

Założenia i główne kierunki
nowelizacji ustawy z 31 lipca 1985 r.
o obowiązkach i prawach posła

Luty 1993

Jacek Lang, Janusz Mordwiłko, Wojciech Muszalski

Raport

Nr 34

Ustawa z 31 lipca 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów wymaga pilnych zmian w związku z przeobrażeniami gospodarczo-społecznymi oraz wejściem w życie Ustawy Konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym. Zmiany winny objąć m.in. regulację immunitetu parlamentarnego, zasad tworzenia klubów parlamentarnych, uprawnień posłów związanych z ich działalnością terenową oraz uprawnień socjalno-bytowych posłów. Opracowanie przedstawia pożądane kierunki tych zmian oraz związane z tym problemy prawne.

I

Zagadnienia ogólne

1. Ustawa Konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym zerwała z przyjętą w Konstytucji z 1952 r. zasadą "socjalistycznego" przedstawicielstwa, według której posłowie wybrani przez lud pracujący mieli obowiązek zdawania sprawy przed wyborcami ze swojej pracy i z działalności organu, do którego zostali wybrani, odpowiadali przed wyborcami i mogli być przez nich odwołani. W jej miejsce wprowadziła zasadę klasycznego przedstawicielstwa (wolnego mandatu), według której poseł jest reprezentantem całego Narodu, nie jest związany instrukcjami wyborców i nie może być odwołany. Odnotujmy jednak, że z mocy art. 101 utrzymanych przepisów Konstytucji z 1952 r. poseł ma nadal obowiązek zdawać sprawę ze swojej pracy i z działalności organu, do którego został wybrany. Utrzymanie w mocy ww. przepisu oznacza, że posłowie (i senatorowie) w dalszym ciągu winni mieć stwarzane organizacyjne i prawne warunki potrzebne do wypełnienia tego obowiązku.

2. Jedną z ważniejszych gwarancji prawnych zabezpieczających prawidłową realizację obowiązków poselskich jest instytucja immunitetu i nietykalności poselskiej. Stosując kryterium przedmiotowe można wyodrębnić dwa rodzaje immunitetu: immunitet materialny i immunitet formalny.

Immunitet materialny polega na nieodpowiedzialności przedstawiciela za czyny związane z pełnieniem mandatu; w istocie wyłącza więc on odpowiedzialność posła za określone czyny, czyn przestaje mieć znamiona deliktu.

Immunitet formalny polega na niemożności pociągania posła do odpowiedzialności za czyny określonego rodzaju przez organy ścigania bez zgody parlamentu. Ustawa konstytucyjna przyjmuje zarówno postać immunitetu materialnego, jak i immunitetu formalnego. W myśl art. 7 Ustawy konstytucyjnej poseł (i senator) nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu, chyba że narusza dobra osobiste innych osób, a ponadto bez zgody Sejmu nie może być w ogóle pociągnięty do odpowiedzialności karnej, ani aresztowany lub zatrzymany.

W ustawie o obowiązkach i prawach posłów i senatorów należałoby rozwinąć treść przepisów, dotyczących immunitetu i nietykalności, aby w przyszłości uniknąć różnicy stanowisk.

3. W przypadku immunitetu materialnego wskazanym byłoby przyjęcie następujących rozwiązań:

a/ do zakresu pojęcia "działania wynikające z wykonywania mandatu" powinno zaliczać się wyłącznie działalność posła (senatora) w Sejmie. Zatem wykonywanie mandatu w Sejmie polegałoby przede wszystkim na udziale posła w ustawodawczej i kontrolnej funkcji Sejmu. Są to więc działania polegające na udziale posła w dyskusjach i głosowaniach na plenum oraz w jego komisjach.

Do sfery zawodowej działalności poselskiej chronionej immunitetem materialnym wchodziłaby również działalność posła w nadzwyczajnych komisjach wyłanianych iznaczonych przez Sejm na podstawie art. 11 Ustawy Konstytucyjnej z 7.10.1992 r.

Wykładnia zmierzająca do określenia sfery "wykonywania mandatu" nie powinna zdmagać w kierunku jej rozszerzenia. Stąd takie postacie i przejawy działalności posłów jak: a/ spotkania z wyborcami, b/ uczestnictwo w sesjach, posiedzenia organów samorządu terytorialnego (art. 20 ustawy poselsko-senatorskiej), c/ uzyskiwanie informacji oraz wgląd w działalność organów administracji, zakładów, przedsiębiorstw (art. 19 ustawy poselsko-senatorskiej); nie powinny zostać zaliczone do sfery wykonywania mandatu, sfery objętej immunitetem materialnym, którego treść określa art. 7 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej.

b/ W myśl art. 7 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej od zasady, iż poseł nie może być pociągnięty do odpowiedzialności za działania wynikające z wykonywania mandatu ustanowiono wyjątek. Wyjątkiem tym jest sytuacja, kiedy poseł "narusza dobra osobiste innych osób". W zakresie ewentualnego postępowania karnego - kwestia jest oczywista; istniałaby konieczność uzyskania zgody Sejmu na pociągnięcie posła do odpowiedzialności karnej.

Pewne kwestie powstają natomiast w przypadku procesu cywilnego (naruszenia dóbr chronionych art. 23 i 24 kodeksu cywilnego). Należy rozstrzygnąć, czy w przypadku wszczęcia procesu cywilnego o naruszenie przez posła dobra osobistego innych osób trzeba powiadomić Sejm lub jego organy, a także kto do tego powiadomienia byłby zobowiązany.

4. Odnośnie art. 7 ust. 2, który określa treść immunitetu formalnego - sprecyzowania wymaga pojęcie odpowiedzialności "karnej". Kierując się stanowiskiem doktryny prawa konstytucyjnego należałoby uznać, iż odpowiedzialność karna posłów ogranicza się do odpowiedzialności wynikającej z kodeksu karnego (karno-sądowej). Wszelkie zaś inne postępowania, w których mogą być orzekane sankcje, mające charakter kary nie wchodziłyby w zakres odpowiedzialności karnej. A zatem poza zakresem immunitetu formalnego pozostawałaby odpowiedzialność karno-administracyjna (za wykroczenia, przestępstwa skarbowe) oraz odpowiedzialność karno-porządkowa przewidziana w przepisach kpk, kpc, prawa o ustroju sądów powszechnych a także odpowiedzialność dyscyplinarna.

Ponadto warto byłoby:

1/ Określić, że immunitet parlamentarny dotyczy postępowania karnego jako całości, a więc zarówno postępowania sądowego jak i przygotowawczego.

2/ Immunitet odnosi się również do czynów popełnionych przed uzyskaniem mandatu. Należałoby stwierdzić, że okres w którym przysługuje posłowi immunitet przerywa bieg przedawnienia.

3/ Należałoby też sprecyzować - co oznacza, iż poseł nie może być "zatrzymany".

A.czy pozostawić obecne sformułowanie ustawy poselsko-senatorskiej tj. "zakaz zatrzymania lub ograniczenia w jakikolwiek inny sposób nietykalności poselskiej" - czy,

B.operować sformułowaniem Ustawy Konstytucyjnej "zatrzymany" przy jednoczesnym

wsparciu się sformułowaniami z orzeczenia K 13/90 Trybunału Konstytucyjnego. Ustawa mogłaby więc uznać, że:

a/ nietykalność poselska obejmuje "zatrzymanie, przetrzymanie i w ogóle wszelkie pozbawienie wolności, choćby tylko czasowe przez jakiegokolwiek organy państwowe stosujące

przymus",

b/ ograniczenie nietykalności poselskiej jest dopuszczalne jeżeli jest podyktowane stanem wyższej konieczności lub obroną konieczną,

c/ w ustawie można by podjąć próbę wskazania pewnych materialnych elementów stanu wyższej konieczności np. przez wskazanie, iż stan taki występuje w szczególności, gdy uzasadnia go konieczność zabezpieczenia oczywistego dobra wymiaru sprawiedliwości. Jako pomocniczą formułę można wskazać konstrukcję przewidzianą przez Konstytucję marcową z 1921 r., która stanowiła, iż "W przypadku schwytania posła na gorącym uczynku zbrodni pospolitej, jeżeli jego przetrzymanie jest niezbędne dla zabezpieczenia wymiaru sprawiedliwości, względnie dla unieszkodliwienia skutków przestępstwa, władza sądowa ma obowiązek bezzwłocznego zawiadomienia o tym Marszałka Sejmu dla uzyskania zezwolenia na areszt i dalsze postępowanie karne. Na żądanie Marszałka przetrzymany musi być niezwłocznie uwolniony".

4/ Oznaczyć początkowy i końcowy moment biegu immunitetu parlamentarnego.

/a/ moment początkowy - dzień wyborów (art. 4 ust. 1 Ustawy Konstytucyjnej stanowi, że kadencja Sejmu trwa 4 lata od dnia wyborów),

/b/ moment końcowy - upływ kadencji lub wygaśnięcie mandatu z przyczyn określonych w Ordynacji wyborczej,

/c/ stwierdzenie, iż poseł sam nie może zrzec się immunitetu.

II

Formy organizowania się posłów w Sejmie

1. Pożądanym byłoby zawarcie w projekcie ustawy postanowień, określających zasady tworzenia klubów poselskich, do których członkowie należą na podstawie przynależności partyjnej. Jednak rozważenia wymaga, czy w świetle przepisów konstytucyjnych sprawy te powinny być w ogóle regulowane w drodze ustawowej (a nie wyłącznie regulaminowej). Gdyby jednak miano utrzymać taką regulację, to należy zastanowić się, czy wobec proporcjonalnego systemu ustalania wyników wyborów powszechnych (co przewiduje Ustawa Konstytucyjna) nie należy wprowadzić przesłanek przeciwdziałających rozdrobnieniu klubów, a więc obok stwierdzeń, że grupa parlamentarna musi liczyć co najmniej 15 członków postanowić, iż grupę o mniejszej liczbie może powołać w Sejmie partia, która przedstawiła swoich kandydatów w co najmniej (10-15) okręgach wyborczych i zdobyła w skali kraju pewną minimalną liczbę głosów (np. 250 - 300 tys.).

2. Zasadnym wydaje się określenie minimalnych elementów struktury organizacyjnej klubu poselskiego.

3. Godne rozważenia jest zapisanie zasady (która korespondowałaby z proporcjonalnym systemem wyborczym), iż klub ma stosunkowo odpowiednią do jego liczebności reprezentację w składach komisji.

Jeśliby przyjąć zasadę subwencjonowania klubów (to też trzeba przemyśleć) zwłaszcza w zakresie środków pieniężnych na techniczną obsługę klubu, to winna ona zależeć od liczebności klubu. Dotacja może składać się z dwóch części, jedna byłaby równa dla wszystkich klubów, druga zależałaby od wielkości klubu.

4. Ustanowienie zasady, iż wszystkie kluby, poza przypadkami wskazanymi w Regulaminie Sejmu lub ustawie, cieszą się identycznymi prawami. Zakres i określe-

nie tych przypadków kiedy kluby są uprzywilejowane w pracach parlamentu powinny określać przepisy ustawy.

5. Należy rozważyć zamieszczenie postanowień, które stabilizowałyby układ polityczny ukształtowany w dniu wyborów. Można określić, iż nie mogą utworzyć odrębnej grupy (klubu) posłowie, należący do ugrupowania politycznego, które nie stanęło jako takie do wyborów (np. uczestniczyło w koalicji lub pod inną nazwą). Nazwy klubów parlamentarnych powinny być zgodne z nazwami formacji lub koalicji, które wzięły udział w wyborach.

III

Uprawnienia posła wobec innych organów i jednostek organizacyjnych

1. Ustawa z 1985 r. o obowiązkach i prawach posłów i senatorów w rozdziale 5 przyznaje posłom kilka dodatkowych uprawnień. Mają one w zamyśle ustawodawcy służyć posłom pomocą w wykonywaniu ich zadań. Uprawnienia te można sprowadzić do dwóch podstawowych: prawa dostępu do materiałów i informacji oraz wglądu w działalność pewnych organów i instytucji i prawa do interwencji.

Prawa te można utrzymać. Trzeba bowiem założyć, iż Sejm jego wewnętrzne organy i posłowie winni nadal kontrolować w pewnym niezbędnym zakresie inne organy i jednostki organizacyjne. Przemawia za tym rola Sejmu jako organu powołanego do stanowienia prawa, w tym budżetu i innych planów finansowych Państwa oraz prawo "oceny" pracy Rządu i poszczególnych ministrów (por. art. 52, 66 i 67 Ustawy Konstytucyjnej) wykonujących te akty.

2. Prawo do uzyskiwania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność organów administracji państwowej, zakładów i przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek gospodarki społecznej, zapisane w art. 19 ust. 1 ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów, nie jest prawem powszechnym. Ustawa zacieśnia go tak wobec podmiotów, wobec których można je stosować, jak i co do przedmiotu, tj. rodzaju informacji i materiałów oraz działalności. Innymi słowy jest ono ograniczone tak pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym.

3. Z obecnego brzmienia ustawy wynika, iż prawo posła do żądania informacji i materiałów jest pod względem podmiotowym ograniczone do organów administracji państwowej oraz zakładów i przedsiębiorstw państwowych i innych jednostek gospodarki społecznej, a także przez zawężenie treści tego prawa odnośnie samorządu terytorialnego.

Powstaje pytanie czy owe ograniczenia są dziś aktualne i potrzebne? Na przykład czy rzeczywiście prawo to musi być ograniczone do organów administracji rządowej i ich jednostek organizacyjnych typu zakład i przedsiębiorstwo? Dlaczego ograniczono prawo wglądu w działalność samorządu terytorialnego, a utrzymano prawo wglądu w działalność jednostek gospodarki społecznej, a więc w spółdzielnie, w organizacje społeczne mające osobowość prawną itp.? Jakie podmioty winny dziś zająć miejsce jednostek gospodarki społecznej? Czy wszystkie podmioty gospodarcze, a więc także prywatne, czy tylko z udziałem Skarbu Państwa? A może dziś w ogóle to prawo nie jest już potrzebne?

4. Omawiane w pkt 3 prawo posła jest także ograniczone pod względem przed-

miotowym. Pierwsze ograniczenie wynika już z ograniczenia podmiotowego, scharakteryzowanego wyżej. Drugie wiąże się z poglądami na miejsce przepisów ustawy o obowiązkach i prawach posłów i senatorów w systemie prawa polskiego, a więc z przyjętą wykładnią. Przykładem może być próba ograniczenia tego prawa przez powołanie się na potrzebę ochrony dóbr osobistych czy tajemnicy handlowej. Trzecie ograniczenie zostało narzucone przez ustawę o tajemnicy państwowej i służbowej, a ściślej rzecz ujmując - przez powierzenie organom administracji państwowej prawa określania trybu i warunków udostępnienia wiadomości stanowiących tajemnicę państwową i służbową.

5. Drugim istotnym uprawnieniem posła (obok prawa do uzyskania wszelkich informacji i materiałów oraz wglądu w działalność) jest prawo podjęcia interwencji w organie administracji rządowej i samorządu terytorialnego, zakładzie lub przedsiębiorstwie państwowym lub organizacji społecznej, a także w niepaństwowej jednostce organizacyjnej. W 1985 r. była to nowa instytucja prawna, została ona przeniesiona do omawianej ustawy z aktów regulujących działalność organizacji społeczno-zawodowych i politycznych, a więc wykształcona w organizacjach niepaństwowych z myślą o wpływie na działalność organów i jednostek państwowych.

Powstaje pytanie czy jej wprowadzenie do ustawy było rzeczywiście uzasadnione i czy nadal jest ona potrzebna? Naszym zdaniem, sprawy wymagające interwencji w ww. organach i organizacjach poseł winien załatwiać przy pomocy już istniejących instytucji prawnych i procedur oraz organów specjalnie powołanych dla takich działań - Rzecznika Praw Obywatelskich, NIK, sejmowej komisji śledczej, prokuratury itp. Można zatem postulować pominięcie prawa do interwencji w przyszłej ustawie o obowiązkach i prawach posłów.

IV

Sfera poselskich uprawnień pracowniczych i socjalno-bytowych

1. Ustawa o obowiązkach i prawach posłów i senatorów w zakresie regulacji uprawnień pracowniczych i socjalno-bytowych dostosowana była do systemu gospodarki uspołecznionej. Dokonana w 1991 r. nowelizacja ustawy stopień tego dostosowania raczej jeszcze zwiększyła, a nie zmniejszyła. W związku z tym powstaje obecnie konieczność dostosowania uprawnień pracowniczych i socjalnych posłów do zasad gospodarki rynkowej opartej o funkcjonowanie przedsiębiorstw prywatnych i sprawnie działający aparat państwowy oraz określenia charakteru działalności posła jako przedstawiciela wyborców,

2. Ustawa z dnia 17 grudnia 1922 r. o państwowej służbie cywilnej (Dz. U. z 1949 r. Nr 11, poz. 72) regulowała inaczej uprawnienia posła w porównaniu z Kodeksem pracy z 1975 r. Stanowiła ona, że pracownik państwowy (z wyjątkiem najwyższych stanowisk kierowniczych uznanych za stanowiska o charakterze politycznym) wybrany do ciała ustawodawczego zostaje zwolniony ze służby państwowej na czas trwania mandatu z gwarancją powrotu na poprzednio zajmowane stanowisko po wygaśnięciu mandatu i prawem zaliczenia jego trwania do czasu służby (art. 42). W służbie państwowej zatem ustawa jasno wykluczała możliwość łączenia mandatu posel-

skiego z pracą w urzędzie, względnie z działalnością czy zajmowaniem odmiennego stanowiska niż wynikającego z obowiązku urzędnika. Wobec deklarowanego obecnie poglądu o konieczności stworzenia apolitycznego aparatu państwowego rozważenia wymaga kwestia powrotu do poprzednio przyjętych rozwiązań.

3. Analogicznym rozwiązaniem trzeba się kierować w stosunku do przedsiębiorstw państwowych, które mają być prowadzone na zasadach komercyjnych, oraz przedsiębiorstw prywatnych. Przedsiębiorstwa państwowe, a w szczególności średnie i małe przedsiębiorstwa prywatne nie są w stanie zatrudniać pracowników, w stosunku do których są obowiązane uwzględniać dłuższą nieobecność w pracy, nawet za rekompensatą należnego im wynagrodzenia (art. 25 ustawy). W zmieniającej się sytuacji rynkowej przedsiębiorstwa, zwłaszcza małe i średnie, zmuszone do zmian profilu produkcji, stanu zatrudnienia lub wprost likwidacji nie są w stanie wywiązać się z obowiązku zapewnienia stabilizacji miejsca pracy i jej warunków (art. 24 ust. 7 i art. 26 ustawy). Dlatego też kwestie te należy pozostawić do ustalenia w umowach o pracę zainteresowanym stronom przy ewentualnym tylko zapewnieniu posłom powrotu do pracy po wygaśnięciu mandatu, co jednak praktycznie będzie musiało napotykać na trudności w realizacji tego uprawnienia.

4. Uprawnienia posłów przewidziane w art. 24 ust. 2, to jest do świadczeń służby zdrowia, ulg w korzystaniu z komunikacji, mieszkania zakładowego, świadczeń z zakładowego funduszu socjalnego oraz mieszkaniowego niewątpliwie wymagać będą skorelowania z powstającymi regulacjami ustawowymi w tej mierze.

5. Regulacja pomocy socjalnej (art. 32 ustawy) dla posłów wzorowana na funduszu socjalnym w przedsiębiorstwach państwowych musi wzbudzać kontrowersje co do swej zasadności. Czy ma być ona zapomogą opieki społecznej dla najbiedniejszych, świadczeniem dodatkowym - jakby pracodawcy, względnie formą ubezpieczenia przed wypadkami losowymi zastępującą świadczenia zakładu ubezpieczeń?

6. Kwestia wprowadzonych nowelą z 1991 r. ryczałtów poselskich i związanych z nimi uprawnień wzorowanych na uprawnieniach pracowniczych jest tylko kwestią pochodną rozstrzygnięcia zagadnienia konstytucyjnego dotyczącego określenia pozycji posła. Trzeba mianowicie odpowiedzieć na pytanie czy mandat poselski ma być sprawowany przez posła jako reprezentanta wyborców na zasadzie obywatelskiej - bezpłatnie i honorowo, to jest zwrotem kosztów i utraconych zarobków (diety), czy też ma być rodzajem stałej i płatnej zawodowej działalności. Od odpowiedzi na to zasadnicze pytanie, zależy dalsze utrzymywanie stosowania ryczałtów, względnie ich dalsze rozszerzanie wraz z wiążącymi się z nimi uprawnieniami wzorowanymi na uprawnieniach pracowniczych. Odpowiedź ta w znacznej mierze zależy od tego czy Sejm przyjmie sesyjny system pracy, czy system pracy permanentnej. Jednocześnie musi nastąpić konkretyzacja: jaka jest rola partii politycznych oraz wyborców w finansowaniu działalności posła?