jako *lex specialis*. Tym samym przyjąć należy, że z przepisów konstytucyjnych wynika nakaz utrzymania działalności członków Prezydium Sejmu i zapewnienia im warunków wykonywania ich kompetencji. Owe kompetencje ograniczać się jednak muszą do tych, które przyznane są Marszałkowi i wicemarszałkom z racji pełnionych przez nich funkcji i nie mogą być traktowane rozszerzająco. Wszelkie więc uprawnienia Marszałka i wicemarszałków, które wynikały z ich statusu jako „normalnych” posłów, a nie miały bezpośredniego związku z ich stanowiskiem, wygasają wraz z zakończeniem kadencji Sejmu. Zakończenie kadencji oznacza bowiem przerwanie pełnienia funkcji poselskiej, a tym samym stworzenie warunków do skoncentrowania się byłych posłów na nadchodzącej kampanii wyborczej. Wszelkie więc uprawnienia stanowiące istotę mandatu poselskiego (a nie funkcji członka Prezydium), a więc zwłaszcza uprawnienia z rozdziału 2 ustawy poselsko-senatorskiej, wygasają. Odmienna wykładnia mogłaby naruszać zarówno zasadę równości, (bo członek Prezydium Sejmu mógłby prowadzić kampanię wyborczą korzystając z uprawnień poselskich) oraz zakaz finansowania kampanii wyborczej ze środków budżetu państwa.

31 maja 1993 r.

WPLYW ZAKOŃCZENIA KADENCJI SEJMU NA POSTĘPOWANIE USTAWODAWCZE

LESZEK GARLICKI

1. Zakończenie kadencji Sejmu, zwłaszcza gdy nastąpi w wyniku jego rozwiązania, może pozostawić liczne sprawy nie załatwione, w tym także nie zakończone postępowania ustawodawcze. Dla oceny losów tych postępowań znaczenie podstawowe ma zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych po zakończeniu kadencji. W myśl tej zasady nowy parlament (Sejm) nie „dziedziczy” spraw nie załatwionych po swoim poprzedniku, lecz rozpoczyna swoją działalność z niejako „czystym kontem”, w sposób wolny od wszelkich zaległości. Zasada dyskontynuacji nie jest jednak wyrażona *expressis verbis* w żadnym przepisie prawnym. Powstają więc dwa pytania: 1) na jakiej podstawie można w ogóle mówić o istnieniu (obowiązaniu) zasady dyskontynuacji; 2) jak owa zasada oddziałuje na nie zakończone postępowania ustawodawcze.

2. Zasada dyskontynuacji jest – moim zdaniem – elementem praktyki parlamentarnej i to na tyle mocno ustabilizowanym, że można ją traktować w każdym razie jako zwyczaj parlamentarny, a być może nawet jako prawo zwyczajowe.

Zasada ta jest powszechnie przyjęta na świecie i znana była już praktyce parlamentarnej Polski międzywojennej. Przyjęto ją następnie w okresie PRL, co jest tym bardziej godne podkreślenia, że nie istniały wówczas polityczne powody, by „nowy” Sejm traktować jako coś odrębnego od „starego” Sejmu. Niemniej – w nielicznych, ale mających miejsce wypadkach – gdy w Sejmie nie dokończono prac nad projektem ustawy, w nowej kadencji wykonywano od początku inicjatywę ustawodawczą.

Nie przeszkadzało to oczywiście korzystać z już istniejących materiałów (zwłaszcza na szczeblu komisji), ale utrzymywano fikcję „czystego konta” nowo wybranego Sejmu. Jak zauważa A. Gwiżdż: „Co się tyczy projektów ustaw, to przeważa na ogół pogląd, i w praktyce tak ustanowiono tok postępowania, że projekty ustaw wniesione, ale nie rozpoznane w jednej kadencji – niejako wygasają z końcem tej kadencji” (w: *Sejm PRL*, Ossolineum 1975, s. 271). Raz jeszcze pod-

kreślam, że odmienności ustroju politycznego PRL nie mają tu zasadniczego znaczenia: sama zasada dyskontynuacji weszła do PRL-owskiego „parlamentaryzmu” niejako siłą bezwładu, a skoro uważano ją za uzasadnioną w warunkach spokojnych przejść międzykadencyjnych, to – na tle zmienionej sytuacji politycznej – sensowność czy przydatność tej zasady wzrosła po zmianie ustroju. Nie było zresztą wątpliwości, że Sejm wybrany w 1989 r. nie powinien dziedziczyć zaległości po swoim poprzedniku, tak samo postąpiono po wyborze Sejmu I kadencji w 1991 r. Oczywiście kwestie legitymizacji poprzedników miały znaczenie decydujące dla pozostania przy zasadzie dyskontynuacji, ale też skoro na rzecz utrzymania tej zasady wypowiedział się – *per facta concludentia* – Sejm I kadencji, to można powiedzieć, że zasada dyskontynuacji znalazła potwierdzenie (choćby milczące) demokratycznego ustawodawcy, którego legitymizacja nie może budzić wątpliwości. Dał temu wyraz W. Sokolewicz, wskazując, iż „kontynuowanie postępowania legislacyjnego przez Sejm następnej kadencji jest niedopuszczalne” (Biuletyn BSE „Ekspertyzy i Opinie Prawne” nr 3/1991, s. 21) i dając szerokie polityczne uzasadnienie tej tezy.

Nie można jednak zapominać, że przepisy prawa zachowują w omawianej kwestii całkowite milczenie. Skoro więc nie ma żadnego przepisu, który zabrania kontynuowania np. zaległych postępowań ustawodawczych, to może powstać pytanie, skąd zakaz ów ma być wyprowadzany. Odpowiadając na te wątpliwości należy przedstawić dwa argumenty.

Po pierwsze, demokratyczne państwo prawne to państwo o ustabilizowanym systemie reguł wyznaczających postępowanie jego organów. Właśnie rolą zwyczajów parlamentarnych jest dodanie tej stabilizacji dodatkowego wzmocnienia – stworzenia domniemania, że utrwalony już sposób postępowania będzie kontynuowany w przyszłości. Prawodawca może zawsze wkroczyć w ową praktykę i nakazać jej zmianę. Dopóki jednak tego wyraźnie nie czyni, należy przyjąć, że akceptuje on dotychczasowy sposób postępowania organów państwowych. Milczenie prawa przemawia więc na rzecz kontynuacji zwyczaju i nie można z niego wyprowadzać nakazu odrzucenia istniejących zwyczajów.

Po drugie, istotą zwyczajów parlamentarnych (czy konstytucyjnych) jest ich pozaprawny charakter – ich istnienie rodzi domniema-

nie dalszego stosowania, ale nie można mówić o prawnym nakazie kontynuacji istniejących zwyczajów. Istotą zwyczaju jest bowiem możliwość odstąpienia od niego poprzez zmianę praktycznych zachowań organów państwowych, gdy uznają to one za uzasadnione. Nawet więc w ramach milczenia prawa można zarzucić zwyczaj parlamentarny. Nie może tego jednak zrobić każdy. Poszczególne zwyczaje mają swych autorów i odstąpienie od zwyczaju jest w zasadzie sprawą tego organu, który dotąd zwyczaj ten stosował. Możliwe, że odstąpienie od zwyczaju następuje w wyniku postępowania (precedensów) organów nadrzędnych wobec „autora” zwyczaju, ale na pewno nie mogą tego zrobić organy podporządkowane.

Jeżeli więc zwyczaj dyskontynuacji prac parlamentarnych jest zwyczajem sejmowym (parlamentarnym), to tylko Sejm (parlament) może od niego odstąpić. Można więc sobie wyobrazić, że Sejm II kadencji uzna, iż postępowania ustawodawcze nie załatwione przez Sejm I kadencji należy podjąć w miejscu, gdzie zostały przerwane. Nie wiem, czy byłoby to sensowne, ale – w moim przekonaniu – dopuszczalne. Nie może jednak Sejmu w tym zastąpić inny organ, jak choćby Prezydium Sejmu.

Prowadzi to do konkluzji, że dopóki sam Sejm nie odrzuci w sposób wyraźny (już to przez przyjęcie nowego unormowania, już to przez zastosowanie nowej – precedensowej – praktyki) zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych, to zasadę tę należy uważać za ważnie istniejący zwyczaj konstytucyjny.

3. Zwyczaj ten nie jest zresztą pozbawiony zalet (i stąd zapewne jego długowieczność w polskiej praktyce konstytucyjnej i popularność w innych krajach). Pozwala on bowiem na pozbycie się – w sposób stosunkowo bezbolesny – tych wszystkich spraw, których parlament poprzedniej kadencji nie chciał lub nie umiał załatwić do końca. Praktyka tak zwanego „topienia projektów w komisjach” nie jest pozbawiona zalet i ułatwia rozwiązanie wielu kontrowersyjnych spraw w politycznie delikatny sposób. Oczywiście nagły koniec kadencji może przynieść niespodzianki, których nikt nie chciał (dość wspomnieć los wojskowych ustaw emerytalnych czy zmian procedury cywilnej). Ale nikt przecież nie broni Sejmowi nowej kadencji pełnego wykorzystania istniejącego materiału legislacyjnego i szybkiego uchwalenia odpowiednich ustaw – w nowej procedurze ustawodawczej.

Rzecz jednak w tym, że nie wiadomo, czy nowy Sejm będzie rze-

czywiście gotów w całości zaakceptować decyzje swego poprzednika.

W końcu istotą rozwiązania Sejmu jest dążenie do pojawienia się parlamentu innego niż poprzedni. Taki inny parlament „nie powinien przejmować na siebie – choćby częściowo – odpowiedzialności politycznej za swojego poprzednika” (W. Sokolewicz, *op. cit.*, s. 21). W tym aspekcie zasady funkcjonowania parlamentu różnią się od zasad działania sądownictwa czy administracji państwowej, których istotą jest zachowanie ciągłości i niezależność bieżącego toku spraw od zmian politycznych czy personalnych. Istotą parlamentu natomiast jest świadome zrywanie ciągłości

– wybór reprezentantów zgodny z wolą polityczną elektoratu. Gdyby zresztą nowy parlament miał przejmować nie załatwione projekty ustaw, to powstawałoby pytanie o wnioskodawcę. Tylko projekty prezydenckie nadal miałyby swego autora. Nie istniałyby już natomiast podmioty, które wniosły projekty parlamentarne (Senat, komisje sejmowe, grupy posłów), to samo – w świetle art. 64 pkt 1 Małej Konstytucji

– odnosiłoby się do projektów rządowych. Wszelka kontynuacja procedury ustawodawczej wymagałaby więc najpierw ustalenia, czy projekty mają jeszcze jakiegoś autora, a to stanowiłoby w praktyce powrót do wykonywania inicjatywy ustawodawczej. Gdyby więc poszukiwać analogii do procedur sądowych (co metodologicznie jest nader wątpliwe), to omawiany przykład przypomina raczej sytuację śmierci powoda i braku następców prawnych, co – jak wiadomo – powoduje umorzenie postępowania.

Także więc względy polityczne i techniczne przemawiają za zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych, co uzasadnił już zresztą W. Sokolewicz (*op. cit.*, s. 21-22).

4. Pozostaje pytanie o skutki zasady dyskontynuacji dla postępowań ustawodawczych nie dokończonych w danej kadencji.

Jeżeli chodzi o projekty ustaw jeszcze nie uchwalone przez Sejm, to nie ma oczywiście możliwości kontynuowania nad nimi prac i konieczne jest wykonanie inicjatywy ustawodawczej od początku.

Jeżeli chodzi o ustawy uchwalone przez Sejm, lecz jeszcze nie rozpatrzone przez Senat, to – moim zdaniem – mamy tu do czynienia z analogiczną sytuacją. Skoro bowiem nowy Senat mógłby chcieć wnieść poprawki do ustawy, to poprawki te wymagałyby rozpatrzenia

przez nowy Sejm. W takiej procedurze nowy Sejm nie mógłby już ingerować w treść ustawy poza materiałami objętymi poprawkami Senatu, a przecież łatwo wyobrazić sobie sytuację, gdy nowy Sejm nie zgodzi się z innymi treściami ustawy uchwalonej przez swego poprzednika. Wymuszanie kontynuacji prac byłoby w takiej sytuacji politycznym absurdem. Jedyna – jak się wydaje – sytuacja, która mogłaby „uratować” ustawę, to upływ 30-dniowego terminu już po podjęciu przez Prezydenta decyzji o rozwiązaniu Sejmu, ale przed jej ogłoszeniem. Nie byłoby wówczas przeszkód do przekazania ustawy Prezydentowi w trybie art. 18 ust. 1 MK. W takim bowiem wypadku nie mogłaby już zaistnieć konieczność dalszego wypowiedzania się o ustawie przez Sejm, a takie właśnie kryterium należałoby przyjąć jako wyznaczające zakres aktów dotkniętych skutkami zasady dyskontynuacji.

Wyraźnie jednak trzeba podkreślić, iż przedtem minąć musi pełnych 30 dni danych Senatowi zgodnie z art. 17 ust. 2 MK (pomijam tu kwestie trybu pilnego). Nie można zaś owych 30 dni rozciągać na okres po zakończeniu kadencji izb, bo art. 17 MK mówi przecież o działaniach „Senatu”. Jeżeli zaś Senatowi już nie ma, to i żadne działania z jego strony nie są już możliwe. Gdyby więc w takiej sytuacji Marszałek Sejmu przekazał ustawę Prezydentowi w trybie art. 18 ust. 1 MK, to byłoby to działanie naruszające art. 17 MK i Prezydent nie mógłby – bez narażenia się na ryzyko oskarżenia przed Trybunałem Stanu – takiej ustawy podpisać.

Jeżeli chodzi o ustawy już uchwalone – przez obie izby – i przekazane Prezydentowi w trybie art. 18 ust. 1 MK, to nie ma moim zdaniem przeszkód, by Prezydent podpisał je już po zakończeniu kadencji parlamentu. Art. 18 ust. 2 MK wyznacza tu termin 30 dni, Prezydent w całym tym okresie może wykonywać swe konstytucyjne kompetencje, a rola parlamentu skończyła się już w momencie uchwalenia ustawy.

Nie widzę też przeszkód do zgłoszenia przez Prezydenta weta wobec ustawy. Jeżeli Prezydent zdąży to uczynić przed zakończeniem kadencji parlamentu, to sprawa wydaje się prosta: ustawa może zostać przekazana Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (takie jest dosłowne brzmienie art. 18 ust. 2 zd. 2 MK), bo Sejm jeszcze istnieje. Może jednak dojść do sytuacji, gdy Prezydent nie zdąży zgłosić weta przed końcem kadencji (np. ustawa uchwalona ostatniego dnia kadencji

zostanie przekazana Prezydentowi dopiero następnego dnia). Nie ma już wówczas tego Sejmu, któremu Prezydent mógłby przekazać ustawę do ponownego rozpatrzenia. Nie wydaje się jednak, by w takim wypadku można było odmawiać Prezydentowi możliwości skorzystania z prawa weta. Art. 18 ust. 3 nie stanowi żadnych wyjątków, a prawo skorzystania z weta obwarowuje tylko jednym wymaganiem: musi to nastąpić w terminie 30 dni. Gdyby więc uznać, że koniec kadencji może prowadzić do uniemożliwienia skorzystania z prawa weta, to – zwłaszcza w sytuacji rozwiązania parlamentu – prowadziłoby to do paradoksalnej sytuacji, kiedy kompetencje Prezydenta zmniejszałyby się zamiast rosnąć, gdy zabraknie parlamentu. Nie trzeba dodawać, że mogłoby to zachęcać do uchwalania kontrowersyjnych ustaw pod koniec kadencji, tak by uniknąć możliwości skorzystania przez Prezydenta z prawa weta. Prawda, że art. 18 ust. 3 MK mówi o przekazaniu ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, a nie – po prostu – o prawie weta. Ale oznacza to moim zdaniem tylko tyle, że sprzeciw Prezydenta wobec ustawy nie ma charakteru absolutnego, a decyzja należeć ma ostatecznie do Sejmu. Nigdzie nie jest napisane, że musi to być ten sam Sejm, który ustawę uchwalił. Mała Konstytucja nie wyznacza przy tym Sejmowi żadnego terminu, tym bardziej możliwe jest więc odwołanie sprawy do czasu pojawienia się nowego Sejmu. Nie twierdzą (o czym niżej), że z MK wynika obowiązek podjęcia przez następny Sejm sprawy weta prezydenckiego, twierdzą natomiast, że w każdym razie nie da się art. 18 ust. 3 MK interpretować w sposób pozbawiający Prezydenta możliwości skorzystania z prawa weta.

Powstaje z kolei pytanie, jakie miałyby być skutki weta wykonane w momencie, gdy Sejm nie będzie już w stanie dokonać ponownego rozpatrzenia ustawy. Ścisła interpretacja zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych sugerowałaby konkluzję, że ustawa nie dochodzi do skutku, bo nowy Sejm nie przejmuje spraw, którymi zajmować się powinien jego poprzednik. Wskazywałem już jednak, że w polskim parlamencie zasada dyskontynuacji wynika ze zwyczaju konstytucyjnego, a więc Sejm (i tylko Sejm) może od niego odstąpić, jeśli uzna to za uzasadnione. Być może więc sprawy zawetowanych ustaw należy przedstawić Sejmowi następnej kadencji w celu podjęcia najpierw generalnego rozstrzygnięcia, czy zasada dyskontynuacji odnosi się też do tej sytuacji. Wówczas od uznania Sejmu zależałoby albo podjęcie od razu prac nad przełamaniem weta, albo też uznanie, że

ustawa nie doszła do skutku i prace ustawodawcze należy podjąć od początku. Moim zdaniem ta druga konkluzja byłaby bardziej logiczna, bo wykluczałaby wiązanie nowego Sejmu ustaleniami dokonanymi przez jego poprzednika. Można oczywiście powiedzieć, że wówczas weto prezydenckie nabierałoby charakteru absolutnego, wbrew dyspozycji art. 18 ust. 3 MK. Ale takie spotęgowanie skutków weta zgłoszonego w końcu kadencji jest znane niektórym systemom prawnym (zob. W. Sokolewicz, *op.cit.*, s. 22).

Analogicznie należałoby potraktować skutki skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego (art. 18 ust. 4 MK). Prezydent może więc to zrobić już po upływie kadencji Sejmu, jako że ustanie pełnomocnictw Sejmu nie ma wpływu na sytuację prawną Trybunału. Jeżeli zaś TK uzna ustawę za zgodną z konstytucją, to Prezydent będzie musiał ją podpisać i ustawa dojdzie – jako „pogrobowiec” – do skutku. Uznanie natomiast niekonstytucyjności ustawy należy traktować tak samo jak wykonanie prezydenckiego weta.

Mamy tu jednak do czynienia ze szczególnym zbiegiem luk w prawie, niejasności sformułowań konstytucyjnych i zwyczajami konstytucyjnymi. Nowy Sejm powinien unormować te kwestie w sposób precyzyjny (zasada dyskontynuacji nie musi zresztą znajdować ujęcia poza regulaminem Sejmu).

20 czerwca 1993 r.

O KONSEKWENCJACH ROZWIĄZANIA SEJMU WOBEC NIE DOKOŃCZONYCH POSTĘPOWAŃ USTAWODAWCZYCH

WOJCIECH SOKOLEWICZ

1. Mała Konstytucja stanowi w art. 4 ust. 5, że skutkiem przedterminowego rozwiązania Sejmu przez Prezydenta jest zakończenie kadencji Sejmu i Senatu. Powstaje pytanie, czy zakończenie kadencji – także w takim wypadku – tylko zawiesza – do czasu ukonstytuowania się izb nowej kadencji – wszczęte w Sejmie, lecz nie zakończone postępowania ustawodawcze, czy też powoduje ich wygaśnięcie. Przepisy Małej Konstytucji nie udzielają bezpośredniej odpowiedzi, co nie znaczy, by na gruncie prawa konstytucyjnego sformułowanie jej było niemożliwe.

2. Autorzy Małej Konstytucji posługują się pojęciem kadencji, powszechnie stosowanym także we współczesnym prawie konstytucyjnym, i w znaczeniu, jakie mu się powszechnie przypisuje. Wszędzie zaś tam, gdzie ono występuje – niezależnie od drugorzędnych z tego punktu widzenia odmienności – konstytucyjny konwenans wiąże z nim immanentnie zwyczajową zasadę ogólną dyskontynuacji prac legislacyjnych. Na ogół bowiem nie włącza się jej, uważając za oczywistą, do tekstu konstytucji, nie nadaje się jej postaci normy konstytucyjnego prawa pisanego, lecz konkretyzuje i uściśla – czasem nawet ograniczając – w przepisach regulaminowych.

Przykładowo wskazać można § 125 regulaminu Parlamentu Związkowego RFN, art. 207 regulaminu Kongresu Deputowanych Hiszpanii oraz odpowiednie przepisy – pomimo modyfikującej tam zasadę ogólną prawa zwyczajowego konstytucyjnej zasady tzw. prerogacji z art. 61 konstytucji – regulaminu parlamentu włoskiego (zob. T. Martinesi *Diritto costituzionale*, Milano 1988, s. 321-322).

Podobnie przyjmuje się w praktyce władz ustawodawczych Stanów Zjednoczonych Ameryki (zob. J. W. Ferguson, D.E. McHenry, *The American System of Government*, New York i in., 1967, s. 287).

3. Zasada dyskontynuacji oznacza, że rozpoczęte, a nie dokończone postępowanie legislacyjne uznaje się – w braku odmiennych unormo-

wań – za „wygasłe”, a ewentualne jego wznowienie przez parlament następnej kadencji rozpoczyna się skutkiem nowej inicjatywy ustawodawczej. Współczesny sens tej zasady wyjaśnia się w doktrynie względami prawno-dogmatycznymi (ustanie pełnomocnictw parlamentu), praktyczno-celowościowymi (nie należy obciążać nowo wybranego parlamentu „starymi” projektami, których duży pakiet mógłby utrudnić podjęcie pracy nad „nowymi”, priorytetowymi dla tego parlamentu) oraz politycznymi (działania parlamentu muszą być określone przez aktualny układ sił politycznych), zob. – z powołaniem na literaturę niemiecką – A. Szmyt, *Z problematyki inicjowania ustaw w RFN* [w] *Prawo na Zachodzie*, Ossolineum 1992, s. 100).

4. Historycznie, co warto przypomnieć, zasada dyskontynuacji stosowana była także do określenia losu projektów legislacyjnych nie uchwalonych w obrębie danej sesji parlamentu. Bodaj najznakomitszy polski znawca prawa konstytucyjnego w II Rzeczypospolitej Wacław Komarnicki pisał: „Według reguł powszechnie przyjętych w prawie politycznym (podkreślenie moje – *W. S.*) zamknięcie sesji przerywa ciągłość prac parlamentarnych, tak że w nowej sesji nie mogą być te prace kontynuowane, lecz muszą być podjęte na nowo (...)”. A nieco dalej dopowiadał, że „zamknięcie sesji dotyka np. wszystkie te projekty ustaw, które były uchwalone przez sejm, a nie rozpatrzone przez senat, lub które były przez senat zwrócone z proponowanymi zmianami, zmiany zaś te przed zamknięciem sesji nie zostały przez sejm uchwalone względnie odrzucone, te wszystkie projekty należy uznać za anulowane, i wobec tego po wznowieniu sesji muszą rozpocząć one drogę ustawodawczą od początku” (*Polskie prawo polityczne, geneza i system*, Warszawa 1922, s. 438-439).

Zauważyć należy, że w braku wyraźnych unormowań w Konstytucji marcowej z 1921 r. W. Komarnicki nie wahał się odwołać do „reguł ogólnie przyjętych w prawie politycznym”. Tylko dla porządku dodajmy, że zacytowany fragment, odnoszący się do sytuacji powstałej skutkiem zamknięcia sesji, ma takie samo odniesienie do sytuacji powstałej skutkiem upływu kadencji.

5. Na tle Konstytucji PRL pogląd o obowiązywaniu dyskontynuacji wyraził w piśmiennictwie naukowym A. Gwizdź. Z powołaniem się na doktrynę francuską konkludował: „Projekty ustaw wniesione w czasie trwania danej kadencji i do końca nie załatwione należy z chwilą jej zakończenia uznać, naszym zdaniem, za przedawnione”

(*Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*, Warszawa 1972, s. 198). W innym miejscu ten sam autor powiada: „przeważa na ogół pogląd i w praktyce tak ustanowiono tok postępowania, że projekty ustaw wniesione, ale nie rozpoznane w jednej kadencji – niejako «wygasają» z końcem tej kadencji” [w] A. Burda, *Sejm PRL*, Ossolineum 1975, s. 271.

Jeżeli nauka (i praktyka!) prawa konstytucyjnego w warunkach PRL, czerpiąc w tym zakresie inspirację z odpowiednich doktryn kulturowanych w rozwiniętych demokracjach Zachodu, akceptowała zasadę dyskontynuacji pomimo dezaktualizacji politycznej przesłanki tej zasady (układ sił politycznych w Sejmie PRL nie mógł podlegać i nie podlegał zmianom po kolejnych wyborach), to tym bardziej nie powinno się ani neglizżować w warunkach wznawianego parlamentaryzmu zasady ukształtowanej przez parlamentaryzm światowy, ani dowolnie od tej zasady odstępować.

6. Zasada dyskontynuacji, jak każdy konwenans konstytucyjny, nie ma charakteru absolutnego, prawo zaś może zarówno ustanowić wyjątki od niej, jak i całkowicie od niej odstąpić. Ale tylko prawo ustanowione w przepisanej trybie i we właściwej formie.

6.1. Odmienne regulacja może nastąpić – i w niektórych krajach następuje – w drodze konstytucyjnej. I tak skutkiem szczególnych okoliczności historycznych w Wielkiej Brytanii ustawa o parlamencie z 1911 r. (z późn. zm.), której przypisuje się niektóre cechy aktu rangi konstytucyjnej – przewiduje w art. 2 ust. 1 w pewnym zakresie kontynuację międzysesyjną i międzykadencyjną procedur legislacyjnych prowadzonych w dwóch izbach parlamentu, co zresztą dodatkowo wiąże się z odrębnym pojmowaniem samego pojęcia kadencji w brytyjskim prawie parlamentarnym.

Niektóre konstytucje (m.in. Grecji z 1975 r. z późn. zm. – w art. 110 ust 4; szwedzka ustawa o formie rządu z 1974 r. z późn. zm. – w rozdz. 8 § 15) przewidują nawet obowiązkową – czasami: w określonych warunkach – kontynuację procedury zmierzającej do zmiany konstytucji.

Zasada dyskontynuacji podlega też pewnej, ale tylko pewnej relatywizacji na poziomie regulacji konstytucyjnej we Włoszech, gdzie wspomniany wyżej art. 61 konstytucji ustanawia zasadę tzw. prerogacji, wyrażoną w sformułowaniu, że „do chwili zebrania się nowo wybranych izb uprawnienia poprzednich trwają w dalszym ciągu”. Stwa-

rza to podstawę do regulaminowego już ograniczenia – lecz tylko ograniczenia – zasady dyskontynuacji (zob. niżej – pkt 6.3.). Polska komentatorka tego przepisu zauważa trafnie i zgodnie ze stanowiskiem przeważającym w doktrynie włoskiej, że „uprawnienia takie mogą przysługiwać izbom tylko w zakresie spraw wyjątkowo nagłych, np. w wypadku wojny, bądź gdy chodzi o sprawy bardziej codzienne – w razie konieczności rozpatrzenia dekretów z mocą ustawy” (J. Zakrzewska, *Włochy – zarys ustroju*, Ossolineum 1974, s. 86-87).

6.2. Możliwe jest także wyjątkowe odstępstwo od konstytucyjnego zwyczaju (prawa zwyczajowego), o jakim tu mowa, w drodze ustawy (zwykłej). Przykładem takiego rozwiązania jest Belgia, w której obowiązuje – już kolejną zresztą dotyczącą tej materii – ustawa z 3 marca 1977 r. o konsekwencjach rozwiązania izb ustawodawczych dla projektów i propozycji ustaw wcześniej zgłoszonych, która ustanawia regułę kontynuacji postępowania w wypadku projektów już uchwalonych – przed rozwiązaniem – przez jedną z izb. Ustawa – co wymaga podkreślenia – dotyczy tylko zakończenia kadencji skutkiem przedterminowego rozwiązania izb, a więc nie odnosi się do sytuacji powstałej w wyniku „normalnego” upływu kadencji.

6.3. Wreszcie także przepisy regulaminowe (przyjmowane zwykle w drodze uchwały odpowiedniej izby parlamentu) niekiedy powtarzają, a niekiedy przy tym konkretyzują, precyzują lub nawet w jakiejś mierze modyfikują ogólną zasadę dyskontynuacji opartą na konstytucyjnym konwenansie. We Włoszech – korzystając z cytowanego przepisu art. 61 konstytucji, przyznaje się „poprzednim” izbom nie tylko prawo rozpatrywania dekretów oraz ponownego rozpatrzenia, w trybie art. 74 konstytucji, ustaw zakwestionowanych przez prezydenta, ale uznaje się także prawomocność w nowo wybranym parlamencie projektów wcześniej zgłoszonych z tzw. inicjatywy ludowej. W Niemczech – podobnie zresztą jak we Włoszech – dopuszcza się szereg ułatwień proceduralnych w wypadku wznowienia w nowej kadencji projektów ustaw, których nie zdążył rozpatrzyć parlament kadencji poprzedniej. W Hiszpanii, cytowany wyżej przepis regulaminu Kongresu Deputowanych umożliwia zatwierdzanie, między kadencjami, dekretów nie przez parlament *in pleno*, lecz przez zachowującą pełnomocnictwa Stałą Deputację Kongresu Deputowanych, ciało dające się porównać do polskiego Konwentu Seniorów, a jeszcze bardziej –

do niemieckiej Rady Seniorów.

7. Dotychczasowy wywód prowadzi do wniosku, że z samego pojęcia kadencji parlamentu powszechnie wyprowadza się zakaz międzykadencyjnej kontynuacji jego prac legislacyjnych. Zasada dyskontynuacji stanowi ogólnie respektowany zwyczaj (konwenans) konstytucyjny – a moim zdaniem także normę prawa zwyczajowego – ukształtowany na tle jednakowego rozumienia pojęcia kadencji i charakteru skutków, jakie wywołuje jej wygaśnięcie. Odstępstwo od tej zasady jest dopuszczalne w drodze odpowiedniego przepisu mocy konstytucyjnej, zaś ograniczenie stosowania powinno znajdować podstawę ustawową, a przynajmniej regulaminową. Stąd dalszy wniosek, że brak wyraźnych rozstrzygnięć w tekście konstytucji nie świadczy o rzekomej „Juce w prawie” – taka luka istnieje we wszystkich bodaj współczesnych konstytucjach – lecz o posłużeniu się przez ustrojodawcę pojęciem kadencji w powszechnie przyjmowanym jego rozumieniu, uwzględniającym wszystkie skutki prawne wygaśnięcia kadencji. Nie należy zatem pytać o podstawę prawną zamknięcia z upływem kadencji nie dokończonych postępowań legislacyjnych, ale odwrotnie – trzeba zapytać o podstawę prawną ich kontynuowania. Wobec braku takiej podstawy trzeba albo ją stworzyć, albo stosować się do konwenansu.

8. Do sytuacji powstałej w wyniku przedterminowego rozwiązania Sejmu RP I kadencji (1991-1993) odnieść można wynikające z powyższych uwag następujące konkluzje.

1) W przypadku ustaw zakwestionowanych przez Prezydenta w trybie art. 18 ust. 3 Małej Konstytucji odpowiedź zależy do tego, czy kompetencję Prezydenta do zakwestionowania ustawy uchwalonej przez Sejm z udziałem Senatu uznamy za mieszczącą się w określonym postępowaniu ustawodawczym czy też nie mieszczącą się, stanowiącą całkowicie odrębną procedurę. Ponieważ przewiduje się jednak dalsze czynności Sejmu („ponowne rozpatrzenie”), należy moim zdaniem uznać, że jest to kolejna faza tego samego postępowania. Choć zatem dany akt – skutkiem nieco osobliwej redakcji tekstu Małej Konstytucji – już od pierwotnego uchwalenia przez Sejm jest nazywany ustawą (po opublikowaniu nosi zresztą datę tego właśnie pierwotnego uchwalenia), to przed podpisaniem i zarządzeniem ogłoszenia przez Prezydenta – ciągle jeszcze jest ustawą niepełną, w pewnym sensie ułomną. Dlatego trudno byłoby uznać postępowanie –

jednolite ze swej istoty – za możliwe w tej właśnie fazie do „zawieszenia” na czas do ukonstytuowania się Sejmu następnej kadencji.

Przyjrzyjmy się konsekwencjom. Nowo wybrany Sejm byłby w takiej sytuacji przymuszony do „przełamania” weta Prezydenta (zgłoszonego do ustawy uchwalonej przez Sejm poprzedni!) kwalifikowaną większością 2/3 głosów, zaś nowo wybrany Senat byłby już w ogóle z tej procedury wyłączony.

Moim zdaniem z tych powodów postępowanie należy uznać za zakończone; ponowne jego wszczęcie jest możliwe od samego początku, tzn. od stosownej inicjatywy ustawodawczej. Oczywiście, w warunkach braku przepisu prawnego odmiennie regulującego tę kwestię.

Nie ma natomiast wątpliwości co do tego, że mimo rozwiązania Sejmu Prezydent może skorzystać z wymienionej kompetencji i odmówić podpisania ustawy. Wprawdzie przewidziana w Małej Konstytucji konstrukcja – zbliżona do weta zawieszającego – ulega w tych okolicznościach przekształceniu (zniekształceniu?) w weto absolutne, ale jest to argument zbyt słaby, by go przeciwstawić innemu – że skutkiem rozwiązania parlamentu nie może być ograniczenie kompetencji Prezydenta wobec ustaw przez ten parlament uchwalonych, na co słusznie wskazuje A. Gliniecki (*Kłopoty z wetem czy małą konstytucją?* „Rzeczpospolita” z 17.06.1993, s. 8). Odmawiając podpisania ustawy Prezydent przekazuje ją Marszałkowi Sejmu, którego kadencja – zgodnie z art. 10 ust. 3 Małej Konstytucji – nie wygasa wraz z kadencją rozwiązanego Sejmu. Marszałek przekaze ją swojemu następcy w nowo wybranym Sejmie.

Transformacja weta zawieszającego w weto absolutne nie jest czymś niespotykanym we współczesnym konstytucjonalizmie. Przypomnieć tu należy nieco zbliżoną konstrukcję tzw. weta kieszonkowego, znaną w Stanach Zjednoczonych Ameryki, ale o tyle odmienną, że zakotwiczoną w tamtejszej konstytucji (art. 1 § 7; zob. S. Gebert, *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Ossolineum 1981, s. 324-325; W. Zakrzewski, „Pocket veto” prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki, „Państwo i Prawo” nr 1/1986, s. 72 i nast.).

2) Jeżeli chodzi o ustawy uchwalone przez Sejm i przekazane Senatowi, który skutkiem rozwiązania nie zdążył ich rozpatrzyć w trybie art. 17 ust. 2 Małej Konstytucji, to w świetle dotychczasowych uwag jest jeszcze bardziej oczywiste, że skoro postępowanie legislacyjne zostało przerwane na etapie prac parlamentarnych, to jako takie musi

być uznane za zakończone, wznowić je zaś można tylko od samego początku.

Niedopuszczalne byłoby w szczególności założenie, że wobec upływu terminu ustosunkowania się przez Senat do ustawy, domniemywać należy – mimo rozwiązania parlamentu – przyjęcie ustawy przez Senat w trybie art 17 ust. 2 Małej Konstytucji, ze wszystkimi tego skutkami prawnymi.

Udział Senatu w uchwalaniu ustaw stanowi konstytucyjnie obowiązującą fazę postępowania ustawodawczego i pominięcie jej – czy też sprowadzenie do jawnej fikcji prawnej – nie oznaczałoby nic innego, jak naruszenie istotnego warunku dochodzenia ustawy do skutku. Domniemywanie zgody Senatu oparte na niemożności ustosunkowania się rozwiązanej izby do ustawy byłoby nadużyciem prawa. Jakiż miałyby być dalszy ciąg tej procedury? Przedstawienie przez Marszałka Sejmu tak „uchwalonej” ustawy do podpisu Prezydentowi, z przyjętym z góry założeniem, że ewentualna odmowa podpisu nie będzie mogła być przez Sejm w żaden sposób „przełamana”? Takiego rodzaju wyjątkowa konstrukcja musiałaby opierać się nie na domniemaniu, ani nawet nie na regulaminie Sejmu (bo dotyczy także Senatu i jego konstytucyjnych uprawnień), lecz na wyraźnym przepisie konstytucyjnym, a co najmniej ustawowym. W celowość takiej konstrukcji należy jednak powątpiewać.

22 czerwca 1993 r.

SKUTKI PRAWNE ROZWIĄZANIA SEJMU ORAZ JEGO WPŁYW NA ZASADY DZIAŁANIA I SKŁAD RADY OCHRONY PRACY

LESZEK GARUCKI, JOANNA MARIA KAROLCZAK

1. Upływ kadencji Sejmu pociągnął za sobą jednocześnie wygaśnięcie członkostwa posłów (i senatorów) w Radzie Ochrony Pracy, powołanych do niej w trybie art. 6 ust. 3 Ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jednolity Dz.U. z 1985, nr 54, poz. 276, z późn. zm.). Upływ kadencji Sejmu powoduje bowiem wygaśnięcie mandatów wszystkich posłów i senatorów; tylko wyraźny przepis konstytucyjny może dawać podstawę do uznania, że mandat ulega przedłużeniu (taki wniosek wynika z art. 10 ust. 3 Małej Konstytucji). Wygaśnięcie mandatu oznacza nie tylko utratę wszelkich osobistych praw i przywilejów posła, ale też ustanie wszelkich funkcji publicznych, które poseł wykonuje jako reprezentant Sejmu. Kryterium stanowi, jak się wydaje, sposób ustawowego określenia przesłanek obsadzania danej funkcji.

Tam, gdzie przepisy nie ustalają przesłanki piastowania mandatu poselskiego jako koniecznej do objęcia danej funkcji, można przyjąć, że powołanie posła do takiej funkcji jest po prostu powołaniem obywatela, tyle że „bardziej atrakcyjnego”, z uwagi na równocześnie piastowany mandat poselski. Dotyczy to np. członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, bo w myśl art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz.U. z 1993, nr 7, poz. 34) członkowie Rady są (w liczbie 4) powoływani przez Sejm – nie ma zakazu powołania posłów, ale też piastowanie mandatu nie jest konieczną przesłanką powołania.

Tam natomiast, gdzie przepisy wyraźnie łączą objęcie danej funkcji z piastowaniem mandatu, utrata tego mandatu (obojętne zresztą z jakiego powodu) jest równoznaczna z utratą funkcji. Poseł występuje tu bowiem właśnie jako poseł, istotą jego powołania jest fakt reprezentowania przez niego Sejmu. W momencie więc, gdy jako członek parlamentu traci mandat poselski, a tym bardziej w sytuacji, gdy zarazem – jak przy rozwiązaniu Sejmu – znika podmiot przezeń reprezentowany, odpadają przesłanki konieczne do dalszego pełnienia tego

typu funkcji publicznej.

W sposób właściwy zostało to ujęte w art. 7 ust. 1 pkt 3 Ustawy z dnia 20 grudnia 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. nr 73 poz. 435, z późn. zm.), który przewiduje, iż mandat członka Rady wygasa z chwilą wygaśnięcia mandatu posła.

Te same zasady odnosić się muszą do mandatu członka Rady Ochrony Pracy powołanego spośród posłów. Daje temu też wyraz § 1 ust. 2 uchwały Prezydium Sejmu z 22 listopada 1989 r. w sprawie Rady Ochrony Pracy IV kadencji (w brzmieniu noweli z 18 marca 1992 r.): „Sejm reprezentuje 12 posłów...”. Obie przesłanki: piastowanie mandatu i reprezentowanie Sejmu są tu wskazane jako konieczne elementy powołania do składu Rady. Zanik jednej z tych przesłanek, a tym bardziej obydwu, pociąga za sobą utratę mandatu członka Rady. Nie można tu też powoływać argumentu, że skoro ustawa o KRS wskazała wyraźnie zasadę utraty mandatu w Radzie wskutek upływu kadencji Sejmu, to milczenie w tym przedmiocie cytowanej ustawy o PIP oznacza zachowanie mandatu posłów-członków ROP. Wygaśnięcie mandatów poselskich i wynikające z tego konsekwencje są bowiem przesądzone przepisami konstytucyjnymi; ustawa może jedynie rejestrować ten fakt, ale nie mogłaby zawierać regulacji odmiennej.

Podobne konkluzje Biuro Studiów i Ekspertyz formułowało w opiniach z 17 stycznia 1992 r. i 11 czerwca 1993 r.

2. Utrata członkostwa Rady przez byłych posłów (i senatorów) nie wywołuje skutków w ustalaniu kworum Rady Ochrony Pracy. Sprawy kworum nie są uregulowane w ustawie o PIP, a więc – zgodnie z art 6 ust. 7 tej ustawy – winny zostać określone w regulaminie ROP, uchwalanym przez samą Radę, a zawierzanym przez Marszałka Sejmu. W obecnym regulaminie, z 27 marca 1990 r., stanowi się, iż: „Rada podejmuje uchwały większością głosów przy udziale co najmniej 50% członków obecnych na posiedzeniu...” (§ 7 ust. 4). Nie ma tu więc w ogóle ustalonego wymogu kworum liczonego od jakiejś stałej liczby członków Rady, a podstawą obliczenia jest wyłącznie liczba członków obecnych na posiedzeniu, z których połowa musi brać udział w głosowaniu. Nie jest to formuła wolna od wątpliwości (bo co ma właściwie w czasie głosowania robić reszta obecnych, ale takie sformułowanie przyjęła Rada i zatwierdził Marszałek Sejmu).

Jeśli zatem, w wyniku zmniejszenia się liczby członków Rady, na

posiedzeniach będzie obecna mniejsza liczba członków, to nie będzie to miało wpływu na ustalenie kworum, a więc ważność obrad.

3. Trzeba jednak zauważyć, że rozwiązanie Sejmu nie musi oznaczać ostatecznego odejścia 12 byłych posłów z Rady Ochrony Pracy. Jest niesporne, że z dniem upływu kadencji Sejmu utracili oni członkostwo w Radzie, ale nie ma przeszkód, by znaleźli się oni w Radzie ponownie, tym razem jako „eksperci” (art. 6 ust. 3 *in fine* ustawy o PIP). Ponieważ do kompetencji Prezydium Sejmu należy zarówno powoływanie członków Rady, jak też ustalanie zasad reprezentacji w Radzie (w czym kryje się też prawo do określenia liczby członków poszczególnych kategorii), a Prezydium Sejmu działa przez okres międzykadencyjny, to od uznania Prezydium zależy ponowne powołanie do składu Rady wspomnianych wyżej osób. I tak nowa Rada musi być powołana przed 1 stycznia 1994 r., wszelkie nominacje muszą więc mieć charakter tymczasowy.

28 czerwca 1993 r.

ZASADY REPREZENTACJI W RADZIE OCHRONY PRACY

IRENA GALIŃSKA-RĄCZY

W myśl art. 6 ust. 4 Ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (tekst jednolity w Dz.U. z 1985 r. nr 54, poz. 276, zm. z 1989 r. nr 34, poz. 178) „Prezydium Sejmu określa zasady reprezentacji w tej Radzie”. Jak widać, ustawa o PIP posługuje się *expressis verbis* pojęciem „reprezentacja”.

Uchwała Prezydium Sejmu z dnia 22 listopada 1989 r. w sprawie Rady Ochrony Pracy IV kadencji używa następujących określeń: „ustala się zasady reprezentacji w Radzie” (§ 1), „Sejm reprezentuje 11 osób” (§ 1 ust. 2), co wskazuje wyraźnie, iż członkowie ROP stanowią reprezentację podmiotów enumeratywnie wymienionych zarówno w ustawie, jak i uchwałach Prezydium Sejmu. Między innymi posłowie powołani do ROP stają się przez to powołanie przedstawicielami Sejmu.

Ustanowiona przez wyżej wymienione przepisy zasada reprezentacji w ROP w odniesieniu do Sejmu została dobitniej zaakcentowana w zmianie przytoczonej uchwały Prezydium Sejmu z 22 listopada 1989 r., dokonanej 18 marca 1992 r. Zastąpiono wówczas stwierdzenie: „Sejm reprezentuje 11 osób” określeniem: „Sejm reprezentuje 12 posłów wyznaczonych przez komisje...”.

Termin „reprezentacja” (od łac. *repraesentatio* – przedstawianie) oznacza m.in. grupę osób występującą w imieniu kogoś lub czegoś, reprezentującą czyjeś interesy; oznacza też przedstawicielstwo (patrz *Słownik wyrazów obcych PWN*, Warszawa 1977 r.).

Zatem posłowie wyznaczeni przez poszczególne komisje sejmowe są przedstawicielami Sejmu (danej kadencji), a w szczególności (albo zwłaszcza) komisji, które ich wyłoniły.

Wskutek rozwiązania Sejmu I kadencji posłowie utracili swoje mandaty, poszczególne zaś komisje sejmowe przestały działać. W konsekwencji posłowie wyznaczeni jako przedstawiciele Sejmu w ROP utracili „zwierzchnika”, którego mieli reprezentować. Rada Ochrony Pracy jest organem podlegającym Sejmowi. W sytuacji

„braku” tego ostatniego mówić można o zawieszeniu stosunku tej podległości, do czasu wyboru nowego składu parlamentu oraz praktycznie do momentu wyznaczenia jego nowych przedstawicieli w myśl § 1 ust. 2 uchwały Prezydium Sejmu z 22 listopada 1989 r. zmienionej uchwałą z 18 marca 1992 r.

Argumentem przemawiającym za taką interpretacją jest również wspomniane sformułowanie użyte w § 1 ust. 2 omawianej uchwały Prezydium Sejmu („12 posłów wyznaczonych przez komisje”, czyli wyznaczonych do roli przedstawicieli Sejmu). Instytucje i organizacje wymienione w ust. 3 tego paragrafu zgłaszają kandydatów, których Prezydium Sejmu powołuje na członków ROP. Prezydium nie może odmówić powołania wskazanych kandydatów, są oni bowiem przedstawicielami (reprezentantami) tychże instytucji i organizacji. Zasada ta odnosi się także do posłów wyznaczonych przez komisje sejmowe.

Jedynymi niezależnymi ekspertami (w sensie niereprezentowania określonych instytucji czy organizacji) są eksperci powoływani przez Prezydium Sejmu na podstawie art. 6 ust. 3 zdanie ostatnie ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy. Zapis tego unormowania, brzmiący: „W skład Rady powołuje się także ekspertów i przedstawicieli nauki”, dokonuje rozróżnienia między niezależnymi przedstawicielami nauki a przedstawicielami instytucji i organizacji wymienionych w tym przepisie (użyty bowiem zwrot „także” sugeruje odmiennosć cech kwalifikujących do bycia członkiem Rady Ochrony Pracy: z jednej strony – z tytułu reprezentowania określonych podmiotów, z drugiej zaś strony – z tytułu przynależności do świata nauki albo z racji wykonywanej profesji).

Ponieważ nie istnieją unormowania, które określałyby tryb, okoliczności i przyczyny odwoływania poszczególnych członków ROP (poza lakonicznym stwierdzeniem, iż członków ROP powołuje i odwołuje Prezydium Sejmu), sądzić należy, że mogą to być m.in. następujące przyczyny: wniosek podmiotu, który zgłosił daną osobę na kandydata na członka Rady, utrata cechy kwalifikującej określoną osobę do kandydowania do ROP (np. rezygnacja z członkostwa związku zawodowego), utrata możliwości pełnienia funkcji członka Rady z powodów osobistych (długotrwała choroba, utrata praw obywatelskich). Do tych przyczyn należy zaliczyć także utratę mandatu parlamentarnego (m.in. w związku z rozwiązaniem Sejmu).

Uzupełnienie składu ROP o nowych członków-reprezentantów

Sejmu winno nastąpić zgodnie z § 1 ust. 2 omawianej uchwały Prezydium Sejmu, czyli poprzez wyznaczenie ich przez odpowiednie komisje sejmowe, a następnie powołanie przez Prezydium Sejmu.

Wydaje się, iż Prezydium nowego Sejmu winno określić tryb, a także wszystko okoliczności odwoływania członków ROP – w celu uniknięcia w przyszłości związanych z tym ewentualnych wątpliwości.

11 czerwca 1993 r.

**NIEKTÓRE PRZEPISY
ROZDZIAŁU 6 USTAWY O OBOWIĄZKACH
I PRAWACH POSŁÓW I SENATORÓW**

IRENA GALIŃSKA-RĄCZY

1. Ustawa z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jednolity w Dz.U. z 1991, nr 18, poz. 79) nie wskazuje *expressis verbis* terminu, w jakim były poseł ma zgłosić swój powrót do pracy po upływie trzymiesięcznego okresu, o którym mowa w art. 24 ust. 4 tej ustawy. Innymi słowy, ustawa poselsko-senatorska nie określa wprost, w jakim terminie przed ponownym podjęciem zatrudnienia były poseł ma powiadomić o tym fakcie zakład pracy.

Art. 24 ust. 7 ustawy ustanawia jedynie warunek, jaki winien spełnić pracownik, który był posłem, by móc na podstawie omawianej ustawy powrócić do pracy. Mianowicie: zakład pracy jest zobowiązany zatrudnić byłego posła tylko wówczas, gdy zgłosi on podjęcie zatrudnienia w ciągu trzech miesięcy po zakończeniu omawianego urlopu.

Zgłoszenie do pracy byłego posła po urlopie bezpłatnym, z którego korzystał na podstawie art. 24 ust. 1, może zatem nastąpić 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].

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

2. Zakład pracy winien zatrudnić powracającego posła-pracownika na tym samym lub równorzędnym stanowisku pracy, co wynika z ust. 7 art. 24 ustawy poselsko-senatorskiej. Ochrona stosunku pracy posła (w tym posła przebywającego na urlopie bezpłatnym)

oraz byłego posła jest zbliżona do ochrony szczególnej, którą przepisy prawa pracy przewidują (i przewidywały) np. w stosunku do działaczy związków zawodowych, radnych, przedstawicieli organów samorządu pracowniczego oraz osób przebywających na urlopie wychowawczym.

W związku z tym interpretując pojęcia: „to samo stanowisko”, „stanowisko równorzędne” należy odwołać się do przepisów odnoszących się do pracowników objętych ochroną szczególną.

Na wstępie należy sprecyzować pojęcie „stanowisko pracy”. Kodeks pracy, np. w art. 29 określającym elementy umowy o pracę, nie posługuje się *expressis verbis* tym pojęciem. W literaturze prawniczej i orzecznictwie występuje natomiast pojęcie „zakres pracy”, wyznaczające miejsce pracy i zadanie pracy. Zakres pracy oznacza też rodzaj pracy (funkcję, charakter, stanowisko służbowe). Rodzaj pracy bywa też określany jako stanowisko pracy, przy czym stanowisko pracy jest zawsze składnikiem rodzaju pracy. Na pojęcie „stanowisko pracy” składają się te czynności, z którymi wiąże się nazwę zawodu lub specjalność albo te, które są funkcją realizowaną na odpowiednim stanowisku pracy. Można zatem powiedzieć, że stanowisko pracy jest elementem struktury organizacyjnej zakładu pracy, o określonym celu i zakresie działania.

Przez równorzędne stanowisko pracy rozumieć należy stanowisko odpowiadające kwalifikacjom pracownika, podobne rodzajowo do poprzednio zajmowanego, podobnie usytuowane w strukturze organizacyjnej zakładu pracy, z wynagrodzeniem nie niższym od pobieranego na poprzednim stanowisku.

Ocena, czy proponowane stanowisko spełnia wymogi przewidziane w art. 24 ust. 7 ustawy poselsko-senatorskiej, należy – w razie sporu – do sądu pracy (analogicznie jak w wypadku pracownic powracających po urlopiach wychowawczych – patrz np. E. Szemplińska, *Urlop wychowawczy*, Warszawa 1992).

Jednym z istotnych elementów oceny, czy dane stanowisko jest takie samo lub równorzędne z poprzednio zajmowanym, jest wynagrodzenie. W omawianym przypadku chodzi o wynagrodzenie odpowiadające wynagrodzeniu przewidzianemu na danym stanowisku.

W tym momencie pojawia się problem regulacji płac, przeprowadzonych w zakładzie pracy w okresie, kiedy poseł korzystał z urlopu bezpłatnego. Regulacja płac, czyli zmiana zasad wynagradzania doty-

czy ogółu pracowników danego zakładu pracy (a więc winien nią być objęty także były poseł po powrocie z urlopu), przy czym zaznaczyć należy, że regulacja płac nie może być utożsamiana ze zmianą płac wynikającą z awansu czy przeszerogowania innych pracowników. Przyjmuje się jako zasadę (np. przy urlopowach wychowawczych), iż jeżeli proponowane wynagrodzenie pracownika nie jest niższe od najniższego wynagrodzenia przewidzianego na danym stanowisku (zgodnie np. z obowiązującą w danym zakładzie pracy tabelą płac), to pracownikowi nie przysługuje roszczenie o podwyższenie takiego wynagrodzenia.

Ustawa poselsko-senatorska milczy na temat wynagrodzenia, które były poseł miałby otrzymać w momencie powrotu do pracy, jednakże przyjąć należy, że w żadnym wypadku nie może być ono niższe od tego, które pobierał przed urlopem bezpłatnym oraz winno uwzględniać wszystkie regulacje płac przeprowadzone w danym zakładzie pracy. Jeżeli wynagrodzenie zaproponowane byłemu posłowi w momencie powrotu do pracy uwzględnia wszystkie regulacje, nie jest niższe od najniższego wynagrodzenia przewidzianego na danym stanowisku i jest kwotowo nie niższe od wynagrodzenia otrzymywanego przed urlopem – uznać należy, iż warunek wynikający z art. 24 ust 7 cytowanej ustawy został spełniony. W omawianym przypadku chodzi o łączną kwotę wynagrodzenia, co oznacza, że nie musi być zachowana dawna struktura tego wynagrodzenia (czyli można inaczej ustalić poszczególne składniki wynagrodzenia, zmieniając np. wysokość jakiegoś dodatku przy wzroście wynagrodzenia zasadniczego; może np. zaistnieć sytuacja, że na danym stanowisku nie ma już dodatku funkcyjnego). Dopuszczalne jest także obniżenie grupy zaszerogowania (gdy zmieniła się w tym kierunku tabela płac), jeżeli aktualne wynagrodzenie jest kwotowo wyższe od wynagrodzenia otrzymywanego przed urlopem. W uchwale z 12 marca 1981 r. V PZP 4/80/OSNOP z 1981 r. nr 10, poz. 182 Sąd Najwyższy uznał, że obniżenie pracownikowi kategorii (grupy) osobistego zaszerogowania nie wymaga wypowiedzenia zmieniającego, jeżeli nie powoduje obniżenia wynagrodzenia.

3. Najistotniejszym przepisem chroniącym bezpośrednio stosunek pracy osoby sprawującej jednocześnie mandat poselski jest art. 26 powołanej na wstępie ustawy. Dyspozycja ustępu 1 tego artykułu, pełniąc funkcję szczególnej ochrony stosunku.

Zgodnie z wymienionym artykułem rozwiązanie stosunku pracy z posłem (byłym posłem) oraz zmiana bez zgody posła warunków pracy i płacy w czasie trwania kadencji oraz w ciągu dwóch lat po jej upływie może nastąpić po uzyskaniu przez zakład pracy zgody Prezydium Sejmu.

Omawiany przepis nie stanowi bezwzględnego zakazu rozwiązywania bądź zmiany stosunku pracy, lecz ustanawia jedynie specjalny w takich wypadkach tryb postępowania.

Tryb postępowania przewidziany w art. 26 omawianej ustawy ma charakter obligatoryjny.

Jeżeli zakład pracy nie dysponuje wolnym stanowiskiem (takim samym lub równorzędnym jak to, które zajmował były poseł przed urlopem bezpłatnym), może zaproponować zatrudnienie na innym stanowisku. W razie braku zgody byłego posła zakład pracy może – za uprzednią zgodą Prezydium Sejmu – wypowiedzieć takiemu pracownikowi umowę o pracę lub dokonać wypowiedzenia zmieniającego.

Ochrona stosunku pracy posła (byłego posła), polegająca na zakazie rozwiązania lub zmiany stosunku pracy bez zgody Prezydium Sejmu, obejmuje swym zakresem także wypowiedzenie warunków pracy i płacy (tzw. wypowiedzenia zmieniające).

Praktycznie w sytuacji, kiedy zakład pracy nie jest w stanie zapewnić byłemu posłowi powrotu do pracy na to samo lub równorzędne stanowisko, winien zatrudnić takiego pracownika, zapewniając odpowiednie wynagrodzenie (zgodnie z omówionymi wyżej zasadami wynikającymi z art. 24 ust. 7 ustawy) i jednocześnie zwrócić się do Prezydium Sejmu o zgodę na dokonanie wypowiedzenia zawartego stosunku pracy lub jego zmianę (oczywiście w sytuacji, kiedy poseł nie zgadza się z żadną z propozycji zakładu pracy). Zakład pracy może równocześnie, do czasu otrzymania decyzji Prezydium Sejmu, zwolnić takiego pracownika od obowiązku świadczenia pracy, z zachowaniem prawa do wynagrodzenia.

Jeżeli Prezydium Sejmu wyrazi zgodę na rozwiązanie stosunku pracy przez zakład bądź dokonanie wypowiedzenia zmieniającego, muszą być zachowane wszelkie postanowienia wymagane przepisami prawa pracy przy wypowiedzeniach (w tym odpowiedni okres wypowiedzenia).

W okresie wypowiedzenia zmieniającego muszą być zachowane

poprzednie warunki płacowe pracy (na podstawie art. 42 Kodeksu pracy), a po jego upływie pracownik albo zaakceptuje nowe warunki, albo też dojdzie do rozwiązania stosunku pracy. Pamiętać należy, że punktem wyjścia takiego wypowiedzenia powinna być dotychczasowa treść umowy o pracę – w zakresie jej istotnych elementów i miejsca pracy, stanowiska, wynagrodzenia itp.

4. Omawiając prawo do urlopu wypoczynkowego, przysługujące 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 wyjątkami przewidzianymi w Kodeksie pracy i przepisach wykonawczych.

Kodeks pracy przewiduje możliwość obniżenia wymiaru urlopu. Jednym z obniżeń 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. zmianami).

§ 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 w związku z tym urlopem żadnych dodatkowych „przywilejów”).

Odnosząc się do sprawy terminu udzielenia urlopu wypoczynkowego powracającemu do pracy byłemu posłowi, stwierdzić należy, że przepisy prawa pracy przewidują obowiązek sporządzenia przez kierownika zakładu pracy tzw. planu urlopów. Bez względu na ogólny plan urlopów, o udzielenie urlopu wypoczynkowego „od zaraz” może skutecznie wystąpić np. pracownica powracająca do pracy po urlopie wychowawczym. *Per analogiom* poseł może ubiegać się skutecznie o udzielenie urlopu wypoczynkowego bezpośrednio po urlopie bezpłatnym udzielonym na podstawie art. 24 ust. 1 oraz po okresie, o którym mowa w art. 24 ust. 7 ustawy poselsko-senatorskiej.

5 lipca 1993 r.

W SPRAWIE KONTYNUACJI DZIAŁAŃ ZESPOŁU DO SPRAW POMOCY SOCJALNEJ

ANNA KRYSZYNA STAŃCZYK

Na podstawie Ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 79) Kancelaria Sejmu obowiązana jest zapewnić byłym posłom pomoc socjalną.

Pomocy tej udziela się w uzasadnionych wypadkach. Na mocy delegacji ustawowej zawartej w art. 32 ust. 2 cytowanej ustawy Prezydium Sejmu zostało upoważnione do określenia zasad i form udzielania pomocy posłom i byłym posłom.

Wykonując to upoważnienie Prezydium Sejmu podjęło 26 maja 1992 r. uchwałę w sprawie zakresu, form i trybu udzielania pomocy socjalnej posłom i byłym posłom. Uchwała ta ustalała między innymi, że pomoc socjalna, o której mowa wyżej, przyznawana jest przez Prezydium Sejmu na wniosek zainteresowanego posła, zaopiniowany przez Zespół do Spraw Pomocy Socjalnej, powołany również przez Prezydium Sejmu.

Równocześnie w paragrafie 4 uchwały zawarta została subdelegacja dla tego zespołu do określenia w drodze regulaminu szczegółowych warunków pomocy socjalnej posłom i byłym posłom, trybu jej udzielania oraz wysokości.

Ustawa o obowiązkach i prawach posłów nie przewiduje obowiązku powoływania zespołu do spraw pomocy socjalnej, jako organu opiniodawczego, którego stanowisko stanowiłoby formalnoprawną przesłankę w procedurze załatwiania spraw związanych ze świadczeniem pomocy socjalnej dla posłów i byłych posłów. W konsekwencji ustawodawca nie wskazuje również organu właściwego do powołania takiego zespołu. *Expressis verbis* ustala natomiast obligatoryjność świadczenia posłom i byłym posłom pomocy socjalnej.

Ustawodawca nie definiuje także, nawet w sposób ogólny czy przykładowy, co należy rozumieć przez „uzasadnione wypadki” uprawniające posłów lub byłych posłów do ubiegania się o taką pomoc, Kancelarię Sejmu zaś obligujące do jej spełnienia. Przepis jest

jednak sformułowany w sposób kategoriyczny, jednoznacznie określający prawo podmiotowe posłów i byłych posłów. Należy przeto przyjąć, iż ustawodawca wskazując Prezydium Sejmu jako organ kompetentny do określenia zasad i form pomocy, zawarł w tym upoważnieniu, *per facta concludentia*, także prawo do sprecyzowania owych wypadków, obligujących do udzielenia przedmiotowej pomocy.

Należy zauważyć, iż Prezydium Sejmu wspomnianą uchwałą ustaliło zasady i warunki fakultatywnej pomocy socjalnej dla posłów i byłych posłów:

- w formie zapomogi (pod warunkiem niekorzystania przez nich ze świadczeń zakładowego funduszu socjalnego i mieszkaniowego w zakładzie pracy),
- w formie pożyczki, która może być udzielana na potrzeby mieszkaniowe oraz inne cele socjalne.
- W rozumieniu cytowanej uchwały uzasadnionymi wypadkami są:
 - „przyczyny losowe lub inne szczególnie uzasadnione przypadki”,
 - potrzeby mieszkaniowe, a także inne „cele socjalne”.

Brak precyzyjnego określenia przyczyn uzasadniających udzielenie pomocy socjalnej miał być zapewne konwalidowany przez każdorazowe rozważenie, w Zespole do Spraw Pomocy Socjalnej, wypadków obligujących Kancelarię Sejmu do udzielenia przedmiotowej pomocy posłom lub byłym posłom z punktu widzenia ustalonych kryteriów.

Uchwała Prezydium Sejmu nie określa bliżej warunków, jakim powinni odpowiadać przewodniczący tego zespołu lub jego członkowie, nie wskazuje również, w jakim trybie wykonywana będzie ich działalność opiniodawcza, a także czy i jakie są uprawnienia tego zespołu w razie nieuwzględnienia jego opinii.

Stąd można wywieść wniosek, iż funkcjonowanie tego zespołu nie jest obligatoryjne. W braku takiego zespołu czynności związane z zapewnieniem pomocy socjalnej byłym posłom należą do odpowiedniej komórki organizacyjnej Kancelarii Sejmu, na podstawie uchwały Prezydium Sejmu, przyznającej tę pomoc określoneму wnioskodawcy.

Rozpatrując wniosek byłego posła o udzielenie pomocy socjalnej w

uzasadnionym wypadku, właściwa komórka organizacyjna powinna zbadać, czy zachodzą przyczyny obligujące Kancelarię Sejmu do przyznania takiej pomocy, a w szczególności, czy zaistniał wypadek losowy determinujący taką potrzebę. Po zebraniu niezbędnych w sprawie materiałów (pozwalających na rozstrzygnięcie co do zasadności udzielenia pomocy socjalnej konkretnemu wnioskodawcy), przedstawia je, w odpowiednim trybie, Prezydium Sejmu – w celu podjęcia przezeń stosownej uchwały.

Nie oznacza to jednak, iż powołany przez Prezydium Sejmu Zespół do Spraw Pomocy Socjalnej przestał działać z mocy faktu rozwiązania parlamentu (Sejmu i Senatu).

Bez znaczenia w tej sprawie jest także fakt, iż członkami tego zespołu są byli posłowie. Wykonywane bowiem przez nich czynności nie mają charakteru prac parlamentarnych, lecz związane są z funkcjonowaniem obsługi posłów i byłych posłów, co należy do właściwości Kancelarii Sejmu.

Mogą oni zatem wykonywać nadal czynności opiniotwórcze, skoro Prezydium Sejmu obdarzyło ich zaufaniem co do ich bezstronności i rzetelności, przymiotów niezbędnych w takich sytuacjach, i nadal uznaje celowość funkcjonowania takiego zespołu.

Inną natomiast kwestią jest zasadność kontynuowania prac takiego zespołu ze względów finansowych, jeżeli miałyby się to wiązać z nadmiernymi kosztami, związanymi z dojazdami na posiedzenia zespołu, jak również aktualnymi honorariami za prace świadczone w zespole.

W ostatecznej konkluzji stwierdzić wypada, iż to Szef Kancelarii Sejmu podejmie stosowną decyzję w tej kwestii, w czym mieści się także ewentualność wystąpienia do Prezydium Sejmu z wnioskiem o wyrażenie zgody na:

- załatwianie spraw pomocy socjalnej dla byłych posłów bez konieczności zasięgnięcia opinii Zespołu do Spraw Pomocy Socjalnej,
- dokooptowanie do zespołu nowych członków.
- rozwiązanie zespołu, o którym mowa wyżej, i podjęcie uchwały precyzującej zasady i tryb udzielania pomocy socjalnej byłym posłom w okresie przejściowym.

7 czerwca 1993 r.

**ZGODA PREZYDIUM SEJMU
NA ROZWIĄZANIE STOSUNKU PRACY
LUB ZMIANĘ WARUNKÓW PRACY I PŁACY
Z POSŁEM PO ZAKOŃCZENIU KADENCJI**

JOANNA MARIA KAROLCZAK

Artykuł 26 ust. 1 Ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów z dnia 31 lipca 1985 r. (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 79) stanowi, że „rozwiązanie stosunku pracy z posłem (...) oraz zmiana stosunku pracy i płacy bez jego zgody, w czasie trwania kadencji oraz w ciągu dwóch lat po jej upływie, nie może nastąpić bez zgody (...) Prezydium Sejmu (...)”.

Rozwiązanie stosunku pracy lub zmiana jego warunków może nastąpić w drodze porozumienia stron, a w razie jego braku – konieczne jest uzyskanie uprzedniej zgody Prezydium Sejmu (por. W. Muszałski, *Uprawnienia pracownicze i socjalno-bytowe posła*). Brak takiej zgody powoduje bezskuteczność dokonanego wypowiedzenia lub rozwiązania stosunku pracy.

W dotychczasowej praktyce Prezydium Sejmu zasięgało przed wyrażeniem takiej zgody – opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Obowiązek taki nie wynika jednak *expressis verbis* ani z powołanej ustawy, ani z uchwały *Regulamin Sejmu RP*. Można go natomiast próbować wyinterpretować (poprzez wykładnię literalną) z umiejscowienia art. 26 w rozdziale 6 ustawy, którego tytuł brzmi: *Warunki wykonywania mandatu*. To samo sformułowanie powtórzone jest w punkcie 16 załącznika do uchwały *Regulamin Sejmu RP: Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych*, gdzie do zakresu Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich należą m.in. sprawy związane z warunkami wykonywania mandatu poselskiego. Zasięgnięcie więc opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich w sprawie rozwiązania stosunku pracy lub zmiany warunków pracy i płacy można próbować uznać za warunki wykonywania mandatu, mimo że dotyczą „byłego” posła. Przyjęcie takiej interpretacji oznacza, że Prezydium Sejmu będzie mogło wyrazić zgodę na rozwiązanie stosunku

pracy lub zmianę warunków pracy i płacy byłego posła dopiero po ukonstytuowaniu się Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich w Sejmie II kadencji, w okresie międzykadencyjnym zaś nie zajmie stanowiska w sprawie. Na rzecz tej interpretacji przemawiają normy zwyczajowego prawa parlamentarnego oraz stosowana dotychczas w polskim Sejmie praktyka.

Biorąc jednak pod uwagę, że omawiana wyżej praktyka nie wynika literalnie z przepisów ustawy, można też uznać, że Prezydium Sejmu może zajmować stanowisko w tej sprawie (wrazić zgodę lub nie) bez zasięgnięcia opinii (bez kierowania sprawy do rozpatrzenia) Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich, co oznacza, że może uczynić to również w okresie międzykadencyjnym, albowiem fakt niedziałania tej Komisji nie ma w takiej sytuacji prawnego znaczenia. Innymi słowy, nie ma żadnych przeszkód prawnych, aby Prezydium Sejmu wypowiedziało się w kwestii zgody dotyczącej rozwiązania stosunku pracy lub zmiany warunków pracy i płacy byłego posła bez zasięgnięcia opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich.

Podkreślić należy, że zajęcie stanowiska przez Prezydium Sejmu nie jest związane z żadnym terminem, nie ma też możliwości, aby uznać, że „milczenie oznacza zgodę”, albowiem Prezydium Sejmu jest zobligowane przepisem art. 26 ust. 1 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów do zajęcia w tej sprawie wyraźnego stanowiska.

29 czerwca 1993 r.

UPRAWNIENIA PRACOWNIKÓW BIUR POSELSKICH W ZWIĄZKU Z ZAKOŃCZENIEM I KADENCJI SEJMU

BEATA ALICJA HOMA, PIOTR KRAWCZYK

1. Zgodnie z przepisami art. 97 Kodeksu pracy w sytuacji rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy zakład pracy obowiązany jest niezwłocznie wydać pracownikowi świadectwo pracy.

W świadectwie pracy należy podać dane dotyczące okresu i rodzaju wykonywanej pracy, zajmowanych stanowisk, wysokości i składników wynagrodzenia, uzyskanych w zakładzie kwalifikacji, trybu rozwiązania albo okoliczności wygaśnięcia stosunku pracy, a także informacje niezbędne do ustalenia uprawnień pracowniczych, określone przepisami wydanymi na podstawie art. 98 § 7 k.p. Zamieszcza się także wzmiankę o ewentualnym zajęciu wynagrodzenia za pracę w myśl przepisów o postępowaniu egzekucyjnym.

Pracownik może w ciągu 7 dni od otrzymania świadectwa pracy wystąpić z wnioskiem do kierownika zakładu pracy o sprostowanie świadectwa.

W myśl przepisu art. 99 k.p. pracownikowi przysługuje roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej przez zakład pracy wskutek niewydania w terminie lub wydania niewłaściwego świadectwa pracy. Odszkodowanie przysługuje w wysokości wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy z tego powodu, nie dłużej jednak niż za 6 tygodni. Orzeczenie sądu o odszkodowaniu w związku z wydaniem niewłaściwego świadectwa stanowi podstawę do zmiany tego świadectwa.

2. Zagadnienie przyznania pracownikom biur poselskich odpraw przewidzianych przepisami Ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładów pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (ustawa o zwolnieniach grupowych), (Dz.U. z 1990 r., nr 4, poz. 19) jest złożone, z uwagi na fakt, że pracownicy biur poselskich – w myśl postanowień uchwały Prezydium Sejmu z dnia 10 grudnia 1991 r. w sprawie biur poselskich oraz sekretariatów klubów parla-

mentarnych – mogli być zatrudniani w biurze poselskim według wariantu A lub B tej uchwały, w zależności od dokonanego przez posła wyboru.

Wariant A zakłada, że Kancelaria Sejmu, na wniosek posła, zawiera z pracownikami biur poselskich umowy o pracę.

Z uzyskanych telefonicznie informacji wynika, że w trakcie trwania I kadencji Sejmu Kancelaria Sejmu zawierała z pracownikami biur umowy o pracę na czas określony (do końca pierwszej kadencji). W związku z tym stosunek pracy z tymi pracownikami wygasł z chwilą zaistnienia przesłanki określonej w umowie (koniec I kadencji parlamentu). Tak więc w świetle przepisów Kodeksu pracy umowy te wygasły).

W konsekwencji pracownikom tym nie przysługuje prawo do odpraw przewidzianych przepisami powołanej wyżej ustawy o zwolnieniach grupowych.

Wariant B zakłada, że poseł w swoim imieniu zawiera umowy o pracę (na czas określony lub nieokreślony) z pracownikami biur poselskich.

Stąd też sytuacja pracowników biur poselskich zatrudnianych przez posłów przedstawia się w sposób zróżnicowany.

Należy przyjąć, że w tym przypadku zakładem pracy było biuro poselskie. W następstwie rozwiązania Sejmu nastąpiła likwidacja biur poselskich, a więc likwidacja zakładów pracy, czyli zaistniała okoliczność przewidziana w art. 1 ust. 2 powołanej wyżej ustawy o zwolnieniach grupowych.

Tym pracownikom biura poselskiego, z którymi poseł zawarł umowy o pracę na czas nieokreślony, przysługują odprawy przewidziane w przepisach powołanej wyżej ustawy o zwolnieniach grupowych. Do wypłaty odprawy zobowiązany jest pracodawca, tj. poseł, któremu Kancelaria Sejmu zobowiązana jest zapewnić na ten cel środki finansowe zgodnie z postanowieniami załącznika do uchwały Prezydium Sejmu z 10 grudnia 1991 r. w sprawie biur poselskich oraz sekretariatów klubów parlamentarnych (rozdział I, część I, ust. 1, pkt 1 załącznika).

Kwestia ewentualnych uprawnień przysługujących pracownikom biur zatrudnionych przez posłów na podstawie umów o pracę na czas określony wynika z postanowień tych umów, których treści nie zna-

my.

Jeżeli umowy były zawierane na czas do końca pierwszej kadencji, wówczas pracownikom tym nie przysługują odprawy. Ich sytuacja jest analogiczna jak pracowników zatrudnionych na czas określony przez Kancelarię Sejmu (omówiony wyżej wariant A).

W pozostałych wypadkach, aby stwierdzić, czy pracownikom przysługują odprawy, należałoby przeanalizować treści zawartych umów o pracę.

Osobom świadczącym pracę na podstawie umów-zleceń nie przysługują odprawy określone w ustawie o zwolnieniach grupowych, ponieważ osoby te nie są pracownikami w rozumieniu Kodeksu pracy. Ewentualne uprawnienia odszkodowawcze tych osób wynikać mogą z treści zawartych z nimi umów.

3. Zatrudniając pracownika pracodawca dokonuje w jego dowodzie osobistym stosownej adnotacji o zatrudnieniu.

4. Z przepisów Ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o statystyce państwowej (Dz.U. z 1989 r. nr 40, poz. 221) oraz z zarządzenia nr 74 z 1989 r. Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego nie wynika obowiązek ubiegania się przez biura poselskie o wpis w rejestrze „Regon”.

6 lipca 1993 r.

DATA UTWORZENIA KLUBU LUB KOŁA POSELSKIEGO

JOANNA MARIA KAROLCZAK

Zgodnie z art. 4 ust. 1 Ustawy konstytucyjnej 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) kadencja Sejmu rozpoczyna się w dniu wyborów, a więc (teoretycznie) możliwe jest powstanie klubu (koła) poselskiego w dniu wyborów. Pewność wyboru uzyskuje się jednak dopiero w wyniku obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej. Fakt wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów – do czasu rozstrzygnięcia sprawy przez Sąd Najwyższy w trybie art. 128 ustawy z 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza (Dz.U. nr 45, poz. 205) – nie „zawiesza” w żaden sposób działania mandatu, a wręcz w art. 124 ust 5 teże ustawy jest powiedziane, że do posła, przeciwko któremu skierowano protest, stosuje się przepisy o obowiązkach i prawach posłów. Wygaśnięcie mandatu może jednak nastąpić w razie ogłoszenia uchwały Sądu Najwyższego o nieważności wyborów lub nieważności wyboru posła oraz w przypadkach określonych w art. 131 ust. 1 ustawy, a więc m.in. w przypadku odmowy złożenia ślubowania poselskiego. Osoba składająca ślubowanie jest już posłem pod warunkiem rozwiązującym (odmowa złożenia ślubowania powoduje niemożność wykonywania mandatu).

Art. 14 Ustawy z dnia 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 79) w związku z art. 9 ust. 1 i 7 *Regulaminu Sejmu RP* z 30 lipca 1992 r. (M.P. nr 26, poz. 185, z późn. zm.) stanowi, że posłowie mogą tworzyć w Sejmie kluby parlamentarne, koła, zespoły poselskie lub porozumienia. Ich władze podają do wiadomości Prezydium Sejmu składy osobowe (klubów, kół) oraz regulaminy (statuty) wewnętrzne. Trudno jednak uznać dzień „podania do wiadomości Prezydium Sejmu” składu osobowego klubu (koła) za datę powstania takiego klubu (koła) – fakt poinformowania Prezydium Sejmu ma bowiem jedynie charakter deklaracyjny i jest wynikiem wcześniejszego ukonstytuowania się

klubu (koła). Decydujące znaczenie dla powstania klubu (koła) poselskiego ma więc dzień zebrania się posłów w takim klubie i wybranie jego władz. Za datę utworzenia klubu (koła) należy więc uznać dzień pierwszego posiedzenia klubu, które ma charakter konstytuujący klub (koło) poselskie.

11 października 1993 r.

RYCZAŁT POSELSKI ORAZ PRZEPISY ZWIĄZANE Z *INCOMPATIBILITAS* MANDATU POSELSKIEGO

IRENA GALIŃSKA-RĄCZY, JOANNA MARIA KAROLCZAK

1. Zgodnie z art. 24 ust. 1 Ustawy z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów (tekst jednolity Dz.U. z 1991 r. nr 18, poz. 79) zakład pracy zatrudniający posła jest zobowiązany na wniosek tego posła udzielić mu urlopu bezpłatnego dla umożliwienia wykonywania mandatu. Posłowie, którzy korzystają z takiego urlopu, mają prawo do miesięcznego ryczału poselskiego na podstawie art. 24 ust. 3 ustawy (wg dosłownego brzmienia poseł „otrzymuje miesięczny ryczałt poselski”).

Podstawową przesłanką do uzyskania przez posła tego ryczału jest:

- status pracownika,
- uzyskanie urlopu bezpłatnego w macierzystym zakładzie pracy.

Spełniając te przesłanki poseł staje się tzw. posłem zawodowym, otrzymującym pełen ryczałt poselski. Ryczałt poselski jest w tym wypadku rekompensatą za nie wypłacane w czasie urlopu bezpłatnego wynagrodzenia.

Inaczej przedstawia się sytuacja posła, który nie jest pracownikiem *sensu stricte* albo który z innych przyczyn nie może korzystać z urlopu bezpłatnego (np. emeryt, prowadzący działalność gospodarczą, rolnik, wykonujący wolny zawód typu adwokat itp.).

Wobec takich posłów Prezydium Sejmu na podstawie art. 24 ust. 4 omawianej ustawy może podjąć decyzję o przyznaniu części lub całości miesięcznego ryczału poselskiego, wynikającego z art. 24 ust. 3 ustawy. Decyzję o przyznaniu ryczału poselskiego na mocy art. 24 ust. 4 ustawy podejmuje każdorazowo Prezydium Sejmu, biorąc pod uwagę indywidualną sytuację ubiegającego się o ten ryczałt posła.

Jak widać, jest to postanowienie o charakterze fakultatywnym, albowiem przyznanie takiego ryczału uzależnione jest od decyzji Prezydium Sejmu, w odróżnieniu od obligatoryjności ryczału przysługującego w myśl art 24 ust. 3.

Wydaje się, iż mimo że przyznawanie takiego ryczałtu ma charakter uznaniowy, Prezydium Sejmu winno jednak ustalić pewne kryteria i zasady przyznawania ryczałtu na mocy art. 24 ust. 4, tak aby pozostały one w harmonii z ideą „podstawowego” ryczałtu przysługującego na mocy art. 24 ust. 3.

2. Jeżeli chodzi o przepisy zobowiązujące posła do rezygnacji z wykonywania zawodu lub funkcji (określonego stanowiska), czyli tzw. *incompatibilitas*, stwierdzić należy, że poza Ustawą konstytucyjną z dnia 17 października 1992 r. i Ustawą z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (Dz.U. nr 56, poz. 274) istnieją jeszcze następujące akty prawne dotyczące tej materii:

– Ustawa z dnia 30 czerwca 1970 r. o służbie wojskowej żołnierzy zawodowych (tekst jednolity Dz.U. z 1992 r. nr 8, poz. 31, z późn. zm.); zgodnie z art. 21 ust. 1 pkt a, w razie wyboru na posła żołnierza zawodowego w służbie stałej przenosi się go w stan nieczynny;

– Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz. 179, z późn. zm.); z art. 63 ust. 1 ustawy wynika, iż policjant nie może być członkiem partii politycznej. Oznacza to, że poseł (kandydat na posła) musi być osobą bezpartyjną. Szczegółowy tryb postępowania w wypadku wybrania na posła określa zarządzenie Komendanta Głównego Policji, w myśl którego poseł-funkcjonariusz zostaje urlopowany ze służby;

– Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 45, poz. 205); w art. 131 ust. 1 pkt 5 przewiduje ona szereg stanowisk, których zajmowanie powoduje wygaśnięcie mandatu poselskiego. Są to następujące stanowiska:

- sędzia Trybunału Konstytucyjnego,
- sędzia Trybunału Stanu,
- sędzia Sądu Najwyższego,
- Prezes Narodowego Banku Polskiego,
- Rzecznik Praw Obywatelskich,
- Prezes Najwyższej Izby Kontroli,
- ambasador,
- wojewoda.

Wszystkie te stanowiska są równocześnie wymienione w art. 8 Małej Konstytucji oraz w odpowiednich ustawach szczególnych (patrz np. Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (tekst jednolity

Dz.U. z 1993 r., nr 38, poz. 172). Wygaśnięcie mandatu w tych przypadkach (zgodnie z postanowieniami Ordynacji wyborczej) stwierdza Marszałek Sejmu.

13 października 1993 r.

**UPRAWNIENIA POLICJI
W ZAKRESIE STOSOWANIA
ŚRODKÓW PRZYMUSU BEZPOŚREDNIEGO
I UŻYWANIA BRONI PALNEJ**

ZDZISŁAW GALICKI

Podstawy prawne stosowania środków przymusu bezpośredniego oraz użycia broni palnej przez Policję znajdują się w przepisach, które po pierwsze – dają Policji prawo do użycia określonych rodzajów środków, po drugie zaś – określają szczegółowo zasady, przypadki i sposoby posługiwania się tymi środkami. Do przepisów tych należą:

a) art. 16 i 17 Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz. 179);

b) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie określenia przypadków oraz warunków i sposobów użycia przez policjantów środków przymusu bezpośredniego (Dz.U. nr 70, poz. 410);

c) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu postępowania przy użyciu broni palnej przez policjantów (Dz.U. nr 70, poz. 411);

d) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa lub niebezpiecznego zakłócenia porządku publicznego oraz zasad użycia broni palnej przez te jednostki (Dz.U. nr 26, poz. 104).

Najważniejsze, a zarazem ramowe uregulowania w przedmiotowym zakresie zawiera ustawa o Policji. Określa ona rodzaje środków przymusu bezpośredniego stosowanych przez Policję oraz ogólne przesłanki i najważniejsze zasady ich użycia. Jedyne w odniesieniu do broni palnej, zapewne ze względu na szczególny i wyjątkowy charakter tego środka, ustawa zawiera szczegółowe wyliczenia możliwości użycia broni, a także formułuje dodatkowe zasady korzystania z niej.

Ustalając w art. 16 cytowanej ustawy katalog dopuszczalnych środków przymusu bezpośredniego zaliczono do nich:

„1) fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obezwładniania bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów,

- 2) pałki służbowe,
- 3) wodne środki obezwładniające,
- 4) psy służbowe,
- 5) pociski miotane”.

Ustawa, co należy zaznaczyć, nie określa użycia broni palnej jako środka przymusu bezpośredniego, jakkolwiek w doktrynie niekiedy ujmuje się użycie broni palnej jako jeden z elementów katalogu środków przymusu bezpośredniego (np. M Goettel, *Policyjne środki przymusu bezpośredniego*, Szczytno 1991, s. 11). Ustawodawca potraktował broń palną w sposób szczególny, poddając ją odrębnej regulacji zarówno w samej ustawie, jak i w przepisach wykonawczych. W art. 17 ust. 1 ustawy uznano, że policjanci mają prawo użycia broni palnej w ośmiu, ściśle określonych sytuacjach:

„1) w celu odparcia bezpośredniego, bezprawnego zamachu na życie własne lub innej osoby,

2) w celu odparcia niebezpiecznego zamachu na siedziby najwyższych organów władzy i administracji państwowej, a także na obiekty ważne dla bezpieczeństwa lub obronności państwa, dla gospodarki lub kultury narodowej oraz na przedstawicielstwa dyplomatyczne i urzędy konsularne państw obcych,

3) przeciwko osobie, która wezwana do natychmiastowego porzucenia broni lub niebezpiecznego narzędzia nie zastosuje się do tego wezwania i jej zachowanie wskazuje na bezpośredni zamiar użycia wobec człowieka broni lub innego niebezpiecznego narzędzia,

4) przeciwko osobie, która usiłuje przemocą odebrać broń uprawnionemu do jej posiadania,

5) w celu odparcia bezpośredniego zamachu na konwój ochraniający osoby, pieniądze, tajne dokumenty lub przedmioty wartościowe,

6) w pościgu za osobą, wobec której użycie broni było dopuszczalne w sytuacjach określonych w pkt. 1-5,

7) w pościgu za osobą podejrzaną o popełnienie szczególnie niebezpiecznego przestępstwa,

8) w celu udaremnienia ucieczki skazanego, tymczasowo aresztowanego bądź zatrzymanego szczególnie niebezpiecznego przestępcy”.

W ust. 2 tegoż artykułu stwierdzono ponadto, że „w działaniach oddziałów i pododdziałów zwartych Policji użycie broni palnej może nastąpić tylko na rozkaz ich dowódcy”.

Ustawa o Policji reguluje też zagadnienie stosowania środków przymusu bezpośredniego przez strażę miejskie, ograniczając je do środków fizycznych, technicznych i chemicznych oraz pałek służbowych, a także eliminując możliwość używania przez te strażę broni palnej (art. 24 ust 3).

Jeśli chodzi o zasady użycia przez Policję środków przymusu bezpośredniego i broni palnej, to w oparciu o analizę przepisów ustawy i aktów wykonawczych można sformułować – jak to wskazano w doktrynie (M. Goettel, *op. cit.*, s. 12) – pewne podstawowe i ogólne reguły, których należy przestrzegać przy posługiwaniu się tymi środkami. Odnoszą się one zarówno do podjęcia decyzji o ich zastosowaniu, jak i do samego ich stosowania. Do zasad tych należą:

- a) zasada celowości,
- b) zasada ostrzeżenia,
- c) zasada niezbędności,
- d) zasada dążenia do minimalizacji skutków.

Jeżeli chodzi o stosowanie środków przymusu bezpośredniego, to cytowana ustawa o Policji w art. 16 ust. 2 wyraźnie stwierdza, że policjanci mogą stosować jedynie środki „...odpowiadające potrzebom wynikającym z istniejącej sytuacji i niezbędne do osiągnięcia podporządkowania się wydawanym poleceniom”.

Natomiast odpowiednie rozporządzenie Rady Ministrów z 17 września 1990 r. (Dz.U. nr 70, poz. 410), oprócz szczegółowego określenia przypadków, warunków i sposobów użycia przez policjantów poszczególnych środków przymusu bezpośredniego, formułuje też ogólny zakaz (§ 4) stosowania środków przymusu bezpośredniego (z wyjątkiem chwytów obeszładniających) wobec:

- a) kobiet o widocznej ciąży,
- b) osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat,
- c) starców,
- d) osób o widocznym kalectwie.

Ponadto rozporządzenie to nakłada na policjantów przed użyciem przymusu obowiązek:

- a) wezwania osoby do zachowania się zgodnego z prawem,
- b) uprzedzenia o zastosowaniu środków przymusu.

Od czynności tych można odstąpić, jeżeli zwłoka groziłaby niebezpieczeństwem dla życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia (§ 2).

Policjanci są też zobowiązani do udokumentowania faktu użycia środka przymusu bezpośredniego, a na ich przełożonych ciąży obowiązek zbadania zasadności, warunków i sposobu zastosowania tych środków przez podległych im policjantów (§ 18).

Jeśli chodzi z kolei o użycie broni palnej, to ustawa o Policji w art. 17 ust. 3 stanowi, że użycie tej broni „...powinno następować w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę osobie, przeciwko której użyto broni, i nie może zmierzać do pozbawienia jej życia, a także narażać na niebezpieczeństwo utraty życia lub zdrowia innych osób”.

Przyjęte na podstawie art. 17 ust. 4 ustawy o Policji odnośne rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 września 1990 r. (Dz.U. nr 70, poz. 411) ustala – analogicznie do zakazu stosowania środków przymusu – zakaz używania broni palnej wobec kobiet o widocznej ciąży, osób, których wygląd wskazuje na wiek do 13 lat, starców i osób o widocznym kalectwie. Jednakże zakaz ten ma zastosowanie tylko w razie pościgu za tymi osobami lub udaremnienia im ucieczki, natomiast nie stosuje się do osób dopuszczających się zamachu (patrz art. 17 ust. 1 pkt 1-5 cytowanej ustawy oraz § 4 ww. rozporządzenia).

Rozporządzenie to określa szczegółowo zarówno postępowanie policjanta przed użyciem broni palnej (wezwanie osoby do zachowania zgodnego z prawem, wezwanie osoby do zatrzymania się, zagrożenie użyciem broni, oddanie strzału ostrzegawczego, uprzedzenie osoby konwojowanej, że w razie próby ucieczki zostanie użyta broń palna), jak i po użyciu broni (udzielenie pierwszej pomocy, zabezpieczenie miejsca zdarzenia i ustalenie świadków, sporządzenie wymaganej dokumentacji oraz powiadomienie przełożonych). Z kolei przełożony policjanta obowiązany jest zbadać, czy użycie broni palnej nastąpiło zgodnie z obowiązującymi przepisami, oraz powiadomić o tym wyższego przełożonego, a w przypadku śmierci lub zranienia człowieka – także prokuratora.

Omawiane rozporządzenie przewiduje również możliwość odstąpienia od wezwania do zatrzymania się, zagrożenia użyciem broni i oddania strzału ostrzegawczego „...gdy wszelka zwłoka groziłaby bezpośrednim niebezpieczeństwem dla życia ludzkiego”.

W podobny sposób zostało też uregulowane stosowanie środków przymusu bezpośredniego i użycie broni palnej przez oddziały i pododdziały zwarte Policji, z powtórzeniem ustawowego zastrzeżenia użycia broni palnej przez te oddziały wyłącznie na rozkaz dowódcy i dodaniem wymogu otrzymania polecenia komendanta wojewódzkiego Policji (rozporządzenie Rady Ministrów z 5 marca 1991 r.).

Przepisy dotyczące stosowania środków przymusu bezpośredniego i używania broni palnej przez Policję zastąpiły wcześniejsze unormowania odnoszące się do Milicji Obywatelskiej. Należy jednak zaznaczyć, że przepisy ustawy o Policji i rozporządzeń wykonawczych do niej przejęły w znacznym zakresie rozwiązania przyjęte uprzednio w uregulowaniach prawnych dotyczących Milicji Obywatelskiej.

Uprawnienia funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej w zakresie używania środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej były ostatecznie uregulowane przez Ustawę z 14 lipca 1983 r. o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych i zakresie działania podległych mu organów (Dz.U. 1983 nr 38 poz. 172; 1989 nr 34, poz. 180). Na podstawie zawartej tamże delegacji ustawowej Minister Spraw Wewnętrznych określił w dwóch rozporządzeniach z dnia 6 stycznia 1984 r. szczegółowe warunki użycia środków przymusu bezpośredniego oraz broni palnej przez funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej (Dz.U. z 1984 r., nr 6, poz. 29 i 30).

Katalog przewidzianych w tych przepisach środków przymusu bezpośredniego jest w zasadzie identyczny ze środkami przewidzianymi w przepisach dotyczących Policji. Zbliżone są również zasady ogólne i szczegółowe ich zastosowania. Warto natomiast zauważyć, że przepisy dotyczące MO przewidywały możliwość stosowania środków przymusu bez żadnych ograniczeń (a więc także wobec kobiet w ciąży, starców, dzieci i kalek) „...w przypadkach, w których funkcjonariusze podejmują czynności przeciwko uczestnikom zbiorowych działań zagrażających bezpieczeństwu państwa lub naruszających porządek publiczny”. Przepisy odnoszące się do Policji takiej możliwości nie przewidują.

W przepisach dotyczących Policji sformułowano wyraźnie zasadę,

że stosowanie środków przymusu ma powodować „możliwie najmniejszą dolegliwość”, której to zasady ujętej w taki sposób brakowało w uregulowaniach odnoszących się do Milicji Obywatelskiej.

Katalog sytuacji uprawniających do użycia broni palnej przez funkcjonariuszy MO był szerszy aniżeli w odniesieniu do policjantów. Obejmował on, poza sytuacjami powtórzonymi w ustawie o Policji, także przypadki użycia broni:

- a) w celu zapobieżenia lub odparcia zamachu na mienie społeczne znacznej wartości,
- b) w razie gdy konwojowany niebezpieczny przestępca podjął, nie budząc wątpliwości, próbę ucieczki,
- c) w celu udaremnienia nielegalnego przekroczenia granicy państwowej.

Natomiast przepisy dotyczące Policji przewidują dodatkowo możliwość użycia broni w celu odparcia niebezpiecznego zamachu na przedstawicielstwa dyplomatyczne oraz urzędy konsularne państw obcych oraz rozbudowują szczegółowo, użyte przez uregulowania odnoszące się do MO, określenie „zamachu na obiekty państwowe i ważne urządzenia użyteczności publicznej”.

Postępowanie funkcjonariusza MO przed użyciem broni palnej oraz po użyciu tej broni, łącznie z określeniem zakazu jej stosowania wobec pewnych kategorii osób, było uregulowane analogicznie do opisanych wyżej unormowań dotyczących Policji.

15 lutego 1993 r.

O POTRZEBIE DOKONANIA ZMIAN UREGULOWAŃ PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH STRAŻY MIEJSKICH

ZDZISŁAW GALICKI

Instytucja straży miejskich wymaga, bez wątplenia, przyjęcia w najbliższym czasie jasnych, jednoznacznych i w miarę możliwości całościowych uregulowań prawnych odnoszących się do statusu prawnego i zakresu uprawnień tych formacji. Aktualny stan tych uregulowań, w świetle dotychczasowej praktyki działalności straży miejskich, pozostawia bowiem wiele do życzenia.

Od strony formalnej podstawą prawną działania straży miejskich jest Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz. 179). Rozdział III tej ustawy (art. 23 i 24) uprawnia (fakultatywnie) organy samorządu miejskiego, to jest burmistrzów i prezydentów miast, do tworzenia straży miejskich w porozumieniu z Ministrem Spraw Wewnętrznych. Takież porozumienie z Ministrem Spraw Wewnętrznych wymagane jest w odniesieniu do statutu straży, nadawanego jej każdorazowo przez burmistrza lub prezydenta miasta. Zgodnie z art. 24 ust. 1 tej ustawy statuty takie winny określać „szczegółowy zakres zadań, obowiązków i uprawnień straży miejskich, a także ich strukturę, umundurowanie, dystynkcje i uzbrojenie”.

Takie rozwiązanie stwarza jednak możliwość przyjęcia w poszczególnych statutach daleko różniących się ustaleń. W tej sytuacji rola Ministra Spraw Wewnętrznych, z którym organy samorządowe winny – w myśl sformułowania ustawowego – jedynie „porozumieć się”, powinna sprowadzać się jednak w praktyce do czegoś więcej. Wydaje się on być tutaj nie równorzędnym partnerem samorządu, ale organem wykonującym odpowiedni nadzór nad uwzględnieniem przez statuty straży miejskich we właściwy, prawnie dopuszczalny sposób wszystkich wymienionych wyżej elementów ustawowych. Ta sprawa winna być jasno rozstrzygnięta przez przyszłe uregulowanie prawne.

W samej ustawie o Policji występuje też wyraźna niekonsekwencja, jeśli chodzi o uzbrojenie straży miejskich i możliwość używania przez

ich funkcjonariuszy) broni palnej. Statuty, zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy o Policji, mają określać między innymi „uzbrojenie” straży miejskich. Ponadto, według art. 1 ust. 2 pkt 5 te same ustawy, straże miejskie zostały formalnie zaliczone do tzw. „specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych”. Z kolei zaś art. 24 ust. 3 ustawy o Policji wyraźnie stwierdza, że „funkcjonariusze” straży miejskich nie mogą używać broni palnej”, a dopuszczalne środki przymusu bezpośredniego, jakimi dysponują, to „fizyczne, techniczne i chemiczne środki służące do obezwładniania bądź konwojowania osób oraz do zatrzymywania pojazdów” oraz „pałki służbowe”.

Takie rozwiązanie stawia funkcjonariuszy straży miejskich w wyraźnie niekorzystnej sytuacji w porównaniu z funkcjonariuszami innych specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, takich jak na przykład Straż Przemysłowa, Straż Poczтовая, Służba Ochrony Kolei, Państwowa Straż Rybacka, strażnicy leśni i Straż Parków Narodowych. Ci ostatni mają bowiem w określonych prawnie przypadkach uprawnienie do używania broni palnej, a i zakres dopuszczalnych środków przymusu bezpośredniego jest częstokroć dużo szerszy (np. psy służbowe lub pociski miotane). Jest rzeczą charakterystyczną, że powołany w ramach realizacji programu rządowego „Sprawiedliwe i bezpieczne państwo” z września 1992 r. specjalny zespół miał zająć się przeglądem działania specjalistycznych służb policyjnych oraz zasad ich integracji i współdziałania, z wyłączeniem wszakże straży miejskich.

Istotnym problemem pozostaje także wzajemna relacja pomiędzy celami, jakie mają do spełnienia straże miejskie, a posiadanymi przez nie uprawnieniami. Jak stwierdzono w doktrynie: „Stawiane im w statucie cele, jakie mają spełniać, są różnorodne. W badaniach dało się ustalić takie jak: zwalczanie patologii i umacnianie dyscypliny społecznej, ochrona mienia (włamania i kradzieże samochodów), zwalczanie „dzikiego handlu”, kontrola stanu sanitarnego, utrzymanie czystości w miejscach publicznych, ochrona obiektów komunalnych, dozór nad prawidłowym oznakowaniem ulic i przestrzeganiem przepisów o ruchu drogowym, sygnalizowanie awarii urządzeń ciepłowniczych, wodnokanalizacyjnych, gazowniczych, ochrona terenów zielonych itd.” (*Prawo policyjne* [red. S. Sagan], Katowice 1992, t. I, *Komentarz*, s. 39).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 1990 r. w

sprawie szczegółowych zasad współpracy Policji ze strażami miejskimi oraz zakresu nadzoru fachowego i pomocy udzielanej tym strażom przez Komendanta Głównego Policji (Dz.U. nr 84, poz. 492) stanowi ponadto, że Policja i straż miejskie są obowiązane do współpracy w zakresie „ochrony bezpieczeństwa obywateli, utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także w przypadkach katastrof lub klęsk żywiołowych” (§ 1 ust. 1). Zadania te wchodzą zatem także do szerokiego zakresu celów działalności straży miejskich.

Natomiast, jak słusznie zauważono w doktrynie, „wątpliwości nasuują się już co do tego, czy straż miejskie mogą skutecznie realizować zakreślone im w statutach cele, jeżeli weźmie się pod uwagę ich prawne możliwości działania” (*Prawo policyjne, op. cit.*).

Podstawowe ograniczenie tych możliwości wynika już z art. 24 ust. 2 ustawy o Policji, stwierdzającego, że „funkcjonariusze straży miejskiej wykonują wyłącznie czynności administracyjnoporządkowe”, jak również ze wspomnianego wyżej ustawowego wyłączenia możliwości używania przez nich broni palnej oraz znacznego ograniczenia zakresu dopuszczalnych środków przymusu bezpośredniego.

Od strony formalnoprawnej kompetencje funkcjonariuszy straży miejskich są zatem znacznie ograniczone. Podstawowym środkiem ich działania jest w praktyce sygnalizowanie stwierdzonych naruszeń i uchybień odpowiednim organom, a jedynym dostępnym środkiem karnym pozostaje postępowanie mandatowe.

Strażnicy miejscy nie są uprawnieni do:

- a) zatrzymywania osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia,
- b) zbierania i zabezpieczania dowodów,
- c) występowania samodzielnie z wnioskami do kolegów ds. wykroczeń.

W zakresie postępowania mandatowego, z natury swej i tak niezbyt dolegliwego dla osób, wobec których bywa ono stosowane, uprawnienia funkcjonariuszy straży miejskiej uległy ponadto istotnym ograniczeniom. Ograniczenia te wynikają przede wszystkim z Rozporządzenia Ministra-Szefa Urzędu Rady Ministrów z dnia 15 maja 1991 r. w sprawie określenia wykroczeń, za które (...) funkcjonariusze straży miejskich są upoważnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz.U. nr 43, poz. 193). Rozporządzenie to, w sposób – jak się wydaje – nie do końca przemyślany, ograniczyło

uprawnienia mandatowe strażników miejskich, doprowadzając nawet do paradoksalnej sytuacji niemożności wyciągnięcia konsekwencji w stosunku do osób odmawiających wylegitymowania się. Z kolei nadane przez to rozporządzenie uprawnienie do nakładania przez strażników miejskich mandatów za cały szereg wykroczeń w ruchu drogowym pozostaje w sprzeczności z ustawą z dnia 6 lutego 1992 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. nr 11, poz. 41), uznającą w zasadzie wyłączną właściwość Policji w tym zakresie.

Wydaje się, że ostateczne i pełne uregulowanie prawne dotyczące statusu, kompetencji i uprawnień straży miejskich i ich funkcjonariuszy powinno nastąpić w formie odrębnej ustawy. Ustawa ta powinna uwzględnić praktyczne doświadczenia płynące z dotychczasowej działalności straży miejskich. Ustawa ta winna też jasno określić pozycję i uprawnienia straży miejskich w porównaniu z Policją, a także z innymi specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi. Wydaje się, że pozycja i uprawnienia straży miejskich powinny być co najmniej porównywalne z pozycją i uprawnieniami innych specjalistycznych uzbrojonych formacji ochronnych, jeżeli straże miejskie mają w sposób rzeczywisty i skuteczny wypełniać nałożone na nie zadania. Celowe też wydaje się w związku z tym wyraźne uznanie, że przy wykonywaniu czynności urzędowych funkcjonariusze straży miejskich korzystają z ochrony prawnej przewidzianej dla funkcjonariuszy publicznych.

Dla właściwego przygotowania funkcjonariuszy straży miejskich do wykonywania powierzonych im zadań jest również konieczne zapewnienie od strony prawnej i praktycznej obowiązkowego szkolenia tych funkcjonariuszy na poziomie nie niższym od wykszolenia podoficerskiego policjantów służb patrolowo-prewencyjnych. Dotychczasowe przepisy w tym zakresie (cytowane wyżej rozporządzenie Rady Ministrów z 30 listopada 1990 r.) mają charakter głównie fakultatywny i nie wydają się wystarczające.

27 stycznia 1993 r.

MOŻLIWOŚĆ STOSOWANIA PRZEPISÓW PRAWA O RUCHU DROGOWYM DO RUCHU NA DROGACH WEWNĘTRZNYCH

ZOFIA NIZIŃSKA, JACEK CHEŁMIŃSKI

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 1 lutego 1983 roku - Prawo o ruchu drogowym (tekst jednolity Dz. U. z 1992 r. nr 11, poz. 41) „przepisy ustawy stosuje się również do ruchu odbywającego się poza drogami publicznymi, jeżeli wymaga tego konieczność uniknięcia zagrożenia bezpieczeństwa uczestników tego ruchu”.

W art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. nr 14, poz. 60, z późn. zm.) wymieniono enumeratywnie drogi publiczne. Wśród tych dróg nie ma dróg wewnętrznych. W związku z tym przyjąć należy, że drogi wewnętrzne nie są drogami publicznymi. W ustawie tej nie ma przepisów odnoszących się do dróg wewnętrznych, z wyjątkiem ust. 2 art. 25, dotyczącego m.in. skrzyżowania tych dróg z drogami publicznymi.

Zasady zarządzania i finansowania oraz oznakowania dróg wewnętrznych zawarte są w rozdziale V Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 1986 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy

o drogach publicznych (Dz.U. nr 6, poz. 33). Zgodnie z § 28 ust. 1 rozporządzenia „budowa, utrzymanie, zarządzanie i oznakowanie dróg wewnętrznych należą do zarządcy terenu”. Natomiast „budowa, utrzymanie

i oznakowanie skrzyżowań dróg wewnętrznych z drogami publicznymi oraz urządzeń bezpieczeństwa i organizacji ruchu związanych z funkcjonowaniem skrzyżowań należą do zarządu drogi publicznej” (§ 28 ust. 3).

Zgodnie z cytowanym rozporządzeniem drogi wewnętrzne powinny być oznakowane właściwymi tabliczkami wskazującymi ich początek lub koniec oraz znakami porządkowymi, ustalającymi zakazy, nakazy, ostrzeżenia (§ 28 ust. 1).

Należy zwrócić uwagę, iż na drogach wewnętrznych ruch pojazdów podporządkowany jest ruchowi pieszemu (§ 35 ust. 1 rozporządzenia).

Porównanie art. 1 ust. 3 Prawa o ruchu drogowym z powołanymi wyżej przepisami o drogach wskazuje wyraźnie, że na zarządcy terenu, na którym znajduje się droga wewnętrzna, ciąży obowiązek takiej organizacji i oznakowania ruchu, ażeby zapewnić maksymalne warunki bezpieczeństwa użytkownikom dróg.

Problem zastosowania przepisów Prawa o ruchu drogowym do ruchu na drogach wewnętrznych nie znalazł odzwierciedlenia w orzecznictwie NSA i SN. Nie ukazał się też żaden komentarz do ustawy o drogach publicznych.

Także w komentarzu do ustawy – Prawo o ruchu drogowym brak jest interpretacji art. 1 ust. 3 tej ustawy.

8 czerwca 1993 r.

MOŻLIWOŚĆ UDOSTĘPNIENIA PROKURATURZE STENOGRAMÓW Z POSIEDZENIA KOMISJI SEJMOVEJ

IRENA GALIŃSKA-RĄCZY, ZOFIA NIZIŃSKA

W myśl art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 14 grudnia 1982 r. o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. nr 40, poz. 271, zm. z 1989 r. nr 34, poz. 178 oraz z 1990 r. nr 34, poz. 198) zachowanie tajemnicy państwowej jest obowiązkiem każdego, do czyjej wiadomości dotarła. Zgodnie z treścią ust. 3 tego artykułu zasady zwalniania od obowiązku zachowania tajemnicy państwowej przed sądami i innymi organami określają odrębne przepisy ustawowe. Do takich przepisów należą regulacje zawarte w Kodeksie postępowania karnego (k.p.k.).

Zgodnie z art. 292 k.p.k. prokurator sprawuje nadzór nad śledztwem w zakresie, w jakim go sam nie prowadzi, oraz nad dochodzeniem. Obowiązany jest on w myśl tego artykułu czuwać nad prawidłowym i sprawnym przebiegiem całego postępowania przygotowawczego.

Z treści art. 7 § 2 k.p.k. wynika, że „wszystkie instytucje państwowe i społeczne są obowiązane w zakresie swego działania do udzielania pomocy organom prowadzącym postępowanie karne”.

Artykuł zaś 189 k.p.k. brzmi: „Przedmioty mogące stanowić dowód w sprawie należy wydać na żądanie sądu lub prokuratora, a w wypadkach nie cierpiących zwłoki także na żądanie Policji”.

Przez „przedmioty” należy rozumieć wszelkie dokumenty stanowiące dowód w sprawie.

Art. 189 k.p.k. nie przewiduje, jak widać, odrębnego postępowania z dowodami stanowiącymi tajemnicę państwową lub służbową. Przepis tego artykułu należy więc interpretować w ten sposób, że wszelkie dokumenty powinny być udostępnione prokuratorowi, jeżeli wymaga tego dobro śledztwa – również i te stanowiące tajemnicę państwową. Przepis art. 189 k.p.k. odwołuje się bowiem do art. 162 k.p.k., w którym mówi się o możliwości przesłuchania świadka co do okoliczności dotyczących zachowania tajemnicy państwowej, po zwolnieniu go z obowiązku zachowania tajemnicy przez uprawniony organ zwierzch-

ni.

§ 2 art. 162 k.p.k. stanowi, że „zwolnienia wolno odmówić tylko wtedy, gdyby złożenie zeznania wyrządzić mogło poważną szkodę państwu”.

Natomiast § 3 tegoż artykułu wyraźnie stwierdza, że „sąd lub prokurator może zwrócić się do właściwego naczelnego organu administracji państwowej o zwolnienie świadka od obowiązku zachowania tajemnicy”.

Podsumowując, należy uznać, iż w świetle powołanych wyżej przepisów Kodeksu postępowania karnego istnieją podstawy prawne do przekazania do akt śledztwa kopii stenogramu z posiedzenia komisji sejmowej.

Jeżeli w stenogramie znajdują się dokumenty oznaczone klauzulą „tajne specjalnego znaczenia”, udostępnianie ich reguluje ustawa o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej (Dz.U. nr 40, poz. 271, zm. z 1989 r. nr 34, poz. 178, oraz z 1990 r. nr 34, poz. 198) wraz z poufnym Zarządzeniem nr 61/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 czerwca 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad i trybu upoważniania osób do dostępu do wiadomości stanowiących tajemnicę państwową oraz cofania upoważnień (nie publikowane).

W myśl tych przepisów dostęp do materiałów „tajne specjalnego znaczenia” dopuszczalny jest jedynie w sytuacji, gdy dana osoba posiada odpowiednie upoważnienie (patrz art. 7 ust. 1 cytowanej ustawy o ochronie tajemnicy...).

Do materiałów zawierających tajemnicę państwową „tajne specjalnego znaczenia” (np. stenogramów) będą miały także zastosowanie przepisy Zarządzenia nr 60/83 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 czerwca 1983 r. w sprawie szczegółowych zasad i sposobu postępowania z wiadomościami stanowiącymi tajemnicę państwową i służbową (nie publikowane, poufne), wydane na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o ochronie tajemnicy państwowej i służbowej.

Zgodnie z § 17 ust. 2 pkt 2 tego zarządzenia w razie wątpliwości co do zakwalifikowania określonego dokumentu („w przypadku niewłaściwego zakwalifikowania dokumentu”) – w odniesieniu do dokumentów otrzymywanych – do zmiany jego kwalifikacji uprawniony jest „kierownik jednostki organizacyjnej za zgodą nadawcy”.

W sytuacji kiedy do stenogramu z posiedzenia komisji dołączone

zostały dokumenty oznaczone klauzulą „tajne specjalnego znaczenia”, istnieją następujące sposoby postępowania:

1) Prezydium Sejmu może odmówić prokuraturze udostępnienia zarówno tajnych stenogramów z posiedzenia danej komisji, jak i załączników oznaczonych klauzulą „TSZ”, jest bowiem jedynym organem, który może dokonać oceny, czy udostępnienie przedmiotowych dokumentów (stenogramów) zawierających tajemnicę państwową (w tym dokumentów oznaczonych klauzulą „tajne specjalnego znaczenia”) może wyrządzić poważną szkodę państwu w rozumieniu dyspozycji art. 162 § 2 k.p.k.

2) Prezydium Sejmu może udostępnić prokuraturze stenogram posiedzenia, nie udostępniając załączników stanowiących „TSZ”.

3) Prezydium Sejmu może zwrócić się do nadawcy materiałów oznaczonych klauzulą „TSZ” (będących załącznikami do stenogramu posiedzenia komisji) o zmianę ich klauzuli z „tajne specjalnego znaczenia” na „tajne” (co umożliwia § 17 ust. 2 zarządzenia MSW nr 60/83); w przypadku zmiany klauzuli Prezydium Sejmu udostępni prokuraturze te materiały.

4) Prezydium Sejmu, odmawiając wydania dokumentów oznaczonych jako „TSZ”, może poinformować jednocześnie zainteresowanego prokuratora o możliwości zwrócenia się przez niego do Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie wydania upoważnienia do dostępu do wiadomości stanowiących „TSZ”, będących załącznikami do stenogramu z posiedzenia danej komisji sejmowej (w trybie § 3 zarządzenia nr 61/83 Ministra Spraw Wewnętrznych).

17 czerwca 1993 r.

POLSKIE UREGULOWANIA PRAWNE DOTYCZĄCE OBYWATELSTWA

ZDZISŁAW GALICKI

Pojęcie obywatelstwa, jak słusznie podkreśla się w doktrynie, należy w nauce prawa do pojęć spornych, a prawo pozytywne – jakkolwiek normuje zasady nabywania, utraty i stwierdzania obywatelstwa – nie określa jego istoty oraz nie daje jego definicji. Dodatkowym utrudnieniem jest tutaj również fakt, iż obywatelstwo jest przedmiotem zainteresowania zarówno prawa międzynarodowego, jak i wewnętrznego. W związku z tym rozróżnia się w doktrynie międzynarodowoprawne pojęcie obywatelstwa, rozumiane jako prawna przynależność osoby do określonego państwa, oraz wewnątrzpaństwowe pojęcie tegoż obywatelstwa, przez które rozumie się ogół wzajemnych praw i obowiązków osoby i państwa, jakie wynikają z przynależności danej osoby do państwa. Odpowiednio też używa się w doktrynie terminów „przynależność państwowa” i „obywatelstwo”.

Kwestie związane z obywatelstwem stały się przedmiotem odrębnych regulacji prawa wewnętrznego, poczynając od konstytucji francuskiej z 1791 r. oraz Kodeksu Napoleona z 1804 r. Z kolei umowy międzynarodowe, poczynając od drugiej połowy XIX wieku, również zaczęły zajmować się spornymi kwestiami o charakterze międzynarodowym, dotyczącymi obywatelstwa (np. tzw. umowy Bancrofta, zawierane między Stanami Zjednoczonymi i państwami europejskimi). Późniejsze umowy rozszerzyły katalog regulowanych zagadnień spornych z zakresu obywatelstwa (podwójne obywatelstwo, obywatelstwo kobiet zamężnych itp.).

Dyskusyjne pozostawało i chyba pozostaje nadal pytanie, czy obywatelstwo jest stosunkiem prawnym między jednostką a państwem, czy też jest ono stanem prawnym danej jednostki, jej cechą prawną. Jakkolwiek *Międzynarodowy pakt praw politycznych i obywatelskich* z 1966 r. w art. 24 ust. 3 przewiduje, iż każdy człowiek (konkretnie „dziecko”) ma „prawo do nabycia obywatelstwa”, to jednak z praktyki państw wynika raczej dążenie do kompromisowego podejścia – uznającego obywatelstwo zarówno za stosunek prawny, jak i za stan prawny.

Reasumując, można zgodzić się ze stwierdzeniem następującym, jeśli chodzi o definicję obywatelstwa:

„Obywatelstwo jest trwałym węzłem prawnym łączącym osobę fizyczną z państwem. Oznacza ono prawną przynależność do określonego państwa, z której wynikają wzajemne prawa i obowiązki takiej osoby i państwa. Prawa te i obowiązki stanowią materialnoprawną treść obywatelstwa i są ustalane przez państwo; są one uzależnione od warunków społeczno-politycznych i ekonomicznych, wobec czego mogą być różne w poszczególnych państwach, a nawet w jednym i tym samym państwie w różnych jego okresach”. (W. Ramus, *Instytucje prawa o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1980, s. 21).

Zgodnie z prawem międzynarodowym sprawy obywatelstwa należą do wyłącznej kompetencji każdego państwa. Jednakże swoboda działania państwa w tym zakresie może być częściowo ograniczona ze względu na prawnomiędzynarodowe znaczenie obywatelstwa. Konwencja haska z 12 kwietnia 1930 r. w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie, której Polska jest stroną (Dz.U. 1937 r., nr 47, poz. 361 i 362), w art. 1 przyznaje każdemu państwu prawo decydowania o tym, kto jest jego obywatelem. Jednakże dalej zastrzega ona, że dla uznania przez inne państwa ustawodawstwa o obywatelstwie niezbędne jest, aby było ono zgodne z konwencjami międzynarodowymi, zwyczajem i zasadami prawa powszechnie uznawanymi w przedmiocie obywatelstwa.

W polskim systemie prawnym normy prawne dotyczące obywatelstwa zawarte są zarówno w przepisach konstytucyjnych, jak i w specjalnej ustawie o obywatelstwie polskim, jak też wreszcie – incydentalnie – w innych ustawach i aktach normatywnych (np. dotyczących ewidencji ludności i dowodów osobistych, dokumentów stwierdzających tożsamość, doręczania wojskowych dokumentów osobistych itp.).

1) Zgodnie z art. 41 Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (tzw. Mała Konstytucja, Dz.U. nr 84, poz. 426): „Prezydent nadaje obywatelstwo polskie i zwalnia z obywatelstwa polskiego”.

Ponadto w rozdziale 8 utrzymanych w mocy na podstawie art. 77 powyższej ustawy przepisów konstytucyjnych określone są podstawowe prawa i obowiązki obywateli, a więc osób powiązanych z pań-

stwem omawianym stosunkiem obywatelstwa.

2) Ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o obywatelstwie polskim – Dz.U. nr 10, poz. 49; zm. Dz.U. z 1990 r. nr 34, poz. 198 (art. 5 pkt. 11, art. 7 pkt 1); Dz.U. z 1975 r. nr 17, poz. 94 (§ 2 pkt 29) jest w chwili obecnej podstawowym aktem normatywnym dotyczącym obywatelstwa.

Składa się ona z pięciu rozdziałów, zatytułowanych odpowiednio: *Obywatele polscy*, *Nabycie obywatelstwa polskiego*, *Utrata obywatelstwa polskiego*, *Właściwość organów oraz Przepisy przejściowe i końcowe*.

Wśród zasad ogólnych ustawa przyjmuje regułę kontynuacji obywatelstwa polskiego przez osoby, które w dniu wejścia w życie tej ustawy obywatelstwo to posiadają na podstawie dotychczasowych przepisów. Przyjmuje też (art. 2), że „obywatel polski w myśl prawa polskiego nie może być równocześnie uznawany za obywatela innego państwa”. Uznaje także, że obywatelstwo jednego z małżonków lub jego zmiana nie powoduje generalnie zmian w obywatelstwie drugiego małżonka.

Wśród sposobów nabycia obywatelstwa polskiego ustawa wymienia na pierwszym miejscu nabycie obywatelstwa przez urodzenie, przyjmując jako wiodącą zasadę „prawa krwi” i tylko posiłkowo zasadę „prawa ziemi” (art. 4 i 5). Przewiduje też, jako możliwość dla dzieci z małżeństw mieszanych, nabycie obywatelstwa polskiego przez wybór w drodze oświadczenia złożonego po ukończeniu 16 lat (art. 6 ust. 3).

Ustawa uznaje też możliwość uzyskania obywatelstwa polskiego przez cudzoziemca w drodze nadania (naturalizacji). Opiera się tutaj na zasadzie efektywnej więzi – w postaci wymogu co najmniej pięcioletniego zamieszkiwania w Polsce.

W ustawie przewidziano również możliwość nabycia obywatelstwa polskiego przez cudzoziemkę, która zawarła związek małżeński z obywatelem polskim (art. 10). Uznano też możliwość odzyskania obywatelstwa polskiego przez kobietę, która obywatelstwo to uprzednio utraciła wskutek zawarcia małżeństwa z cudzoziemcem (art. 11).

Ustawa przewiduje także nabycie obywatelstwa polskiego – z mocy prawa – przez osoby przybywające do Polski jako repatrianci (art. 12).

Co do utraty obywatelstwa polskiego, to ustawa z 1962 r. przewiduje taką możliwość w następujących wypadkach:

- a) poprzez nabycie obcego obywatelstwa za zezwoleniem właściwego organu polskiego na zmianę obywatelstwa,
- b) wskutek zawarcia przez obywatelkę polską małżeństwa z cudzoziemcem,
- c) przez pozbawienie obywatelstwa obywatela polskiego przebywającego za granicą i spełniającego warunki określone w art. 15 ust. 1 pkt 1-6 ustawy.

W ustawie nie używa się natomiast określenia „zwolnienie z obywatelstwa”, przyjętego w Małej Konstytucji.

Właściwość organów określona w rozdziale 4 ustawy z 1962 r. była przedmiotem stosunkowo największych modyfikacji wskutek zaszłych zmian ustrojowych („Prezydent” zamiast „Rady Państwa”, „rejonowe organy rządowej administracji ogólnej” oraz „województwo” zamiast organów przewidzianych w art. 16 i 17).

W przepisach końcowych w art. 19 ustawa zawarła przepis dyskryminujący pewną kategorię obywateli, którzy nabyli obywatelstwo polskie na podstawie art. 2a i 3 ust. 2 ustawy z dnia 20 stycznia 1920 r., nie uznając ich za obywateli polskich, jeżeli posiadają obywatelstwo państwa obcego i zamieszkują za granicą”.

Jest rzeczą charakterystyczną, że ustawa z 1962 r. nie zawiera delegacji ustawowych dla wydania przepisów wykonawczych.

3) Polska jest stroną szeregu umów międzynarodowych dotyczących zagadnień obywatelstwa. Spośród umów wielostronnych, oprócz wspomnianej wyżej konwencji haskiej z 1930 r. wymienić należy tutaj konwencję o obywatelstwie kobiet zamężnych, zawartą w Nowym Jorku dnia 20 lutego 1957 r. (Dz.U. 1959 r., nr 56, poz. 334 i 335).

Ponadto zawarte zostały też umowy dwustronne o uregulowaniu zagadnień dotyczących podwójnego obywatelstwa: z Czechosłowacją (z 17 maja 1965 r. – Dz.U. z 1966 r. nr 19, poz. 120 i 121), Mongolią (z 4 lipca 1975 r. – Dz.U. z 1976 r. nr 1, poz. 5 i 6), Węgrami (z 5 lipca 1961 r. – Dz.U. z 1962 r. nr 5, poz. 18 i 19) i ZSRR (z 21 stycznia 1958 r. – Dz.U. z 1958 r., nr 32, poz. 143 i 144 oraz z 31 marca 1965 r. – Dz.U. z 1966 r. nr 4, poz. 19 i 20).