

Opinia prawna
do rządowego projektu ustawy o reprivatyzacji nieruchomości
i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub
gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach
(Druk Sejmowy nr 1360)

W kolejnych punktach podnoszę jedynie wątpliwości albo uwagi krytyczne do poszczególnych przepisów projektu. Z pewnymi wyjątkami nie wypowiadam się co do rozstrzygnięć merytorycznych. Na końcu, w punkcie 16, zamieszczam uwagi ogólne.

1. do art. 1 ust. 2

1) Z ust. 3 wynika, że reprivatyzacja polega na przywróceniu utraconej własności, co oznacza, że przywraca się całą własność. Natomiast z art. 8, 11 i 12 wynika, że własność przywraca się tylko w części. Ustęp 3 powinien mieć więc brzmienie "reprivatyzacja polega na przywróceniu części utraconej własności".

2) Z ustępu 2 pkt 2) wynika, że świadczeniem reprivatyzacyjnym jest reprivatyzacja. Jedno pojęcie nieznanne, "świadczenie reprivatyzacyjne" objaśnione jest przez użycie drugiego nieznanego pojęcia "reprivatyzacja". Jest to błąd logiczny nazywany "nieznane przez nieznane" a po łacinie "*ignotum per ignotum*".

2. do art. 3

W ust. 1 określono pojęcie "osoby uprawnionej". Jest nią osoba, która w dniu utraty własności, a więc w latach czterdziestych, była obywatelem polskim. Z ust. 5 wynika, że w przypadku śmierci osoby uprawnionej prawa wynikające z ustawy przechodzą na jej spadkobierców. Spadkobierców nie nazywa się "osobami uprawnionymi" ale "spadkobiercami". Ze zdania ostatniego ustępu 5 wynika z kolei, że jeżeli taki "spadkobierca" umrze, to osoby po nim dziedziczące, czyli jego spadkobierców, czyli dalszych spadkobierców "osoby uprawnionej", nie nazywa się już "spadkobiercami" ale osobami uprawnionymi. Dawnego właściciela projektodawca nazywa "osobą uprawnioną", jego dziecko nazywa "spadkobiercą", a jego wnuka znowu "osobą uprawnioną". W efekcie są dwie kategorie osób uprawnionych, co chyba nie jest intencją projektodawcy; "osoby uprawnione" z ust. 1 i osoby uprawnione z ust. 5. Te pierwsze pisane są w cudzysłowie, te drugie bez cudzysłowu. Art. 3 wymaga przeredagowania.

3. do art. 8

Z art. 1 ust. 3 wynika, że reprivatyzacja polega na przywróceniu utraconej własności. Z art. 8 ust. 1 wynika natomiast, że wartość świadczenia reprivatyzacyjnego, a więc także wartość reprivatyzacji, jest równa 50% wartości utraconych nieruchomości. Tak zredagowane przepisy są wzajemnie sprzeczne.

4. do art. 12

1) Niezrozumiała jest relacja pomiędzy art. 12 ust. 1 a art. 11. Z art. 11 wynika, że równowartość podatku od spadków i darowizn obniża wartość świadczenia reprivatyzacyjnego, a więc także świadczenia polegającego na przywróceniu własności. Natomiast w art. 12 ust. 1 nie powołano art. 11, z czego należy wnioskować, że jednak nie obniża.

2) Nie jest zrozumiałą pkt 3) ustępu 2, zgodnie z którym przywraca się własność nieruchomości stanowiącej w dniu wejścia w życie ustawy własność osoby prawnej. Nie jest jasne, czy przez określenie "za zgodą tej osoby wyrażoną w formie określonej w odrębnych przepisach" projektodawca ma na myśli zgodę wyrażoną w formie aktu notarialnego, czy też coś innego.

5. do art. 13

1) Nie wiadomo, jaka jest treść pkt 5). Jest to przepis blankietowy, "gumowy" i może być dowolnie interpretowany.

2) Nie wiadomo, co oznacza użyte w pkt 7) określenie "nieruchomości niezbędne na cele obronności lub bezpieczeństwa państwa". Zrozumiałe jest, że trudno przywrócić własność nieruchomości położonej w środku poligonu wojskowego. Ale własność budynku zajętego na urząd albo hotel wojskowy przywrócić można. Tak samo własność budynku zajętego przez komisariat policji. Punkt 7) wymaga doprecyzowania.

6. do art. 14

Użyte w przepisie sformułowanie "przywrócenia własności lub udziału we współwłasności nieruchomości wykorzystywanej na cele użyteczności publicznej dokonuje się pod warunkiem" jest niewłaściwe. Wynika z niego, że przywrócenie własności ma charakter warunkowy, jest uzależnione od zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zgodnie z art. 157 kc własność nieruchomości nie może być przeniesiona pod warunkiem ani z zastrzeżeniem terminu. Z art. 48 projektu, do którego omawiany przepis odsyła, wynika, że intencja projektodawcy jest inna. Przywrócenie własności ma mieć charakter bezwarunkowy ale może ono nastąpić dopiero po spełnieniu warunku, po zawarciu odpowiedniej umowy najmu.

7. do art. 18

1) Koncepcja bonu reprivatyzacyjnego jako papieru wartościowego na okaziciela jest zupełnie niezrozumiała.

Zgodnie z ust. 1 bon reprivatyzacyjny jest papierem wartościowym na okaziciela. Zgodnie z ust. 2 ma on nie mieć formy dokumentu w rozumieniu kodeksu cywilnego. Powstaje więc pytanie, jak można bon przedstawić, okazać? Co więcej, zgodnie z art. 921¹² kc "przeniesienie praw z dokumentu na okaziciela wymaga wydania tego dokumentu." Skoro bon ma nie mieć cech dokumentu to nie można go wydać, a więc nie można przenieść praw z tego dokumentu. Z zestawienia przepisów kc i omawianego przepisu projektu wynika więc, że bon jest niezbywalny. Z kolei z treści art. 21 ust. 1 zdaje się wynikać, że intencja projektodawcy jest inna, że bon ma być zbywalny. Zgodnie z ust. 3 prawa z bonu przysługują osobie uwiadocznionej w rejestrze, a zgodnie z art. 21 ust. 1 przeniesienie praw z bonu następuje z chwilą dokonania zapisu o zmianie stanów posiadania w rejestrze. Z zestawienia tych przepisów można wnioskować, że prawa z bonu można przelać na inną osobę, ta inna osoba pójdzie do domu maklerskiego wykonującego obrót bonami, zgłosi swoje prawa i zostanie wpisana do rejestru. Jeżeli moje przypuszczenie jest słuszne, to bon na pewno nie jest papierem wartościowym na okaziciela. Być może jest papierem wartościowym imiennym.

W kodeksie cywilnym ustawodawca nie zamieścił definicji papieru wartościowego. Tym niemniej z art. 921⁶ wynika, że papier wartościowy musi mieć formę dokumentu. Projektodawca tworzy nowe, niezależne od pojęć używanych w kodeksie cywilnym, pojęcie papieru wartościowego. Można i tak, bo ustawa jest równa ustawie. Ale jeśli projektodawca ma taki zamiar, to powinien dopracować odpowiednie pojęcia i rozstrzygnąć w ustawie wszystkie kwestie związane z obrotem takimi papierami.

Między innymi należałoby w ustawie uregulować, co strony umowy sprzedaży bonów albo dom maklerski mają zrobić z dokumentem depozytowym? Np. jeżeli osoba uprawniona otrzymała dokument depozytowy, z którego wynika, że ma ona milion bonów, to co należy zrobić w przypadku, gdy sprzeda ona pięćset tysięcy bonów? Czy dokument ma zostać przez maklera umorzony, a w jego miejsce wydane zostaną dwa nowe, czy może dokument ten należy przedrzeć na połowę?

2) Nie jest zrozumiałe, co znaczy obejmowanie emisji bonów, o której mowa w art. 18 ust. 6 pkt 3) ?

3) Zgodnie z art. 18 ust. 6 pkt 4) Minister właściwy ds. Skarbu Państwa ma określić termin umorzenia bonów reprivatyzacyjnych, a zgodnie z art. 20 ust. 6 pkt 5) bon ulega umorzeniu po upływie 10 lat od dnia emisji. Wydaje się, że jeden z tych punktów jest zbędny.

8. do art. 20

1) Z ust. 2 wynika, że użyteczność bonów jest bardzo ograniczona, że można nimi płacić tylko w przypadkach wymienionych w ust. 2. Będzie to skutkować ujemnie na rynkową wartość bonów i w praktyce może okazać się, że bony są papierami niemal bezwartościowymi.

2) Niejasny jest ust. 6. Nie wiadomo, czy nakłada on jedynie obowiązek wykupu bonów na Lasy Państwowe i pozostawia jednocześnie swobodę wyboru osobom uprawnionym, czy też pozbawia osoby uprawnione możliwości odzyskania własności lasu. Nie wiadomo także, jak odróżniać bony wydane za lasy od zwykłych bonów.

3) Wadliwie zredagowany jest ustęp 7. Ze zdania pierwszego wynika, że Rada Ministrów ma określić jedynie sposób i tryb wykupu bonów, natomiast z kolejnych 3 punktów wynika, że ma ona określić zasady wyceny lasów. Ponadto wydaje się, że przepis powinien być zamieszczony w artykule 6.

4) Zgodnie z pkt 3) Rada Ministrów ma określić współczynnik zwiększający zysk. Nie wiadomo, co to znaczy, można jedynie domyślać się. A więc domyślam się, że jeśli komuś w latach czterdziestych zabrano las trzydziestoletni, a obecnie zwraca mu się, a może tylko wycenia, las osiemdziesięciopięcioletni, to taka osoba uprawniona będzie musiała dopłacić z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Inaczej mówiąc osoba uprawniona będzie musiała zapłacić za to, że przez 55 lat nie mogła pobierać z lasu pożytków. Z kolei z art. 22 ust. 3 pkt 2) wynika, że Państwowe Gospodarstwo Leśne - Lasy Państwowe zgłaszają do katalogu jedynie nieruchomości nie służące gospodarce leśnej, grunty nieleśne oraz lasy i inne grunty przeznaczone pod powierzchnią eksploatację kopalni, a więc lasy przeznaczone do szybkiego wycięcia. Na takich nieruchomościach nie da się prowadzić racjonalnej, wieloletniej gospodarki leśnej, nie bardzo więc wiadomo, na czym miałyby polegać korzyści osoby uprawnionej.

9. do art. 22

Zgodnie z ust. 7 pkt 2) lit. a) Minister właściwy ds. Skarbu Państwa ma określić podmioty przyjmujące zgłoszenia nieruchomości do katalogu. Zgodnie z ust. 4 tego samego artykułu katalogi mają być prowadzone przez oddziały terenowe Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Wydawałoby się więc oczywiste, że oddziały Agencji będą także przyjmować zgłoszenia. Z omawianego ust. 7 pkt 2) lit. a) wynika, że zamiar projektodawcy jest inny, nie wiadomo jednak jaki.

10. do art. 26

Zgodnie z ust. 3 "koszty związane ze sporządzeniem i zawarciem umowy ponosi nabywca." Nie jest jasne, jakie koszty ma na myśli projektodawca, wydaje się, że nie tylko opłaty notarialne, ale także wszystkie koszty przygotowania umowy, a w tym koszty przeprowadzenia przetargu. Suma tych kosztów może być znaczna i z punktu widzenia osoby uprawnionej w istotny sposób wpływać na opłacalność zwrotu nieruchomości.

11. do art. 37

Zgodnie z ust. 1 Skarb Państwa przekazuje Funduszowi Inwestycyjnemu Bonów Reprivatyzacyjnych akcje i udziały spółek określonych w punktach od 1) do 3). Natomiast zgodnie z ust. 4 Skarb Państwa ma wnieść do Funduszu środki pieniężne uzyskane ze sprzedaży tychże

akcji i udziałów. Wskazane ustępy są wzajemnie sprzeczne. Należy się zdecydować, albo Skarb Państwa wniesie akcje i udziały albo je sprzeda.

12. do art. 42

Zgodnie z ust. 1 i 2 termin na złożenie wniosku o przyznanie świadczenia reprivatyzacyjnego wynosi 3 miesiące od dnia wejścia w życie ustawy, pod rygorem wygaśnięcia roszczeń. Termin ten jest za krótki. Uprawniony może być przecież w tym czasie w szpitalu albo za granicą. Ponadto wnioski należy składać na urzędowych formularzach, które nie wiadomo kiedy będą, a we wniosku należy, między innymi, określić aktualny stan faktyczny i prawny nieruchomości oraz aktualnego właściciela lub władającego. Jest wiele nieruchomości, których aktualnego stanu prawnego nie można ustalić. Skutków bałaganu, które państwo wytworzyło w sferze własności nieruchomości, nie można przerzucać na osoby uprawnione. Warto wspomnieć, że Komitet Praw Człowieka w Genewie uznał, że termin 6 miesięcy na złożenie odpowiedniego wniosku, przewidziany w czeskiej ustawie reprivatyzacyjnej, jest zbyt krótki.

13. do art. 48

Zgodnie z ust. 3 wojewoda wydaje decyzję o przywróceniu własności nieruchomości po otrzymaniu zawiadomienia o zawarciu umowy najmu tej nieruchomości zawartej pomiędzy osobą uprawnioną a dotychczasowym użytkownikiem. Taka konstrukcja przepisu sprawia, że osoba uprawniona jest zakładnikiem dotychczasowego użytkownika. Musi zgodzić się na warunki najmu dyktowane przez tegoż użytkownika, bo w przeciwnym przypadku nie odzyska własności.

14. do art. 49

Zgodnie z ust. 3 decyzję o przyznaniu świadczenia reprivatyzacyjnego wydaje się w nieprzekraczalnym terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku. Przepis kreuje fikcję. Będzie wiele przypadków, kiedy postępowanie będzie musiało trwać znacznie dłużej. Choćby w przypadku określonym w art. 47, tj. w przypadku zawieszenia postępowania na czas dokonania podziału nieruchomości.

15. do art. 54 i 55

W latach czterdziestych konfiskowano między innymi także meble, które na gruncie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (tekst jedn. Dz. U. Nr 10 z 1983 r. poz. 48 z późn.zm.) mogą nie być dobrami kultury. Meble te także powinny być zwracane. Zgodnie z ust. 4 art. 55 organem właściwym jest wojewoda właściwy ze względu na miejsce położenia rzeczy. Należy rozstrzygnąć, kto jest właściwy w przypadku ruchomości będących na wyposażeniu polskich placówek dyplomatycznych, konsularnych i biur radców handlowych.

16. Uwagi ogólne

1) projekt jest zredagowany pośpiesznie, niestarannie. Zawiera dużo błędów legislacyjnych, omówienie niektórych pominąłem ze względu na krótki termin na sporządzenie opinii. Błędy te można usunąć w toku prac komisji sejmowej. Niestaranne jest także uzasadnienie do projektu. Np. na stronie 35 u góry projektodawca informuje, że nie podlegają zwrotowi małe działki położone wewnątrz dużych kompleksów leśnych. Takiego przepisu w projekcie nie ma. Przepis taki był w innych projektach ustawy reprivatyzacyjnej.

2) W projekcie nie ma pewnych zasad ogólnych. Np. nie ma zapisanej zasady, że uprawnionemu służy prawo wyboru pomiędzy przywróceniem własności a przyznaniem bonów.

Nie ma wyraźnego stwierdzenia, że bony są zbywalne. Nie ma preferencji dla zwrotu w naturze.

3) Na podstawie przepisów projektu trudno przewidzieć rzeczywistą, rynkową wartość przewidzianych w projekcie świadczeń reprivatyzacyjnych, a zwłaszcza bonów reprivatyzacyjnych. W praktyce może się okazać, że ich wartość jest bardzo mała, co w wielu przypadkach będzie oznaczać, że reprivatyzacja ma charakter jedynie symboliczny. Sądzę, że wskazane byłoby, aby projektodawca załączył do uzasadnienia przykładowy rachunek ilustrujący jaką wartość netto otrzyma np. osoba, której spadkodawcom odebrano nieruchomości o aktualnej wartości 1 miliona zł.

Zgodnie z art. 8 wartość świadczenia reprivatyzacyjnego jest równa 50% wartości utraczonych nieruchomości. A więc spadkobierca może otrzymać świadczenie reprivatyzacyjne o wartości nominalnej 500.000,- zł. Na podstawie art. 11 wartość świadczenia reprivatyzacyjnego pomniejsza się o wartość podatku od spadków i darowizn. Podatek spadkowy wynosić będzie około 6%. Wydaje się, że te 6% należy liczyć od 1 miliona, czyli podatek wyniesie 60.000,-zł. Kwota 500.000,- zostanie pomniejszona o 60.000,- zł. pozostanie więc 440.000,- zł. Nieruchomość o takiej wartości, a raczej udział w nieruchomości będzie mogła odzyskać osoba uprawniona. Tę wartość 440.000,zł. pomniejszają jeszcze koszty złożenia wniosku oraz koszty związane z przygotowaniem i zawarciem umowy. Jak już wskazywałem wyżej, koszty te trudno ocenić. Mogą one wynieść 20.000,- zł. Wartość netto, jaką odzyska uprawniony wyniesie w takim przypadku około 420.000,- zł., czyli 42% wartości nieruchomości zabranej.

Zupełnie inna może być sytuacja osoby uprawnionej, która nie odzyska własności nieruchomości ale otrzyma rekompensatę w bonach. Otrzyma ona bony o wartości nominalnej 440.000,- zł. Ich wartość realna, rynkowa może jednak okazać się znacznie niższa i wynieść np. 44.000,- zł. W takim przypadku osoba uprawniona odzyska zaledwie 4,4% utraconego majątku. Trudno to nazwać reprivatyzacją. Sytuacja osoby uprawnionej ulega dalszemu pogorszeniu w przypadkach;

- kolejnego spadkobrania, a takich przypadków będzie wiele,
- odzyskania własności nieruchomości zajętej na cele użyteczności publicznej, o których mowa w art. 14 projektu.

Przedstawiona powyżej symulacja jest bardzo przybliżona, sądzą, że rząd jest w stanie opracować rachunki dokładniejsze.

4) Wątpliwość budzą przewidziane projektem procedury. Są one niekorzystne dla uprawnionych i będą wywoływać konflikty. Sądzę, że celowym byłoby ustanowienie mieszanej komisji odwoławczej, w składzie której zasiadali by przedstawiciele Skarbu Państwa, samorządów i uprawnionych.

5) W niektórych przypadkach, kiedy mienie zabrano z naruszeniem prawa, projektowana ustawa może wręcz pogarszać sytuację uprawnionych bo zamyka im możliwość dochodzenia roszczeń w trybie art. 156 kpa.

6) Osobną kwestią jest konstytucyjność projektu i jego zgodność z ratyfikowanymi przez Polskę konwencjami. W 1993 roku Minister Janusz Lewandowski opracował projekt ustawy zakładający zwrot 100% wartości utraconego mienia. W tym czasie państwo dopiero wychodziło z kryzysu. W roku 1999 kryzys mamy poza sobą, a rząd twierdzi, że państwo stać na oddanie już tylko połowy zabranego mienia. Takie rozumowanie wydaje się trudne do obrony. Sądzę, że projekt zostanie uznany za sprzeczny z zasadą państwa prawa wyrażoną w art. 1 Konstytucji, a także z ratyfikowanymi przez Polskę konwencjami.

Opracował; Piotr Krawczyk

Opinia prawna dot. projektu ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach (Druk Sejmowy nr 602)

Przedstawiony projekt ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach jest kolejną próbą prawnego uregulowania kwestii zwrotu mienia, które zostało zabrane właścicielom na podstawie różnych aktów prawnych wydanych w okresie PRL.

Dla przypomnienia informuje, że pierwszy, również poselski projekt ustawy reprivatyzacyjnej powstał w roku 1990 (druk sejmowy nr 442). Od tamtego czasu przedstawiany był szereg projektów (tzw. projekt prezydencki, projekty poselskie i rządowe). Żaden jednak z nich nie doczekał się uchwalenia w formie ustawy, tak więc sprawa ostatecznego rozwiązania problemu reprivatyzacji wciąż jest otwarta.

Ośmioletnie prace nad ustawą reprivatyzacyjną, które nie przyniosły jak dotąd rezultatu, świadczą, iż materia którą ustawa ma uregulować jest trudna i złożona, tak ze względów społecznych jak i ekonomicznych. Nie bez znaczenia wydają się również fakt, że sprawa zwrotu mienia, nieraz o znacznej wartości, ma również swój aspekt polityczny.

Sprawa reprivatyzacji musi być jednak ostatecznie rozwiązana. Wynika to zarówno z potrzeby uregulowania zaszłości jakie pozostawiła po sobie poprzednia nieakceptowana formacja polityczna, niezgodnych z zasadami państwa praworządnego jak i ze względu na proces wchodzenia do Wspólnoty Europejskiej, która kwestię poszanowania własności prywatnej uznaje jako jeden z istotnych standardów obowiązujących w krajach członkowskich .

Przedstawiane dotychczas wersje ustawy reprivatyzacyjnej różnią się od siebie w paru istotnych kwestiach. Łączy je natomiast, wyrażana w różny sposób chęć usunięcia skutków naruszeń fundamentalnego w krajach cywilizowanych prawa własności .

Zanim przejdę do ogólnej oceny przedstawionego projektu - pozwolę sobie przekazać parę uwag szczegółowych.

* tytuł projektu ustawy winien zostać poszerzony o zwrot : "... oraz zmianie niektórych ustaw" - jako, że ustawa takie zmiany wprowadza.

* art. 1 Zwracam uwagę, że artykuł ten nie ma charakteru normatywnego a deklaracyjny, hasłowy i winien stanowić jedynie rodzaj preambuły.

Ponadto proponowałbym w miejsce terminu "usunięcie" użycie terminu "złagodzenie". Proponowana ustawa, tak jak żadna inna ustawa reprivatyzacyjna, nie jest w stanie usunąć zaistniałych skutków konfiskaty mienia. Skutki te są w znacznej części nieodwracalne i można je jedynie złagodzić w większej lub mniejszej mierze.

* projekt ustawy (art.2) stanowi, że zwrot mienia **w naturze** jest podstawowym celem ustawy. Oprócz tej formy, ustawa zna również przyznanie **mienia zamiennego lub bonów reprivatyzacyjnych**.

Z ustawy winno wynikać jasno i jednoznacznie do kogo należy ten wybór i w którym momencie procesu reprivatyzacyjnego może być dokonany.

W znacznej części wypadków byli właściciele, (szczególnie dotyczyć to może dawnych właścicieli ziemskich), nie są już, z różnych względów, zainteresowani zwrotem mienia w naturze. Radykalna zmiana ich sytuacji zawodowej i majątkowej nastąpiła ponad pięćdziesiąt lat temu. Jak się zdaje ani uprawnieni ani ich spadkobiercy w swej większości nie planują powrotu do pracy na ziemi, z którą kontakt utracili wiele lat temu lub w ogóle go nigdy nie mieli.

Należy również jasno określić co oznaczać ma ów zwrot w naturze. Czy zwrot części majątku, pozostałej po parcelacji w postaci niewielkiego ośrodka, najczęściej znacznie zdewastowanego a zatem bez znaczącej wartości materialnej jest obligatoryjną formą zwrotu w naturze? Nawet jeżeli może to wynikać z innych zapisów - kwestia ta winna zostać sformułowana jasno.

Ponieważ zapis ten ma bardzo istotne znaczenie dla całości regulacji - proponowałbym w sposób jednoznaczny (oczywiście jeżeli taka jest intencja projektodawcy) określić że uprawniony ma - **według swego wyboru**:

- prawo do zwrotu mienia w naturze, jeśli to mienie wg ustawy może być zwrócone w całości lub dostępnej części, albo
- prawo do otrzymania mienia zamiennego, albo
- prawo do bonów reprivatyzacyjnych.

Należy wówczas jasno określić warunki i terminy wyrażenia woli osoby uprawnionej, co do formy zaspokojenia jej roszczeń.

* w przedstawionym projekcie ustawy, reprivatyzacja obejmować ma mienie przejęte na rzecz Państwa na podstawie wielu dekretów i ustaw.

Nie jestem przekonany, czy połączenie w jednej ustawie reprivatyzacyjnej problematyki mienia przejętego na podstawie dekretu o przeprowadzeniu reformy rolnej czy ustawy o przejęciu na własność Państwa podstawowych gałęzi gospodarki narodowej wraz z dekretem o utworzeniu przedsiębiorstwa "Film Polski", ustawą o przejęciu aptek (w znacznej części już sprywatyzowanych), taboru żeglugi śródlądowej (w znacznej części już nieistniejącego) a także mienia utraconego w związku z II wojną światową - uczyni funkcjonowanie owej ustawy sprawnym. Są to tak różne materie, iż próba rozwiązania ich problematyki w jednym "uniwersalnym" akcie prawnym będzie zawsze napotykać na znaczne trudności. Sam ten akt z konieczności będzie wymagał znacznego uszczegółowienia albo też przyznania delegacji do wydania szczegółowych aktów wykonawczych, regulujących kwestie wynikające z odrębnej specyfiki poszczególnych obszarów reprivatyzacyjnych. Uwaga ta dotyczy także tzw. "mienia zabużańskiego". Rozwiązanie tej kwestii powinno, moim zdaniem znaleźć się w odrębnym akcie prawnym, ze względu na swoją specyfikę.

* Projekt szeroko zakreśla krąg osób uprawnionych do świadczeń reprivatyzacyjnych wynikających z ustawy (art. 4 projektu). Proponuje on mianowicie aby uprawnieniami reprivatyzacyjnymi objęte zostały osoby, które w dniu utraty mienia jednocześnie:

- były jego właścicielami lub współwłaścicielami, co jest oczywiste, a nadto
- posiadały obywatelstwo polskie.

Projekt w sposób istotny rozszerza więc (w porównaniu z poprzednimi propozycjami) krąg osób uprawnionych, proponując tzw. "reprivatyzację na zewnątrz".

Oznacza to, że uprawnionymi, poza obywatelami polskimi, zamieszkałymi w Polsce, mają być **także** (przy spełnieniu warunku pierwszego), mieszkające lub najczęściej nie mieszkające w Polsce:

- osoby narodowości polskiej, które nie posiadają już obywatelstwa polskiego (np. emigranci)
- osoby innych narodowości (np. żydowskiej, niemieckiej lub innej), które w dniu utraty majątku posiadały obywatelstwo polskie lub także obywatelstwo polskie¹.

Oczywiście, kierując się zasadą równości poszkodowanych podmiotów (w momencie utraty mienia), można przyjąć taką regulację. Wymaga ona jednak wnikliwego przeanalizowania. Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę ze skutków (m.in. materialnych) jakie przyniesie ten zapis, tak znacznie rozszerzający krąg świadczeniobiorców. Należy także wziąć pod uwagę fakt, że sytuacja prawna osób objętych działaniem tak sformułowanej ustawy nie jest jednokowa. Szereg osób otrzymało już rekompensaty, w różnych formach, na podstawie różnych aktów prawnych. Kwestia ta winna być dokładnie rozważona a ewentualne wyłączenia winny być uwzględnione w ustawie.

¹ Na terenie Wielkopolski, Śląska i Pomorza znajdowało się wiele zarówno majątków ziemskich, jak i obiektów przemysłowych, które należały do osób narodowości niemieckiej, a które nabywane były na tych terenach w wyniku gospodarczej ekspansji niemieckiej na wschód

Zwracam uwagę, że zwrot nieruchomości w naturze osobom, które nie posiadają obywatelstwa polskiego (a więc przeniesienie na nie prawa własności nieruchomości) miałby być realizowany w sytuacji gdy w Polsce obowiązują prawne ograniczenia nabywania własności nieruchomości przez cudzoziemców (dotyczy to także mienia zamiennego).

Wydaje się również, że pewien problem, aczkolwiek marginalny, stanowić będzie sprawa możliwości udokumentowania obywatelstwa polskiego jako warunku dopuszczającego rozszczenie reprivatyzacyjne. Pewna część dokumentów uległa zniszczeniu a sprawa obywatelstwa nie zawsze była sprawą oczywistą. Czy nie należałoby zatem wskazać sposób rozwiązania tej kwestii?

* Projektodawca przyznaje (*vide* uzasadnienie), że ustalenie wartości utraconego mienia stanowi bardzo trudny problem. Projekt proponuje zasadę wyceny na podstawie zryczałtowanych tabel przeliczeniowych. Trudno mi dokonać fachowej oceny przedstawionego systemu. Wydaje się jednak, że jest to jedyny praktycznie możliwy sposób przeprowadzenia wyliczenia, zważywszy, że od chwili przejęcia tego mienia upłynęło kilkadziesiąt lat, wiele dokumentów nie zachowało się a wpisy w istniejących księgach wieczystych nie obejmują niektórych składników utraconego mienia jak np. budynków.

Wartość utraconego mienia ustalać się ma na dzień jego utraty z uwzględnieniem cen jednostkowych wyrażonych w złotych z dnia dokonywania wyceny. Jest to rozwiązanie jedynie słuszne i jako takie winno się znaleźć w ustawie.

Jak się zdaje kwestia wyceny utraconego mienia będzie wywoływać kontrowersje. Częste mogą być więc przypadki, kiedy ta wartość ustalana będzie na podstawie indywidualnej wyceny (zgodnie z art. 7 ust.3). Ponieważ wiadomo, że koszty takich wycen są znaczne - proponowałbym wprowadzenie zapisu, kto i w jakich sytuacjach winien je pokrywać.

Sprawą, która winna znaleźć swe miejsce w ustawie reprivatyzacyjnej jest kwestia obciążeń wycenianego mienia. Jest sprawą znaną, że szczególnie po kryzysie gospodarczym lat trzydziestych, znakomita część majątków była znacznie zadłużona. Ciężyły na nich, poza długami prywatnymi, zarówno zaległe daniny, jak i pożyczki bankowe (np. Banku Rolnego, Towarzystwa Kredytowego Ziemskiego itd.) i inne. Pomięcie tych pasywów przy wycenie wartości mienia oznaczałoby rodzaj oddłużenia tego mienia. Jeżeli taki jest zamysł projektodawcy - to winno to być wyraźnie w ustawie sprecyzowane. w innym wypadku należałoby określić jakie ewentualne obciążenia mają być wzięte od uwagę przy dokonywaniu ostatecznej wyceny majątku.

* Wiele kontrowersji wywoła z pewnością zapis art. 11 projektu, wg którego *w naturze zwraca się zarówno mienie należące do Skarbu Państwa jak i mienie komunalne, mienie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 55.1 Kodeksu cywilnego - bądź innej państwowej lub komunalnej osoby prawnej a także mienie nieodpłatnie przekazane spółdzielni lub organizacji społecznej w razie likwidacji, lub za ich zgodą*. Przede wszystkim sformułowanie tego przepisu nie jest jasne. Czy likwidacja lub zgoda dotyczy tylko spółdzielni lub organizacji społecznej czy także przedsiębiorstwa lub innej państwowej lub komunalnej osoby prawnej? Jeżeli projektodawca poprzez przedsiębiorstwo, którego mienie może być zwracane rozumiał przedsiębiorstwo państwowe - to winien to jasno określić.

Poważnym problemem prawnym będzie kwestia zwrotu składników mienia komunalnego, a więc takiego, które stanowi już własność gmin. Problem reprivatyzacji był znacznie łatwiejszy do rozwiązania w okresie poprzedzającym komunalizację mienia².

Wprawdzie art. 7, ust. 2 owej ustawy mówi o nienaruszalności praw osób trzecich, które to prawa mogą ciążyć na tych nieruchomościach ale jest sprawą dyskusyjną czy można w tym

² Ustawą z dnia 10 maja 1990 r. - przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym Dz. U. Nr 32, poz.191.

wypadku mówić o istnieniu takich praw. W każdym jednak wypadku, po wejściu w życie ustawy, sytuacja potencjalnych świadczeniobiorców uległa komplikacji.

Dalsze problemy związane ze zwrotem mienia w naturze, z pewnością stwarzać będzie przygotowywana ustawa, nazywana nieoficjalnie ustawą o powszechnym uwłaszczeniu obywateli (projekty: druki sejmowe nr 600 i 400) a także stale postępująca prywatyzacja majątku państwa.

Zmiana prawa własności nieruchomości, wymaga określonej procedury i w niektórych wypadkach może okazać się to sprawą trudną do przeprowadzenia.

Może ze względu na niesporność tego rozstrzygnięcia a także ze względu na brzmienie art. 11 projektu - pominięty został tam zapis, jasno stwierdzający, że zwrot mienia nie dotyczy ziemi nadanej chłopom w ramach reformy rolnej. Pominięcie tego zapisu nie jest błędem ani legislacyjnym ani prawnym. Zwracam jedynie uwagę, że zapis ten, w zasadzie z przyczyn propagandowych - był umieszczany w dotychczasowych projektach.

* Zastrzeżenia budzą zapisy zawarte w rozdziale 4 projektu dot. mienia zamiennego. W rozdziale tym winno być jasno określone co może stanowić mienie zamienne. Jeżeli projektodawca stał na stanowisku, że do mienia takiego, które ma być wpisane do katalogu zalicza się zarówno nieruchomości jak i ruchomości oraz "inne składniki mienia" to winno to być sformułowane w ustawie w sposób nie budzący wątpliwości. Przeredagowania wymaga zatem artykuł 18 projektu. Prawo cywilne rzeczowe rozróżnia podział na rzeczy nieruchome, zwane nieruchomościami oraz rzeczy ruchome zwane ruchomościami (oraz prawa) i taki podział winien obowiązywać w ustawie.

Projektodawca proponuje aby do katalogu mienia zamiennego, który stanowić ma niejako "magazyn", z którego czerpać się będzie składniki mienia przeznaczone do przekazywania uprawnionym, wpisywać **poza nieruchomości**, inne składniki mienia przekazywane przez szereg istniejących agencji takich jak Wojskowa Agencja Mieszkaniowa, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa, Agencja Prywatyzacji czy Agencje Mienia Wojskowego. Wszystkie te Agencje dysponują w zasadzie nieruchomościami. Jeżeli projektodawca do mienia wpisywanego do katalogu mienia zamiennego zaliczyć chciał również nieruchomości należące do wymienionych wyżej agencji to zapis ten winien zostać przeredagowany.

Przeredagowany winien zostać również art. 16, ust. 3 ponieważ użyty tam zwrot: "roszczenia własnościowe", aczkolwiek w zasadzie zrozumiały, nie jest terminem kodeksowym.

Sądzę, że również przeredagowania wymaga art. 19 pkt 2 i 3. Wg projektu katalog składać się ma z dwóch części:

- 1 - ze spisu rzeczy (w tym papierów wartościowych) oraz
- 2 - zestawu kart ewidencyjnych.

W punkcie 1 należałoby sprecyzować, że pod terminem "rzeczy" należy rozumieć zarówno nieruchomości jak i ruchomości, co może nie być dla wszystkich oczywiste.

Następnie projektodawca wprowadza dalszy podział na dwie części - i tu już zapis staje się niezrozumiały. Do pierwszej mianowicie części ma być wpisywane mienie o którym mowa w art. 16, ust.4. Zapis ten brzmi: "*mienie może być wpisane do katalogu, jeżeli da się pogodzić z planem wykorzystania zasobu nieruchomości, określonym odrębnymi przepisami dot. nieruchomości.*" Jest oczywiste, że mienie, które z takim planem pogodzić się nie da, nie może być brane pod uwagę jako mienie zamienne. Nie jest jasne co projektodawca chciał w ten sposób ustanowić. Do tej drugiej części wpisywane ma być także mienie "o którym mowa w art. 17 pkt. 1". Artykuł 17 brzmi: "*Katalog prowadzą: pkt. 1 - w odniesieniu do mienia Skarbu Państwa - kierownik urzędu rejonowego, pkt. 2 w odniesieniu do mienia komunalnego - zarząd gminy.* Podobnie jak wyżej, intencja projektodawcy winna być wyrażona jaśniej.

Zwracam uwagę, że regulacje prawne związane z reformą samorządu terytorialnego nie znają już instytucji pod nazwą "urząd rejonowy". Dostosowując więc niniejszy projekt do

regulacji samorządowych, należy wskazać, który szczebel i jakiego typu administracji - jest zobowiązany do prowadzeniu owego katalogu.

* Sprzeciw budzi zapis art. 12 pkt 7, który powołany jest także w art. 20 projektu. Według tego zapisu nie zwraca się mienia - *m.in.* "jeżeli uprawniony nie ponosi stałych danin publicznych, w rozumieniu przepisów odrębnych dotyczących finansów publicznych" Jak się ten zapis ma do zapisu art. 4 pkt 1 projektu? Jakież to stałe daniny publiczne brane mają być pod uwagę przy ocenie możliwości zwrotu mienia obywatelowi innego kraju lub też osobie krajowej, na której nie ciąży obowiązek ponoszenia takich publicznych danin?

W tym samym art. 12 zastrzeżenia budzi pkt 4: "nie zwraca się mienia którego wyodrębnienie byłoby sprzeczne z przepisami prawa lub z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem albo pociągałoby za sobą istotną zmianę przeznaczenia lub znaczne zmniejszenie jego wartości". Kto ma oceniać czy wyodrębnienie jest sprzeczne z przepisami prawa? Kto lub co decyduje o tym, że wyodrębnienie mienia jest sprzeczne lub nie z jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem? Co to jest "istotna zmiana przeznaczenia" i kto lub co o tym decyduje? Przepis, który zawiera tyle niejasności nie może być wprowadzony do ustawy.

Dyskusyjny jest również dla prawnika zapis art. 12 ust. 1 projektu: nie zwraca się mienia: "o szczególnym znaczeniu dla kultury narodowej, wymienionego w załączniku Nr 2 do ustawy". Z prawnego punktu widzenia roszczenie do zwrotu zagarniętego mienia ma takie samo były właściciel obiektu wymienionego w ustawie, jak były właściciel innego obiektu nie wymienionego tamże. Wynika to z tego, że w obu wypadkach naruszone zostało to samo prawo własności, wobec którego, zgodnie z konstytucyjną zasadą równości, wszyscy winni być traktowani jednakowo. Uwaga ta ma charakter wyłącznie teoretyczny, gdyż zdają sobie sprawę, że uwzględnienie jej nie jest praktycznie możliwe.

* Według projektodawcy, bony reprivatyzacyjne mogą być przyznane jedynie wówczas, gdy z jakichś przyczyn świadczenie do którego uprawniona była dana osoba, nie zostało spełnione poprzez zwrot mienia w naturze lub przyznanie mienia zamiennego. Podtrzymuje moją uprzednią uwagę, że wybór sposobu spełnienia należnego świadczenia winien należeć do świadczeniobiorcy. W pewien sposób sprawę tą reguluje zapis art. 34, ust. 5 projektu ale zapis ten winien korespondować z art. 2 oraz art. 23, ust. 1 projektu. Artykuły te mają istotne znaczenie i muszą przede wszystkim jasno, precyzyjnie i w sposób nie budzący wątpliwości regulować obszar, którego dotyczą. Regulacja ta wymaga więc przerwania.

* nie budzą szczególnych zastrzeżeń zapisy zawarte w rozdziale 7 projektu - postępowanie reprivatyzacyjne (z wyjątkiem niejasności wynikających z art. 34 ust. 5, o czym wyżej).

* W związku z zapisami rozdziału 8 projektu - przepisy szczególne dotyczące zwrotu w naturze niektórych ruchomości - zwracam uwagę na nieprawidłowość zawartą w art. 41, ust. 1. Ruchomości stanowiące dobra kultury **nie mogły** być przejmowane na rzecz Państwa w związku z realizacją przepisów, o których mowa w art. 3, ust. 2 projektu, jako że przepisy powołanych tam aktów prawnych przejmowania takiego **nie przewidywały**. Na przykład dekret z dnia 6 września 1944 roku o przeprowadzeniu reformy rolnej (Dz. U. z 1945 r, Nr 3, poz. 13) stanowi, że "na cele reformy rolnej przeznaczone będą **nieruchomości ziemskie** (art. 2 ust. 1) oraz **inwentarz żywy i martwy** (art. 11, pkt. 1). W dekreście nie ma więc mowy o przejmowaniu dóbr kultury ani żadnych innych ruchomości poza inwentarzem należącym do parcelowanego gospodarstwa.

Zapisy dotyczące zwrotu ruchomości, w tym dóbr kultury, winny być bezwzględnie przeredagowane, zgodnie z stanem prawnym tych obiektów.

* Projekt proponuje w art. 43 zmianę art. 2 ustawy z dnia 24 października 1974 roku - prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230) - poprzez rozszerzenie ustawowej definicji wód stojących proponując zaliczenie do tych wód również jezior i innych zbiorników, z których ciekły wypływają lub do których uchodzą.

Proponowany zapis w sposób bardzo znaczący, wręcz zasadniczy zmienia obowiązującą ustawę - prawo wodne. Według tej ustawy, podział na wody stojące i wody bieżące ma podstawowe znaczenie dla położenia prawnego tych wód i skutków z tego płynących. W wyniku wprowadzenia tej zmiany, należałoby dokonać całego szeregu dalszych zmian w prawie obowiązującym w tej materii. Zmiany te wymagałyby szczegółowej analizy powstałych skutków, gospodarczych ekologicznych i innych na co nie ma miejsca w opinii niniejszej.

Jeżeli więc istnieje potrzeba tak znaczącej zmiany w prawie wodnym - winno się tego dokonać nowelizując tą właśnie, powołaną wyżej, ustawę z 24 października 1974 roku a nie czynić tego w ustawie reprivatyzacyjnej.

W art. 44 projekt proponuje dokonać zmiany ustawy z dnia 18 kwietnia 1985 roku o rybnictwie śródlądowym. Zmiana ta wiąże się ze zmianą ustawy "prawo wodne, do czego ustosunkowałem się powyżej.

Reasumując: Z uznaniem należy przyjąć powstanie tego projektu, stanowiącego kolejną próbę rozwiązania trudnego problemu reprivatyzacji. Trzeba jednak bezwzględnie zdawać sobie sprawę, że tak ważny dokument jak ustawa reprivatyzacyjna winien być opracowany z maksymalną starannością a treść i forma każdego zapisu winna być starannie przeanalizowana. Każdy bowiem zapis ustawy rodzić będzie skutki o bardzo poważnym znaczeniu prawnym, społecznym i materialnym. Przedstawiony projekt winien więc zostać jeszcze raz starannie przeanalizowany, szczególnie we wskazanych zapisach i to zarówno od strony merytorycznej, prawnej, jak i legislacyjnej. Wskazane są też poprawki redakcyjne tekstu.

Jak wiadomo, trwają prace nad innym, rządowym projektem ustawy regulującej tę samą materię. Zważywszy na wagę problematyki będącej przedmiotem tych prac legislacyjnych, wskazane byłoby takie zsynchronizowanie prac nad obydwoma projektami - aby mogły być one rozpatrywane przez właściwą komisję sejmową jednocześnie.

Opracował: Maciej Kosiński

Ocena pytań zawartych w projekcie karty do referendum w sprawie reprivatyzacji (Druk Sejmowy nr 1374)

Na wstępie warto przypomnieć fakt, iż w powojennej historii kilkakrotnie przeprowadzano w naszym kraju referenda. Nie mają one najlepszej renomy. Społeczeństwo pamięta zarówno udowodnione już przypadki fałszowania ich wyników jak i oczywiste dla wszystkich złe przygotowanie pytań w nich zawartych. Sformułowanie czytelnych i jednoznacznych pytań jest sprawą niezwykle trudną, są one bowiem kierowane do bardzo zróżnicowanej pod względem intelektualnym populacji, muszą być - z jednej strony zrozumiałe dla wszystkich, z drugiej - powinny dotyczyć spraw najwyższej wagi, nadających kierunek poczynąń władz.

W krótkiej analizie zaprezentowanych w projekcie referendum pytań uwzględniam trzy aspekty:

- poprawność językową i logiczną,
- "czytelność znaczeniową" dla każdego obywatela, uprawnionego do udziału w referendum - a więc także dla osoby słabo wyedukowanej,
- możliwości pojmowania istoty pytania, a więc szansę dotarcia do intencji projektodawcy, a przede wszystkim zrozumienia **konsekwencji** prawnych, politycznych i społecznych wyrażenia takiej czy innej opinii.

1. Pytanie pierwsze brzmi następująco:

"Czy jesteś za reprivatyzacją powszechną, uznającą za nieważne wszystkie akty prawne, na podstawie których w latach 1944 - 1962 państwo przejęło nieruchomości i ruchomości należące do obywateli polskich?"

Wzbudza ono pewne zastrzeżenia z następujących powodów:

- pojęcie "reprivatyzacja powszechna" nie będzie zrozumiałe dla wszystkich uczestników referendum. Niektórzy z nich nie rozumieją samego słowa "reprivatyzacja", dodanie doń słowa "powszechna" uczyni tę zbitkę pojęciową jeszcze bardziej niejasną. (Niestety tylko nieliczni obywatele naszego kraju śledzą dyskusje polityczne i czytają publikacje poruszające poważne tematy dotyczące funkcjonowania państwa.)

- wyjaśnienie znaczenia "reprivatyzacji" zawarte w dalszej części pytania nie jest w pełni czytelne. Zestaw słów: "reprivatyzacja...uznająca za nieważne akty prawne" jest niepoprawny językowo (a co najmniej niezręczny stylistycznie). Reprivatyzacja nie może niczego "uznawać"; może tylko stać się czegoś wyrazem, o czymś świadczyć lub być czegoś skutkiem. Uznawać za nieważne akty prawne może jedynie organ lub instytucja, gremium lub jednostka - podmioty myślące i wyposażone w odpowiednie uprawnienia.

- należałoby chyba rozważyć możliwość rezygnacji z terminu "reprivatyzacja powszechna" w treści pytania. Można by zapytać wprost: *"Czy jesteś za uznaniem za nieważne wszystkich aktów prawnych....."*. Taka formuła odpowiadałaby ponadto konwencji pytania nr 2.

- pytanie odnosi się wyłącznie do obywateli polskich. Wyjaśnienie przyczyn takiego zawężenia podmiotów uprawnionych do zwrotu majątków podane jest w uzasadnieniu projektu. Abstrahując od oceny przedmiotowej takiego rozwiązania trzeba stwierdzić, że logiczniej byłoby użyć w pytaniu sformułowania: *"...państwo przejęło nieruchomości i ruchomości należące do prywatnych właścicieli"*, a zawężenie powinno być odzwierciedlone poprzez sformułowanie: *"należące do prywatnych właścicieli mających polskie obywatelstwo"*. Wówczas - w zgodzie z logiką i duchem języka - wskazanie obywatelstwa jest tylko dookreśleniem kategorii obywateli uprawnionych do przejęcia majątków.

- w pytaniu podane są daty stanowiące granice wydawania aktów prawnych, w wyniku których przejmowano majątki prywatnych właścicieli (lata 1944 - 1962). Warto zwrócić uwagę na

fakt, że daty wydawania tego rodzaju aktów nie są powszechnie znane i w związku z tym granice te nie stanowią oczywistych dla uczestników referendum cezur czasowych. Zapewne wielu obywateli pamięta (lub poznało w toku edukacji szkolnej) daty tzw. dekretów nacjonalizacyjnych z 1944 i 1946 r. (Są one przywołane w uzasadnieniu projektu). Zapewne wiele osób ma pewną wiedzę o ich charakterze i przepisach w nich zawartych. Nie dotyczy to jednak z pewnością wszystkich obywateli naszego kraju. Ryzykuję tezę, że o ich istnieniu, a także o ich charakterze wie znacząca mniejszość naszego społeczeństwa. Co więcej, za niemal pozbawioną ryzyka uważam tezę, że bardzo nikły odsetek społeczeństwa pamięta o aktach prawnych wydawanych w roku 1962. Skoro ten właśnie rok wskazany jest w pytaniu - stanowi on z jakichś przyczyn granicę ważną z punktu widzenia reprivatyzacji. Jaki procent populacji Polaków będzie wiedział o wydarzeniu stanowiącym tę granicę?

Być może dobrym wyjściem byłoby przywołanie w pytaniu konkretnych aktów prawnych, które poddane są ocenie lub przynajmniej bliższe ich dookreślenie (np. poprzez formułę: "dekrety nacjonalizacyjne z 1944 r." lub "dekrety PKWN", "ustawa o nacjonalizacji z 1946 r.).

Zwróćmy tu uwagę, że na gruncie nauk prawnych rozróżnia się pojęcia "akt prawny" i "akt normatywny". Ten pierwszy termin ma szerszy zakres i obejmuje nie tylko ustawy, dekrety i rozporządzenia ale także decyzje jednostkowe (np. administracyjne). W odniesieniu do ustawy bądź dekretu będących źródłem prawa dla obywateli należałoby stosować termin "akt normatywny".

2. Pytanie zadawane jako drugie brzmi następująco:

"Czy jesteś za zwrotem majątków przejętych przez państwo w latach 1944 - 1962 z naruszeniem obowiązującego prawa?"

Pytanie to nie budzi zastrzeżeń lingwistycznych. Będzie również zrozumiałe dla uczestników referendum w warstwie semantycznej (w odniesieniu do znaczenia wyrazów w nim zawartych). Udzielona na to pytanie odpowiedź twierdząca może być uznana za wyraz legalizmu odpowiadającego, który wskazując słowo "TAK" wyraża tym samym pogląd, iż naruszanie obowiązującego prawa było naganne i należy się temu przeciwstawić (choćby po latach). Odpowiedź "TAK" odzwierciedla więc na pewno stanowisko: "jestem przeciwny łamaniu prawa".

Ogólnie biorąc społeczne postawy wobec obowiązujących przepisów mogą być nacechowane gorliwą skłonnością do przestrzegania ich w każdych warunkach i bez względu na okoliczności, mogą jednak odzwierciedlać nieco woluntarystyczny stosunek do ustawowych norm. Postawa pierwszego rodzaju (określana mianem legalizmu - charakteryzuje ją łacińska paremia: *dura lex sed lex*) oznacza przekonanie, iż każdy czyn niezgodny z prawem jest z natury rzeczy niewłaściwy bez względu na jego charakter i przedmiot. Druga z wskazanych powyżej postaw wyraża przeświadczenie o prymacie wartości nad prawem. Wyznają ją ludzie, dla których przestrzeganie przepisów prawa nie jest bezwzględnie obowiązującym kanonem postępowania; kanon ten obowiązuje jedynie wówczas, gdy przepisy chronią przyjęte wartości, służą ich respektowaniu lub poszerzają ich zakres. Przestrzeganie prawa jest więc dla zwolenników takiego podejścia właściwe przy spełnieniu jednego warunku: że samo prawo uznane jest za "dobre" - odpowiada akceptowanym normom postępowania.³

Zwracam uwagę, że proponowana w projekcie referendum konstrukcja pytania 2 nie pozwala na ustalenie czy odpowiedź "TAK" jest wyłącznie wyrazem legalizmu prawnego czy też odzwierciedla również przychylny stosunek do przedmiotu sprawy: oddawania wszelkich majątków zabranych (bezprawnie) dawnym ich właścicielom. Można bowiem wyobrazić sobie stanowisko następujące: jestem co prawda przeciwny wzbogacaniu dawnych właścicieli (z różnorodnych przyczyn), ale fakt naruszania prawa powoduje, że opowiadam się za zwrotem dóbr (tylko dlatego, że zostały zabrane bezprawnie). Interpretując wyniki referendum nie będzie

³ Zawarte w tekście uwagi o naturze legalizmu i woluntaryzmu są z oczywistych względów bardzo skrótowe a tym samym ogromnie uproszczone.

można z całą pewnością stwierdzić, czy zwolennicy odpowiedzi "TAK" - to legaliści czy też osoby pragnące rzeczywiście zadośćuczynić krzywdom wyrządzonym ludziom, którzy doznali uszczerbku majątkowego, czy wreszcie są to obywatele którzy opowiadają się za takim rozwiązaniem z obu tych powodów jednocześnie.

3. Postawa przyzwalająca na podjęcie procesu, o którym mowa w pytaniu 2 jest bardziej minimalistyczna (mniej daleko idąca) niż postawa związana z treścią pytania 1. W pytaniu 2 mówi się wyłącznie o ewentualności oddawania majątków przejętych przez państwo z naruszeniem prawa, w pytaniu 1 - o możliwości oddawania wszystkich majątków prywatnym właścicielom. Wydaje się więc, że korzystna byłaby zmiana kolejności zadawania pytań (w myśl zasady: najpierw pozwalam na mniej, potem na więcej).

4. Projektodawcy nie wskazują, czy wyniki referendum będą analizowane jedynie na poziomie każdego z pytań z osobna czy także na poziomie podmiotu odpowiadającego (uwzględniając odpowiedzi na oba pytania udzielone przez jedną osobę). Jeśli wchodzi w grę możliwość analizy obu pytań jednocześnie - opcje interpretacyjne przy obecnej konstrukcji pytań są następujące:

- odpowiedź przecząca na oba pytania oznacza negatywny stosunek do reprivatyzacji w każdej postaci;
- odpowiedź twierdząca na oba pytania jest symptomem bardzo przychylniej postawy wobec reprivatyzacji;
- odpowiedź przecząca na pytanie 1 i twierdząca na pytanie 2 oznacza pozytywny stosunek do reprivatyzacji w ograniczonej skali (tylko w przypadkach, gdy przejmowanie majątków przez państwo następowało z naruszeniem prawa);
- odpowiedź twierdząca na pytanie 1 i przecząca na pytanie 2 wydaje się nielogiczna. Doświadczenie uczy jednak, że w wielkiej masie ludzi wszystkie potencjalne możliwości znajdują odzwierciedlenie w rzeczywistości. Jak więc będą interpretowane tego rodzaju przypadki (choćby wystąpiły w niewielkiej skali)? Konstrukcja pytań w referendum powinna eliminować tego rodzaju pułapki interpretacyjne.

5. Największym problemem każdego referendum jest dotarcie do świadomości uczestników z przesłaniem, które stanowi źródło inspiracji prezentowanych w referendum pytań. Innymi słowy referendum ma sens i może być traktowane jako miarodajne źródło wiedzy o poglądach obywateli (a zarazem jako skuteczne narzędzie demokracji bezpośredniej) tylko wówczas, gdy biorący w nim udział zdają sobie w pełni sprawę z tego co znaczą poszczególne pytania nie tylko w sensie semantycznym, ale i społecznym, politycznym, gospodarczym. Uczestnicy referendum w państwie zmierzającym do urzeczywistnienia norm społeczeństwa obywatelskiego powinni być świadomi:

- intencji ustawodawcy (muszą wiedzieć co chce on osiągnąć poprzez referendum, jakie cele mu przyświecają),
- konsekwencji będących następstwem wyników referendum (powinni zdawać sobie sprawę jakie skutki rodzi określony wynik referendum, do którego przyczyniają się odpowiadając tak czy inaczej na postawione pytanie).

Wydaje się bezsporne, że intencją projektodawców referendum jest uzyskanie obrazu społecznych postaw wobec prawa (pytanie 2) oraz wobec legalności władzy państwowej w latach 1944 - 1962 a także wobec respektu dla prawa własności (pytanie 1). Intencją projektodawców jest też ustalenie jaka skala reprivatyzacji uzyska aprobatę społeczną. Czy jednak świadomość tych intencji (o ile są one w tym miejscu trafnie zinterpretowane) towarzyszyć będzie wszystkim uczestniczącym w referendum?

Konsekwencje przeprowadzania referendum są - najogólniej biorąc - dwojakiej natury.

- prawne, o ile ma ono charakter obligatoryjny, to znaczy zobowiązuje władze do uwzględnienia jego wyników w konkretny, przewidziany prawem sposób.

- praktyczne: społeczne, gospodarcze, polityczne.

Konsekwencje "poreferendalne" dotyczące projektowanego referendum na temat reprivatyzacji nie są jasne. Nie wiadomo, czy projektodawcy chcą traktować je jako okazję do manifestacji politycznej społeczeństwa (wysondować, jaki jest jego stosunek do zjawisk naruszania prawa i funkcjonowania pozbawionej legitymacji władzy w okresie po II wojnie światowej), czy też referendum ma stanowić podstawę dla uchwalenia określonych aktów prawnych rangi ustawowej. Jest oczywiste, że dobrym prawem obywateli naszego kraju jest posiść wiedzę na ten temat przed rozpisaniem referendum.

Skutki gospodarcze, a także polityczne wdrażania w życie rozwiązań proponowanych przez większość społeczeństwa w referendum - zwłaszcza, jeśli przeważać będzie opcja daleko posuniętej reprivatyzacji - są niezwykle poważne. Warto postawić pytanie, czy społeczeństwo podejmując decyzje w referendum będzie świadome choćby w jakiejś mierze wszystkich tych reperkusji.

Aby referendum z pytaniami proponowanymi w przedstawionym projekcie spełniło surowe wymogi stawiane tej formie demokracji, potrzebne jest gruntowne przygotowanie społeczeństwa przede wszystkim poprzez dostarczanie mu za pośrednictwem mediów wielu informacji na temat powodów, procedur i następstw reprivatyzacji.

Opracowała: Ewa Karpowicz

**Opinia O projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 maja 1993 r.
Ordynacja wyborcza do Sejmu RP
(Druk Sejmowy nr 1391)**

Przedłożony przez grupę posłów projekt ustawy nowelizujący Ordynację wyborczą do Sejmu jest projektem dojrzałym pod względem prawnym, jest przygotowany profesjonalnie, odpowiada wymogom Regulaminu Sejmu stawianym projektom ustaw – może być zatem przedmiotem dalszych prac Sejmu.

Autorzy projektu przedkładają projekt ustawy jedynie nowelizujący Ordynację wyborczą do Sejmu, nowelizacja ta ma dostosować prawo wyborcze do nowych regulacji prawnych w szczególności Konstytucji oraz ustaw regulujących status centralnej i terenowej administracji publicznej w tym zwłaszcza kwestie podziału terytorialnego państwa.

Zakres proponowanych zmian w pełni koresponduje z wyrażoną w uzasadnieniu projektu ideą „ograniczenia ingerencji w ustawę (Ordynacja) do niezbędnego minimum), przesłanką takiego zamiaru autorów jest konstatacja, że „zasadnicze rozwiązania nie budziły poważnych zastrzeżeń ze strony uczestników życia publicznego w Polsce”.

Zgadając się z tą generalną tezą autorów projektu warto jednak nadmienić, iż znawca prawa wyborczego, analizując Ordynację wyborczą z 1993 r. wyraził w doktrynie pogląd,

który należy w tym miejscu przywołać zachęcając tym samym do lektury tego naukowego – krytycznego spojrzenia na Ordynację wyborczą, przy okazji aktualnych prac nad jej zmianą (zob. Z. Jarosz: Nowa ordynacja wyborcza do Sejmu RP, Państwo i Prawo nr 7 z 1993 r.). W kwestii dotyczącej ograniczeń mających na celu koncentrację partii politycznych Autor opracowania pisał:

„Nie tylko ustalenia progowe”, lecz każde z omawianych tu rozwiązań wzięte z osobna może – zasadniczo – nie nastrożać istotnych wątpliwości konstytucyjno-prawnych. Ustawodawstwo wyborcze wielu państw demokratycznych przewiduje, a orzecznictwo konstytucyjne toleruje, pewne preferencje dla ugrupowań o większych wpływach i utrwalonej pozycji, w tym – mających już swą reprezentację w parlamencie, co oznacza zatem większe trudności i bariery dla ugrupowań pozaparlamentarnych.

Jednakże nagromadzenie tych przywilejów dla określonych ugrupowań (co oznacza zarazem dyskryminację pozostałych) w takim zakresie i w takiej skali, jak w omawianym akcie musi budzić wątpliwości czy nie przekracza to granicy, za którą mamy do czynienia z naruszeniem równości praw politycznych i praw wyborczych w tym zasady równości na jakiej działać mają partie polityczne, a także wolności i proporcjonalności wyborów” (str. 13 wskazanego opracowania).

Sądzę, iż ta naukowa konstatacja wynikająca z wnikliwej analizy Ordynacji wyborczej z 1993 r., powinna być ważną wskazówką dla polityków i parlamentu zmieniającego obecnie prawo wyborcze do Sejmu.

Lektura poselskiego projektu ustawy zmieniającego Ordynację (Druk Sejmowy nr 1391) pozwala stwierdzić, iż zaprogramowana zmiana wychodzi na przeciw wnioskowi prezentowanemu w doktrynie prawa konstytucyjnego. Świadczą o tym zwłaszcza te rozwiązania, które jak piszą w uzasadnieniu twórcy projektu „mają umożliwić wyborcom wyłonienie reprezentantów wywodzących się z szerszego spektrum partii i komitetów wyborczych uzyskujących znaczące, bo przekraczające 5% w skali kraju poparcie społeczne”. Do takiej kategorii rozwiązań należy przede wszystkim zmniejszenie liczby okręgów wyborczych z 52 do 37 i zwiększenie przez to liczby wybieranych w okręgach posłów (m.in. propozycja ustalania minimalnej liczby posłów wybieranych w okręgach na poziomie 8 mandatów) oraz odstąpienie od metody d’Hondta przy podziale mandatów na rzecz metody Sainte Lague bardziej sprawiedliwej, a więc pełniej odzwierciedlającej konstytucyjną zasadę proporcjonalności wyborów.

Te proponowane rozwiązania, chociaż nie radykalnie niewątpliwie korygują system wyborczy, czyniąc go bliższym konstytucyjnemu systemowi proporcjonalnemu.

Istotne jurydyczne zastrzeżenia budzi propozycja według której na zgłoszonej liście okręgowej kandydatów co najmniej 1/3 ogółu kandydatów stanowić muszą kobiety. Jest to propozycja która może być uznana za niezgodną z Konstytucyjną zasadą równości.

Z jednej bowiem strony proponowany przepis prawa wyborczego koryguje w istocie bierne prawo wyborcze do Sejmu, różnicując kandydatów według kryterium płci – formalnie uprzywilejowując płć żeńską, to zaś pozostaje w kolizji z art. 32 i 99 ust. 1 Konstytucji.

Z drugiej strony wydaje się też naruszać art. 33 ust. 1 Konstytucji, który stanowi, iż kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym i politycznym, społecznym i gospodarczym. Kobiety mają zatem z mężczyznami równe prawa w życiu politycznym, tymczasem propozycja prawna projektodawców ingeruje w tę równość akcentując (wbrew postanowieniu) słabszą pozycję kobiet w mechanizmie zgłaszania kandydatów, a więc w „życiu politycznym”. Projektodawcy dają wyraz proponowanym przepisem prawnym przekonaniu o słabszej pozycji kobiet w życiu politycznym, w ich przekonaniu pozycja kobiet w życiu politycznym i społecznym jest na tyle słaba, że wymaga ustawowego zagwarantowania minimalnej liczby na liście wyborczej dla kobiet – kandydatów na posłów. Proponowany przepis w mniemaniu projektodawców wzmacniający rolę kobiet w wyborach do Sejmu, może zostać uznany jednak za naruszający konstytucyjną zasadę, iż kobiety są równe mężczyznom w życiu politycznym.

Opracował: Janusz Mordwilko

O projektach ustaw wyborczych do Senatu (druki sejmowe nr 1289 i nr 1230)

W dniu 1 lipca 1999 r. grupa posłów SLD wniosła do Sejmu RP projekt ustawy (Druk Sejmowy nr 1230) – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, zaś w dniu 19 lipca grupa posłów PSL wniosła projekt ustawy (Druk Sejmowy nr 1289) o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. Ponieważ do zadań eksperta nie należy ocena polityczna projektów, można stwierdzić, iż zarówno propozycja całościowo nowej ordynacji senackiej (projekt SLD), jak i propozycja jedynie nowelizacji ordynacji dotychczas obowiązującej (projekt PSL) mają – w świetle założeń przyjmowanych przez ich inicjatorów – swoje uzasadnienie.

Poselski projekt nowelizacji opiera się – w intencji wnioskodawców – na założeniu niewielkiego zakresu zmian prawnych, koniecznych głównie z powodu zmian w podziale administracyjnym kraju i z uwagi na wymogi Konstytucji RP. Wnioskodawcy proponują, by okręgiem wyborczym do Senatu był okręg wyborczy do Sejmu, a w okręgu wyborczym wybierało się od 2 do 4 senatorów, przy czym liczbę senatorów wybieranych w każdym okręgu określać ma załącznik do ustawy (zmiany do art. 2 ordynacji senackiej z 10 maja 1991 r.). Ponieważ kwestii tych Konstytucja nie reguluje, przedłożona propozycja jest dopuszczalna. W 36 okręgach wyborczych wybierano by łącznie 100 senatorów, według jednolitej normy przedstawicielstwa, przy czym byłoby łącznie 6 okręgów po 4 mandaty, 16 okręgów po 3 mandaty i 14 okręgów po 2 mandaty. Według wyliczeń wnioskodawców (por. Uzasadnienie projektu) optymalny podział mandatów, według proponowanej przez nich normy, wystąpiłby w obszarze wszystkich 16-tu województw, choć podział mandatów w okręgach wyborczych, w obrębie niektórych z tych województw, byłby niedoskonały, jednakże – co podkreślono – każdy inny podział byłby jeszcze gorszy.

Należy podkreślić, że projekt nowelizacji utrzymuje – co jest elementem kontynuacji w porządku prawnym – zasadę większości (zmiana brzmienia w art. 17 ordynacji, pkt 5 nowelizacji), w wersji większości względnej, co oznacza też nieskomplikowany sposób liczenia głosów i obsadzania mandatów. Wykonywanie czynności wyborczych projekt powierza tym samym komisjom, co w wyborach do Sejmu RP, zapewniając przejrzystość organizacyjną i nie podnosząc kosztów. Prawnie biorąc, nie ma oczywiście obowiązku kontynuacji systemu większościowego, skoro przepis Konstytucji (art. 97 ust. 2) wymaga tylko, by wybory do Senatu były powszechne, bezpośrednie i odbywały się w głosowaniu tajnym. Punkt 3 nowelizacji (do art. 9 ordynacji) o prawie zgłaszania kandydatów na senatorów, przysługującym partiom politycznym oraz wyborcom, jest tylko powtórzeniem przepisu konstytucyjnego (art. 100).

Projekt dąży do rozwiązań w miarę prostych i w miarę stanowiących kontynuację. Nie naruża też zastrzeżeń natury konstytucyjnej. Zakres proponowanych zmian uzasadnia tylko nowelizację obowiązującej dotychczas ordynacji.

Odmienny w swym charakterze jest projekt posłów SLD, zakładający taką skalę i istotę zmian, że uzasadnia uchylenie obowiązującej ordynacji i uchwalenie nowego aktu o charakterze kompleksowym. Proponowany system wyborczy do Senatu różni się zarówno od systemu wyborczego do Sejmu, jak i nie jest kontynuacją – co do istoty – obecnego systemu wyborczego do Senatu. Ma to być system mieszany, wzorowany na niektórych rozwiązaniach zagranicznych. W myśl projektu (art. 2) ustawy 52 senatorów wybieranych miałyby być według zasady większości w jednomandatowych okręgach wyborczych, zaś 48 senatorów (w 16 województwach po 3 senatorów) wybiera się według zasady proporcjonalności z list wojewódzkich, z uwzględnieniem wyników wyborów w okręgach jednomandatowych. Z konstytucyjnego punktu widzenia taki system mieszany jest dopuszczalny, bowiem art. 97 ust. 2 Konstytucji nie opowiada się wiążąco ani za systemem proporcjonalnym, ani większościo-

wym. Proponowany system jest bardziej skomplikowany, a w swej istocie – poprzez instytucję listy wojewódzkiej i zasadę proporcjonalności bardziej zbliża się do obowiązującego systemu wyborczego do Sejmu, niż stanowi przykład czy to kontynuacji czy to zdecydowanej odmienności od logiki systemu sejmowego. Wnioskodawcy jednak świadomie deklarują, że odchodzą od zarówno systemu opartego na zasadzie proporcjonalności, jak i systemu opartego na zasadzie większości względnej we wszystkich 100 jednomandatowych okręgach wyborczych. Dodajmy, że choć system nie budzi wątpliwości natury konstytucyjnej w zakresie odstępstw od zasady równości, bowiem zasady tej w wyborach senackich przepisy konstytucyjne nie przewidują, to jednak system list wojewódzkich (dodajmy – w wyborach sejmowych także listy ogólnopolskiej) nie jest optymalny z innych punktów widzenia, np. zasady bezpośredniości. W płaszczyźnie organizacyjnej komplikuje system konieczność powołania odrębnych wojewódzkich komisji wyborczych. W wymiarze wojewódzkim liczba mandatów obsadzanych w okręgu jednomandatowym osiągnęłaby rozpiętość 1: 7 (po 7 senatorów w województwie mazowieckim i śląskim, po 1 senatorze w województwie lubuskim i opolskim).

Według propozycji wnioskodawców każdy wyborca musiałby mieć 2 głosy (art. 5) – pierwszy głos w celu dokonania wyboru senatora w okręgu wyborczym oraz drugi głos w celu dokonania wyboru senatorów z list wojewódzkich. Zgodnie z propozycją wnioskodawców, nazwiska kandydatów umieszcza się na liście wojewódzkiej w kolejności ustalonej przez komitet wyborczy (art. 19 ust. 6), w tejże też kolejności uzyskują oni mandaty przypadające danej wojewódzkiej liście (art. 26 ust. 1) – z pominięciem tych kandydatów, którzy uzyskali już mandaty w okręgu wyborczym. Wola wyborców miałyby więc znaczenie decydujące co do obsady mandatu jedynie w okręgu, gdzie za wybranego uważałoby się kandydata, który otrzymał najwięcej ważnie oddanych głosów (art. 23 ust. 1). Do rozwiązania z art. 26 ust. 1 trudno jednak zgłosić zdecydowane zarzuty konstytucyjnoprawne.

Można jednak zauważyć, iż dalej – niż dotychczas – idące ograniczenie znaczenia woli wyborców przewiduje także art. 29 ust. 1 projektu, ograniczający instytucję wyborów uzupełniających.

Nowość w polskim prawie wyborczym miałyby stanowić kaucja (art. 17), która ulegałaby przepadkowi, jeśli kandydat otrzymałby mniej niż 5% ważnie oddanych w okręgu wyborczym głosów pierwszych. Instytucja kaucji mieści się w standardach demokratycznych systemów wyborczych, można jednak zastanowić się nad wysokością kwoty (proponowane 1000 zł wydaje się progiem zbyt niskim, jak na „progowy” charakter instytucji) czy potrzebną liczbę głosów, chroniącą przed przepadkiem sumy na rzecz Skarbu Państwa. Być może „próg” potrzebnej liczby głosów można wiązać z liczbą podpisów potrzebnych jako poparcie kandydaty (por. art. 15 ust. 1, przewidujący wymóg 5 tys. podpisów popierających kandydatę), by sankcjonować sytuację, gdy kandydat nie otrzymuje takiej liczby głosów. Samo podwyższenie liczby podpisów popierających z 3 tys. do 5 tys. należy ocenić jako racjonalne z punktu widzenia zapobiegania rejestrowaniu kandydatów o nikłym poparciu.

Także i w tym projekcie ustawy część przepisów jest powtórzeniem przepisów konstytucyjnych (por. art. 12-13, 16).

Oba projekty stanowią dobry punkt wyjścia dla dalszych prac legislacyjnych.

Opracował: Andrzej Szmyt

Opinia na temat projektu o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Druk Sejmowy nr 1120)

Stosownie do art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398) "Ponowne głosowanie przeprowadza się w trybie przewidzianym w niniejszej ustawie, z tym że:

- 1) głosowanie przeprowadza się na podstawie tego samego spisu wyborców,
- 2) głosowanie przeprowadza się tylko na terytorium kraju."

Powołany przepis, obowiązujący od roku 1990 r., ustanawia ograniczenie, w myśl którego II tura wyborów prezydenckich przeprowadzana jest jedynie na terytorium kraju.

Wskazać należy, iż analogiczne ograniczenie głosowania jedynie do obszaru kraju przewiduje ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o referendum (Dz. U. Nr 99, poz. 487), która stanowi w art. 3 ust. 1, iż referendum nie przeprowadza się poza granicami Państwa, z wyjątkiem (dziś już nieaktualnym) referendum konstytucyjnego.

Warto przypomnieć, iż zasada ograniczenia głosowania w II turze wyborów prezydenckich od początku budziła kontrowersje społeczne. Analizowana kwestia stała się przedmiotem protestu wyborczego p. Jerzego Pawłowskiego, który wskazywał, że art. 70 ust. 1 pkt 2 ustawy o wyborze Prezydenta jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą, iż prawo wybierania posiada każdy obywatel. Izba Administracyjna i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego oddalając protest, stwierdziła w uchwale z 14 grudnia 1990 r. (sygn. III SW 63/90), że "stosownie do art. 72 ust. 1 powołanej ustawy (ustawy o wyborze Prezydenta) podstawą protestu przeciwko wyborowi Prezydenta może być naruszenie przepisów tej ustawy albo dopuszczenie się przestępstwa. Protest p. Jerzego Pawłowskiego nie zawiera takich zarzutów lecz poddaje krytyce uregulowanie ustawowe wg którego ponowne głosowanie przeprowadza się na terytorium kraju."

Kwestia niezgodności art. 70 ust. 1 pkt 2 z konstytucyjnie gwarantowaną zasadą powszechnego prawa wybierania (w poprzednim porządku ustrojowym art. 95 utrzymanych w mocy Przepisów Konstytucyjnych) stała się ponownie przedmiotem protestów wyborczych w trakcie wyborów prezydenckich w 1995 r. Ustosunkowując się do wniesionych protestów Izba Administracyjna i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego w uchwale z 9 grudnia 1995 r. (sygn. III SW 1102/95) stwierdziła, że "nie stanowią uzasadnionych podstaw do unieważnienia wyborów prezydenckich także i inne zarzuty zawarte w pewnej części protestów wyborczych. Zarzut niezgodności ustawy z Konstytucją mógłby być zasadny, jeżeli porówna się wynikające z art. 95 Konstytucji powszechne prawo wybierania zagwarantowane dla ogółu obywateli, z ograniczeniami wynikającymi z art. 70 ust. 1 pkt 2 ustawy o wyborze Prezydenta. Jednakże stwierdzenie nieważności ustawy z powodu jej sprzeczności z Konstytucją przekracza kompetencję Sądu Najwyższego. Podstawą protestów wyborczych, a zatem także i tej uchwały mogą być wyłącznie zarzuty naruszenia ustawy wyborczej o takiej treści i w takim zakresie w jakim ona część systemu prawa Rzeczypospolitej Polskiej."

Przywołany cytat jednoznacznie wskazuje, iż Sąd Najwyższy jakkolwiek dostrzegł brak koherencji pomiędzy brzmieniem art. 70 ust. 1 pkt 2 oraz treścią odpowiednich norm konstytucyjnych to jednak uznać musiał ograniczenia swojej kognicji, a co za tym idzie brak kompetencji do rozpatrywania zgodności ustawy z Konstytucją.

Wskazać w tym miejscu trzeba, iż również w obecnie obowiązującym porządku ustrojowym wydaje się zachodzić istotna rozbieżność pomiędzy brzmieniem normy konstytucyjnej i analizowanym przepisem. Analiza art. 62 Konstytucji gwarantującego powszechność czynnego prawa wyborczego nie ujawnia żadnych przesłanek, które uprawomocniałyby utrzymywanie ograniczenia prawa wybierania obywateli zamieszkujących poza granicami kraju.

W tym kontekście uznać należy, iż propozycja zawarta w art. 1 pkt 2 opiniowanego projektu usuwa istniejącą niezgodność pomiędzy brzmieniem norm konstytucyjnych, a ustawą o wyborze Prezydenta RP.

Poprawka oznaczona jako art. 1 pkt 1 ma charakter czysto techniczny, bowiem usuwa przepis art. 31 ust. 2, który odsyła do nieistniejącego już w ustawie art. 2 ust. 2.

Opracował: Wojciech Odrowąż-Sypniewski

**Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy
z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
(Druk Sejmowy nr 1216)**

1. Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 398 z późn.zm.) stanowiła podstawę przeprowadzenia wyborów głowy państwa w 1990 i 1995 roku. Dotychczasowa praktyka stosowania tej ustawy pokazuje, po każdorazowo przeprowadzonych wyborach, iż zawiera ona określone luki albo konstrukcje prawne, które nie zasługują na ich dalsze utrzymywanie. Akt ten powinien być więc analizowany w sposób krytyczny, tak aby stanowił najpełniejszą podstawę prawną dla wyborów głowy państwa.

Stosownie do konstytucyjnie określonej kadencji głowy państwa (art. 127 ust. 2), data przeprowadzenia wyborów prezydenckich powinna przypadać w roku 2000. Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządza Marszałek Sejmu, stosownie do zasad określonych w art. 128 ust. 2 Konstytucji.

2. Projektowane zmiany w ustawie, nie naruszają dotychczasowych zasad prawa wyborczego wyborów prezydenta. Zarazem jednak, zmiany te nie mają jedynie, jak mogłoby się *prima facie* wydawać, charakteru zmian technicznych lub redakcyjnych. Tak nie jest. Projektowane przepisy zmierzają do zagwarantowania zasad powszechności (poprawki z **art. 39a**, **art. 51 ust. 1 zd. 2** i **art. 70 ust. 1**) i równości (poprawki z **art. 76b** i **art. 76c**) wyborów. Do owych projektowanych przepisów, z uwagi na materię jakiej dotyczą, należy przywiązywać jak największe znaczenie. Należy przypomnieć, iż zarówno w doktrynie prawnej, jak i częściowo, w publicystyce, podnoszono zwłaszcza nieuzasadnione wyłączenie z udziału w drugiej turze wyborów prezydenckich obywateli polskich przebywających za granicą. Przepis art. 70 ust. 1 pkt 2, w wyborach z 1995 r., był traktowany jako norma o charakterze wręcz dyskryminacyjnym. Obecnie, dokonując pewnego przeglądu prawa wyborczego, jest „okazją” aby przepisy te poprawić.

Omówię najpierw te poprawki, które zmierzają do gwarantowania zasady powszechności wyborów, zwłaszcza w korzystaniu z czynnego prawa wyborczego (pkt 3), a następnie poprawki mające na celu gwarantowanie równości wyborów pkt 4).

3. Pierwsza z tej grupy poprawek (**art. 39a**) wyposaża obwodową komisję wyborczą w prawo uzupełnienia spisu wyborców o osobę pominiętą w spisie, pod wszakże następującymi warunkami: a) osoba ta musi udokumentować, że stale zamieszkuje na terenie obwodu głosowania, b) urząd gminy musi potwierdzić, iż nie otrzymał zawiadomienia o utracie przez daną osobę prawa wybierania. Jest to rozwiązanie tożsame do tego jakie ma art. 32 pkt 2 ordynacji wyborczej do Sejmu RP (**ustawa z 28 maja 1993 r., Dz. U. Nr 45, poz. 205 z późn.zm.**), jak i w konsekwencji senacka ordynacja wyborcza (**zob. art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 10 maja 1991 r., Dz. U. z 1994, Nr 54, poz. 224**). Druga z poprawek, tj. art. 51 ust. 1 zd. 2 nakazuje potwierdzenie w spisie podpisem pobrania karty do głosowania. Jest to rozwiązanie znowu tożsame z tym, jakie funkcjonuje na gruncie art. 37 ust. 3 ordynacji sejmowej. Wreszcie, po trzecie, nowela usuwa pkt 2 w art. 70 ust. 1, zrywając tym samym z ograniczeniem kręgu osób posiadających czynne prawo wyborcze, w przypadku przeprowadzenia II tury głosowania.

Projektowane usunięcie owego ograniczenia uznaję za zgodne z oczekiwaniami i za trafne. Należy przypomnieć, iż Rzecznik Praw Obywatelskich **trzykrotnie sygnalizował** Marszałkowi Sejmu konieczność zmiany w art. 70 ordynacji. Należy też podnieść tę oto okoliczność, iż wprowadzie **art. 3 Pierwszego Protokołu dodatkowego do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka** dopuszcza uniemożliwienie przez państwo udziału w wyborach jego własnym obywatelom, którzy stale zamieszkuje za granicą (Komisja powoływała się na to, iż osoby te nie dysponują dostatecznym rozeznanie w problemach swego kraju, nie mają też

wpływu na zgłaszanie kandydatów i ich programy), ale w naszej doktrynie takie stanowisko odrzuca się. Moim zdaniem, jest to stanowisko zasadne, gdyż: a) wielu emigrantów (obywateli polskich) zachowuje silny i żywy związek z ojczyzną, b) wielu ludzi opuściło kraj przed represjami ze strony władzy. Bardzo trafną kontrargumentację wobec art. 3 Konwencji prezentują, między innymi, J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 125; B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 272). Obywatele przebywający za granicą, w konsekwencji projektowanej noweli, mieliby takie samo czynne prawo wyborcze jak obywatele zamieszkali i przebywający w kraju. Projekt zmian, słusznie, nie zakłada tu żadnych ograniczeń, jak np. dyskutowane w swoim czasie (i stosowane w prawie francuskim) wprowadzenie głosowania osoby, która przebywa za granicą przez jej pełnomocnika pozostającego w kraju.

4. Druga grupa rozpatrywanych poprawek dotyczy ustanowienia nowych gwarancji równości wyborów. Znowu należy zaznaczyć, iż są to także instytucje znane w ordynacji wyborczej do Sejmu RP. Ich zastosowanie w prawie o wyborze Prezydenta RP uważam za całkowicie zasadne, gdyż przepisy te pozwalają na precyzyjne określenie ram czasowych kampanii wyborczej (**art. 76b**) i nakładają pewne obowiązki na podmioty biorące udział w kampanii wyborczej (**art. 76c**). Przepis z projektowanego art. 76c jest tożsamy z przepisem z art. 133 ordynacji wyborczej do Sejmu, zaś art. 76c z przepisem z art. 136 owej ordynacji. Nie są to zatem nowe przepisy polskiego prawa wyborczego, lecz są to regulacje znane i praktykowane w prawie wyborczym do izb parlamentu.

Odrębnym problemem do rozpatrzenia byłoby przedyskutowanie sprawy sankcji za naruszenie art. 76b i 76c. Jak wiadomo, zakazy tego rodzaju, w wyborach parlamentarnych z 1997 r. nie były powszechnie respektowane.

Wnioski

Projektowane przepisy o zmianie ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzają instytucje i rozwiązania znane już i praktykowane w polskim prawie wyborczym. W przypadku art. 39a, art. 51 ust. 1 zd. 2, art. 76b i art. 76c chodzi o przepisy funkcjonujące już więc w prawie wyborczym. Ich przeniesienie do ustawy o wyborze Prezydenta RP, moim zdaniem, jest zasadne.

W pełni popieram zmianę polegającą na wykreśleniu pkt 2 w art. 70 ust. 1 ustawy o wyborze prezydenta. Byłaby to realizacja postulatu osadzonego w doktrynie prawnej, zgodnego z zasadami Konstytucji RP, w szczególności z artykułami 1 i 6 ust. 2. Wydaje się, iż projektowane zmiany służą respektowaniu także i innych przepisów Konstytucji RP.

Opracował: Mirosław Granat

Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy (Druk Sejmowy nr 1326)

Przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy ogranicza się do wprowadzenia zmian w dwóch przepisach obowiązującego Kodeksu karnego wykonawczego.

Potrzeba, a nawet konieczność dokonania projektowanych zmian nie budzi żadnych wątpliwości. Wynika ona wprost z przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zmiana wprowadzona do art. 4 § 2 Kkw polega na przeformułowaniu zdania drugiego powołanego przepisu w taki sposób aby uniknąć wątpliwości co do jego zgodności (w wersji obecnie obowiązującej) z normą wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji.

W obecnie obowiązującej wersji art. 4 § 2 Kkw dopuszcza możliwość ingerencji w prawa i wolności obywatelskie przez akty wykonawcze do ustaw. Zmiana proponowana w projekcie polega na usunięciu tego postanowienia.

Drugi przepis Kkw będący przedmiotem nowelizacji zawartej w projekcie, to art. 129 § 2 upoważniający Radę Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia, zasad i zakresu udzielania podmiotom gospodarczym, instytucjom lub organizacjom, którym powierzono wykonywanie zadań w zakresie zatrudniania i nauczania skazanych oraz opieki postpenitencjarnej, zwolnień od podatków, a także otrzymywania przez te jednostki zamówień na towary i usługi.

W przypadku tego przepisu zmiana polega na jego skreśleniu. Podobnie jak w przypadku art. 4 § 2 przesłanką skreślenia tego przepisu jest dążenie do uzyskania zgodności przepisów Kkw z Konstytucją (konkretnie z art. 217 ustawy zasadniczej przewidującym możliwość ustanawiania ulg i umorzeń podatkowych oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatku w drodze ustawy), a tym samym usunięcia możliwości wprowadzenia dla niektórych podmiotów szczególnych przywilejów nie w drodze ustawy lecz aktu wydanego na jej podstawie - rozporządzenia.

W przypadku komentowanego przepisu w części dotyczącej możliwości uzyskiwania publicznych zamówień na towary i usługi na zasadach określonych w akcie wykonawczym do ustawy zmiana jest uzasadniona przepisami Konstytucji, jak również rozwiązaniami zawartymi w ustawie o zamówieniach publicznych.

Przedłożony projekt ustawy nie budzi żadnych zastrzeżeń natury legislacyjnej i merytorycznej. Podkreślić należy również, iż uzasadnienie projektu w pełni realizuje postanowienia Regulaminu Sejmu w zakresie wymogów formalnych dotyczących projektu ustawy. Projekt opatrzony został bardzo profesjonalnie i wielowątkowo opracowanym uzasadnieniem, w pełni prezentującym zasadność dokonania zawartej w nim nowelizacji.

Opracował: Dariusz Chrzanowski

Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny (Druk Sejmowy nr 1298)

Przedłożony do zaopiniowania poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, zawarty w druku sejmowym nr 1298, stanowi propozycję wprowadzenia obligatoryjnego orzekania przez sądy środka karnego w postaci dożywotniego zakazu prowadzenia pojazdów, w sytuacji kiedy sprawca, będąc w stanie nietrzeźwości, spowoduje wypadek w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym następstwem którego jest śmierć albo ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby.

Na wstępie należałoby się podzielić kilkoma uwagami natury formalnej. W tym zakresie stwierdzić należy, iż uzasadnienie projektu ustawy, będącego przedmiotem niniejszej opinii nie spełnia wszystkich wymogów określonych w art. 31 ust. 2 Regulaminu Sejmu RP. I tak w uzasadnieniu wnioskodawcy w zasadzie nie wyjaśnili potrzeby i celu wydania ustawy, nie przedstawili rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana, nie wykazali różnicy pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, w końcu nie przedstawili przewidywanych skutki społecznych i prawnych. Choć intencja wnioskodawców w zakresie proponowanej nowelizacji jest bardzo czytelna nie zwalnia to jednak ich z obowiązku prezentowania w uzasadnieniu projektu wszystkich elementów określonych przepisami prawa (regulaminu sejmu).

Rozpatrując projekt z legislacyjnego punktu widzenia stwierdzić należy, iż ze względu na konstrukcję przepisów art. 43 K.k., projektowany przepis zawierający obowiązek orzekania dożywotnio zakazu prowadzenia pojazdów znaleźć się winien w art. 43 po § 1, a nie jak proponują wnioskodawcy po § 2. Innymi słowy dodana treść oznaczona powinna zostać jako § 1¹. Rozwiązanie takie pozwoli zachować przejrzystość postanowień omawianego artykułu. W obecnym kształcie propozycja zawarta w projekcie rozbija spójność układu art. 43 K.k.

Propozycja wprowadzenia obligatoryjnego orzekania przez sądy dożywotniego zakazu prowadzenia pojazdów w formie wynikającej z przedłożonego projektu ustawy wzbudza jednak może również inne wątpliwości, ze względów natury merytorycznej.

1. Przede wszystkim przedłożony w projekcie przepis, którego dodanie do K.k. proponują wnioskodawcy nie odpowiada w swej treści przepisom rozdziału o przestępstwach drogowych, w szczególności przepisowi art. 178 K.k., w tym sensie, iż obowiązek orzekania dożywotniego pozbawienia prawa do prowadzenia pojazdów nakłada jedynie wobec tych sprawców wypadków drogowych (o określonych skutkach), którzy w czasie ich popełnienia byli w stanie nietrzeźwości.

Wskazać należy, iż przepis 178 K.k. w sposób jednakowy nakazuje traktować sprawców, którzy popełnili przestępstwo określone w art. 173, 174 lub 177 **będąc w stanie nietrzeźwości, pod wpływem środka odurzającego lub zbiegli z miejsca wypadku.**

W ocenie autora niniejszej opinii brak jakiegokolwiek uzasadnienia dla łagodniejszego karanie sprawców, którzy popełnili przestępstwo drogowe o określonym skutku będąc pod wpływem środka odurzającego.

Natomiast za objęciem obowiązkiem orzekania środka karnego w postaci dożywotniego pozbawienia prawa do kierowania pojazdami wobec sprawców, którzy zbiegli z miejsca zdarzenia, przemawiają względy praktyczne. Z trudności dowodowych, wiążących się ze stwierdzeniem u kierującego pojazdem w chwili zdarzenia nietrzeźwości doskonale zdawał sobie sprawę ustawodawca tworząc Kodeks karny w 1969 r., jak również ustalając treść przepisu art. 178 obecnie obowiązującego K.k. Z tych między innymi względów postanowił traktować sprawcę który zbiegł z miejsca zdarzenia analogicznie jak sprawcę znajdującego się w chwili zdarzenia w stanie nietrzeźwości.

W związku z powyższym wprowadzając możliwość orzeczenia dożywotniego zakazu prowadzenia pojazdów należy dokładnie rozważyć rozciągnięcie dopuszczalności orzekania tego środka karnego także wobec sprawców, którzy zbiegli z miejsca zdarzenia.

Pragnę jednocześnie podkreślić, iż **zaproponowane w opiniowanym projekcie rozwiązanie zdecydowanie nie pozwoli na orzeczenie wobec nietrzeźwego sprawcy który zbiega z miejsca przestępstwa określonego w art. 177 § 2 K.k., środka karnego w postaci dożywotniego pozbawienia prawa do prowadzenia pojazdów.** Tym samym skuteczność walki z nietrzeźwymi kierowcami, która - jak to wynika z treści uzasadnienia - była głównym powodem wystąpienia z przedmiotową inicjatywą ustawodawczą będzie iluzoryczna.

W związku z powyższym wydaje się celowym rozważenie objęcia również tych osób treścią wprowadzanego do art. 43 przepisu.

Na zakończenie należałoby podzielić się również uwagami o charakterze nieco szerszym, ale ściśle wiążącymi się z projektowaną regulacją.

Otóż wnioskodawcy w przedłożonym projekcie proponują wprowadzenie do Kodeksu karnego surowszej niż dotychczas dolegliwości dla nietrzeźwych sprawców niektórych wypadków (tych najbardziej drastycznych w skutkach), ufając jednocześnie, iż przyczyni się to do ograniczenia liczby najcięższych wypadków drogowych. Jednocześnie poza ramami propozycji wnioskodawcy wnoszącego przedmiotowy projekt ustawy pozostaje kwestia kryminalizacji bez skutkowego prowadzenia pojazdu przez osobę znajdującą się w stanie nietrzeźwości.

Podkreślić jednak należy, iż w obecnym stanie prawnym bez skutkowe prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości stanowi jedynie wykroczenie, określone w art. 87 § 1 i 2 K.w., zagrożone karą aresztu albo grzywny oraz środkiem karnym - zakazem prowadzenia pojazdów mechanicznych, orzekanym w granicach od 6 miesięcy do 3 lat.

Mając na uwadze skuteczność walki z przestępstwami komunikacyjnymi niezbędnym wydaje się rozważenie możliwości kryminalizacji nawet bez skutkowego prowadzenia pojazdu w stanie nietrzeźwości. Dopiero przyjęcie takich rozwiązań w prawie karnym, które pozwalać będą na karanie według przepisów ustawy Kodeks karny czynu polegającego na prowadzeniu pojazdu w stanie nietrzeźwości lub pod wpływem innego środka odurzającego może przyczynić się do zmniejszenia liczby tego rodzaju przestępstw (w zakresie prawoporównawczym warto w tym miejscu odesłać od opinii o projekcie ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny, zawartym w druku nr 1019, opracowanej na zlecenie BSE przez dr Ryszarda Stefańskiego - Ekspertyzie nr 183).

Reasumując stwierdzić należy, iż przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny nie stanowi regulacji do końca przemyślanej przez wnioskodawców. Wydaje się, iż Kodeks karny, w zakresie przestępstw drogowych, z całą pewnością wymaga licznych zmian. Niemniej jednak winny one zostać opracowane w sposób konsekwentny i kompleksowy, z uwzględnieniem dbałości o spójność przepisów prawa karnego, których to przesłanek opiniowany projekt nie realizuje, mimo doskonale widocznych dobrych intencji wnioskodawców.

Opracował: Dariusz Chrzanowski

Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych (Druk Sejmowy nr 1350)

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1996 r. Nr 5, poz. 32, z późn.zm.), jest trzecim według kolejności zgłoszenia, projektem zmiany wymienionej ustawy znajdującym się w Sejmie. Dwa uprzednio zgłoszone projekty poselskie (druk nr 585 z dnia 7 września 1998 r. i druk nr 920 z dnia 5 listopada 1998 r.), nie uzyskały pozytywnej rekomendacji Rządu. Zgodnie ze stanowiskiem przekazanym przez Rząd w dniu 17 grudnia 1998 r. - inicjatywa poselska w zakresie zmiany formuły spłaty kredytów mieszkaniowych w zakresie zmiany formuły spłaty kredytów mieszkaniowych, była wówczas przedwczesna.

Należy zauważyć, że Autorzy projektu zawartego w druku 585, proponowali zmianę formuły ustalania normatywu spłaty kredytu, określonej w art. 7 ust. 2 nowelizowanej ustawy w znacznym stopniu zbieżną z obecnie zgłoszoną propozycją rządową (druk nr 1350). Oba projekty, jako podstawę obliczenia normatywu proponują przeciętne miesięczne wynagrodzenie w powiecie, czego skutkiem byłoby obowiązywanie normatywów w zróżnicowanej wysokości dla mieszkańców 308 powiatów i 65 miast na prawach powiatów.

Dla przypomnienia informuję:

Normatyw, o którym wyżej mowa, pomnożony przez powierzchnię użytkową lokalu, wyznacza wysokość spłaty miesięcznych rat kredytu zaciągniętego na budownictwo mieszkaniowe przez spółdzielnie mieszkaniowe do 31 maja 1992 r. (z uwzględnieniem przypadków, kiedy kredyt zaciągnięto później, o których mowa w art. 7 ust. 3 nowelizowanej ustawy), do spłaty którego zobowiązani są członkowie spółdzielni zajmujący lokale obciążone kredytem.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 tej ustawy, w jej obowiązującym brzmieniu, normatyw spłaty kredytu, stanowi iloraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwie za I lub III kwartał, bez wypłat z zysku i nadwyżki bilansowej w spółdzielniach oraz nagród z zakładowego funduszu nagród, z uwzględnieniem sfery budżetowej bez przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz bez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej Poczta Polska i Telekomunikacja Polska S.A., jednak nie wyższego niż 110% takiego wynagrodzenia w kraju, oraz liczby nie mniejszej niż 400 ustalonej przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast w porozumieniu z Ministrem Finansów. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa ogłasza raz na pół roku wysokość normatywu dla każdego województwa w drodze obwieszczenia opublikowanego w Monitorze Polskim.

Spłata kredytu w wysokości wynikającej z obowiązującego normatywu, stanowi warunek przejściowego wykupu odsetek od niespłaconego kredytu ze środków budżetu państwa, jak też skorzystania z innych form pomocy określonych w ustawie, w tym z umorzenia w ciężar budżetu państwa niespłaconych odsetek, po dwudziestu latach (licząc od 1 stycznia 1998 r.) systematycznej spłaty kredytu.

Obowiązujące w II półroczu br. wskaźniki normatywu, ogłoszone zostały dla 16 województw, w M.P. Nr 21, poz. 307. Najwyższy normatyw obowiązuje w województwie mazowieckim - 3,47, gdzie np. przy 60 metrowym mieszkaniu obciążonym kredytem, wysokość miesięcznych spłat w bieżącym półroczu wynosi 208,20 zł.

Dla osób, które przed reformą administracyjną zamieszkiwali małe województwa wchodzące obecnie w skład województw dużych, o wysokich wskaźnikach normatywu, z pewnością nastąpił wzrost comiesięcznych obciążeń finansowych, nie znajdujący rekompensaty we wzroście dochodów. W odniesieniu do tych osób inicjatywa (wcześniej poselska, obecnie rządowa) zmiany zasady ustalania omawianego normatywu jest korzystna i zapewne pozytywna w ocenie społecznej.

Nie należy jednak pomijać faktu, że proponowany system spowoduje w wielu przypadkach obniżenie spłat również w stosunku do ich wysokości w realiach ubiegłego roku, czyli w odniesieniu do wysokości normatywu ogłaszanego dla 49 województw, szczególnie wobec propozycji ustalenia kwoty dzielnika obowiązującego przy obliczaniu normatywu, równego liczbie 500. Będzie to miało bezpośredni wpływ na zwiększenie wydatków budżetowych z tytułu przejściowego wykupu odsetek ze środków budżetu państwa a w przyszłości z tytułu umorzenia zadłużenia z tytułu odsetek, po 20 latach systematycznej spłaty kredytu.

Projektodawca dostrzega także tę konsekwencję zgłoszonej propozycji. Jej omówienie na str. 7 i 8 uzasadnienia projektu, z powołaniem się na rachunki symulacyjne, prowadzi do stwierdzenia o znikomej skali skutków budżetowych.

Należy jednak podnieść mankament tej propozycji, która z jednej strony dąży do ochrony rodzin o niewielkich dochodach przed konsekwencjami nieterminowego spłacania kredytu lub całkowitego zaprzestania spłaty, z drugiej jednak, prowadzi do spowolnienia tempa spłaty kredytu również przez osoby o wysokich dochodach, dla których i obecnie obowiązująca wysokość rat jest wydatkiem niezauważalnym. Ponadto pogłębia dysproporcję pomiędzy wysokością obciążenia rodzin z tytułu spłaty kredytu mieszkaniowego w dużych aglomeracjach w porównaniu z powiatami, w których przeważa ludność utrzymująca się z rolnictwa. W aglomeracjach tych, przeciętne wynagrodzenie nie jest wskaźnikiem obiektywnym dla określenia zdolności płatniczej wszystkich kredytobiorców. W związku z tym może należałoby rozważyć zrezygnowanie z formuły normatywu w jego dotychczasowej postaci, gdzie podstawowym kryterium wysokości płaconych rat jest miejsce zamieszkania i zamiast generalnie obniżać wskaźniki składające się na ten normatyw, stworzyć mechanizm prawny pomocy rodzinom nadmiernie obciążonym spłatami.

Powyższa uwaga nasuwa się szczególnie przy zestawieniu wysokości rat kredytowych w dwu systemach spłaty przewidzianych w nowelizowanej ustawie: według normatywu oraz według tzw. formuły dochodowej, o której mowa w art. 8 ust. 1 tej ustawy.

Ta druga formuła obowiązuje przy spłacie kredytów mieszkaniowych zaciągniętych osobiscie, m.in. przez członków spółdzielni mieszkaniowych na budowę mieszkań o statusie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu w okresie od 21 października 1991 r. do 31 marca 1995 r. (tzw. kredytów hipotecznych). Wysokość obciążających kredytobiorcę miesięcznych spłat nie może w tym wypadku być niższa niż 25% udokumentowanego dochodu jego gospodarstwa rodzinnego, bez względu na wielkość zajmowanego mieszkania. Najgorsza jest sytuacja małych i średnio zarabiających rodzin obciążonych takim kredytem. Np. przy łącznych zarobkach w wysokości 2.000 zł, rata kredytu wyniesie 500 zł., czyli jest niemal dwukrotnie wyższa niż rata spłaty według najwyższego normatywu (dla woj. mazowieckiego), obowiązującego niezależnie od wysokości dochodów kredytobiorcy. Należy przecież pamiętać, że decyzje o zaciągnięciu w ww. okresie „kredytu hipotecznego” w wielu wypadkach nie była skutkiem własnej decyzji lecz brakiem wyboru spowodowanym nie do końca przemyślanymi (następnie wycofywanymi) zmianami ustawy z 28 grudnia 1989 r. o uporządkowaniu stosunków kredytowych (Dz. U. Nr 74, poz. 440, z późn.zm.).

Omawiany projekt nie wnosi do powyższego systemu żadnych zmian. Uściśla tylko (w pkt. 2 lit. a) pojęcie dochodu gospodarstwa domowego kredytobiorcy spłacającego „kredyt hipoteczny”. Projektodawca proponuje przy tym przyjęcie odrębnej zasady ustalania dochodu osoby prowadzącej działalność gospodarczą oraz „dochodu rolników”.

W kwestii wykorzystania w projektowanej ustawie jako miernika dochodu uzyskiwanego przez osobę prowadzącą działalność gospodarczą (jeśli nie podlega ona ubezpieczeniu społecznemu) kwoty stanowiącej najniższą podstawę wymiaru składek na ubezpieczenie społeczne, analogicznie jak w ustawie o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych przy ustalaniu prawa do tych dodatków, należałoby zachować pewną ostrożność. Stosowny w tej sprawie przepis ustawy o najmie lokali (...) został bowiem zaskarżony w dniu 31 maja br. przez

Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego jako naruszający konstytucyjne zasady sprawiedliwości społecznej i równości w sytuacji, gdy osoba prowadząca działalność gospodarczą osiąga niższe dochody od najniższej składki na ubezpieczenia społeczne i może to udokumentować.

Z przyjęciem zatem projektowanego zapisu do ustawy należałoby się wstrzymać do wydania przez TK orzeczenia w analogicznej kwestii. Abstrahując jednak od rozstrzygnięcia Trybunału i analizując przedmiotową kwestię tylko na tle przepisów nowelizowanej ustawy, należy zauważyć, że osoba prowadząca działalność gospodarczą i uzyskująca dochody niższe od najniższego wymiaru składki ubezpieczeniowej (co może udowodnić), z chwilą obligatoryjnego przyjęcia przy ustalaniu spłaty kredytu abstrakcyjnego dochodu w wysokości tej składki, może spłacać kredyt w minimalnych ratach wyższych niż 25% udokumentowanych dochodów jej gospodarstwa domowego, co jest sprzeczne z postanowieniem ust. 1 w art. 8 ustawy.

Nadmieniam, że zgodnie z ustawą o systemie ubezpieczeń społecznych, podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne osób prowadzących działalność gospodarczą, stanowi zadeklarowana przez płatnika kwota, nie niższa niż 60% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale.

Również projektowany do dodania przepis ust. 4 w art. 8 określający sposób ustalania dochodu „w przypadku rolników” wzbudza pewne wątpliwości. Przede wszystkim nie wiadomo, co oznacza określenie „rolnicy”. Czy osoby, które uzyskują dochód z produkcji rolnej bez względu na formy organizacyjno-prawne prowadzenia tej działalności, czy osoby, które prowadzą gospodarstwo rolne. Np. w ustawie o ubezpieczeniu społecznym rolników, przez określenie „rolnik” rozumie się „osobę fizyczną prowadzącą na własny rachunek działalność rolniczą jako posiadacz (samoistny albo zależny) gospodarstwa rolnego. Następnie: przeciętny dochód z jednego hektara przeliczeniowego, ogłaszany jest dotychczas tylko przez Prezesa GUS na podstawie przepisów ustawy o podatku rolnym. Tenże dochód przyjmuje jako „dochód z prowadzenia gospodarstwa rolnego” ustawa o najmie lokali (...) dla ustalania prawa do dodatków mieszkaniowych.

W punkcie 3 projektu odnoszącym się do art. 8a ustawy, proponowane jest ograniczenie czasowego zawieszenia spłaty kredytu mieszkaniowego w sytuacji obniżenia dochodów gospodarstwa domowego kredytobiorcy poniżej poziomu określonego w ust. 1 tego artykułu. Maksymalny okres zawieszenia miałby wynosić 4 kwartały, przy częściowym zawieszeniu (ust. 2 ww. artykułu) mógłby być przedłużony maksymalnie do 8 kwartałów, ale - jak wynika z dodanych w projekcie ustępów 4 i 5 - w całym okresie spłaty kredytu, poczynając od daty wejścia w życie art. 8a ustawy, tj. od 18 września 1997 r.

Dodanie tych ustępów można uznać za swoiste uściślenie przepisów art. 8a, które w aktualnym brzmieniu można interpretować jako możliwość zawieszenia spłat na wyżej wskazany okres każdorazowo, kiedy poziom dochodów rodziny spadnie poniżej poziomu określonego w ust. 1.

Propozycje (zawarte w punktach 4 i 5 projektu) dalszego przedłużenia terminu do którego możliwe jest spłacenie całości zadłużenia kredytowego na preferencyjnych warunkach, należy ocenić pozytywnie.

Opracowała: Wanda Wojnowska-Ciodyk

Opinia do projektu ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz o zmianie niektórych ustaw (Druk Sejmowy nr 1368)

Wprowadzenie

Opinia niniejsza zawiera uwagi i spostrzeżenia jakie nasuwają się przy lekturze tekstu wyżej wymienionej ustawy bez analizowania aktów prawnych przywoływanych w projekcie, w szczególności nie został przeanalizowany Rozdział 10 Zmiany w przepisach obowiązujących. Przyjęcie takiego trybu postępowania wynikało z ograniczonego czasu na przygotowanie opinii.

Uwaga ogólna

Przy lekturze tekstu ustawy odnosi się wrażenie, iż sprawy zasadnicze - to jest działania podejmowane w celu „poprawy wyniku finansowego PKP” (Uzasadnienie, str. 6, drugi wiersz od dołu) są potraktowane dość ogólnikowo, natomiast niezwykle szczegółowo potraktowano sprawę praw i przywilejów pracowników PKP (np. sprzedaż lokali mieszkalnych - Rozdział 7, Zasoby mieszkaniowe, czy „deputat węglowy” - art. 70).

Uwagi szczegółowe:

Art. 2 ust. 2 pkt 1. Wątpliwości budzi ogólnikowość przepisu w części dotyczącej tworzenia „*innych spółek*”. Przepis dopuszcza możliwość tworzenia dowolnych spółek, natomiast w Uzasadnieniu mówi się o spółkach, które przejmą „*pozostałą dotychczasową działalność - poza przewozową i zarządzania liniami kolejowymi ...*” (Uzasadnienie, str. 3 , drugi wiersz od góry). Generalnie, dopuszczenie możliwości tworzenia *innych spółek* może spowodować ich utworzenie z najbardziej efektywnych części przedsiębiorstwa ze szkodą dla realizacji zasadniczej funkcji celu.

Art. 11. Wydaje się, że przepis tego artykułu nadmiernie zabezpiecza interesy członków rady nadzorczej PKP S. A. - chodzi o brak możliwości wypowiedzenia stosunku pracy członkowi rady nadzorczej w okresie roku po wygaśnięciu mandatu.

Art. 18 ust. 2. Zdziwienie budzi fakt dopuszczenia do sprzedaży dowolnym podmiotom, przez PKP S.A., linii kolejowych o znaczeniu państwowym z jednoczesnym wyłączeniem ze sprzedaży lokali PKP S.A.

Art. 19. Uwagi jak w przypadku art. 2 ust. 2 pkt 1.

Art. 30. Wątpliwości budzi operowanie w treści całego artykułu konkretnymi kwotami pieniężnymi, nie sposób kwestionować ich wysokości, niemniej w Uzasadnieniu nie ma ani jednego słowa na ten temat. W wymienionym artykule założono optymistycznie, iż emisja obligacji zakończy się powodzeniem, co nie musi mieć miejsca, szczególnie w sytuacji gdy Rada Ministrów nie skorzysta z możliwości, które stwarza ust. 4 omawianego artykułu.

Art. 30, ust. 8. Powstaje pytanie dlaczego ustawa wskazuje bank, w którym mają być gromadzone środki uzyskane z emisji obligacji.

Rozdział 7, Zasoby mieszkaniowe (art. art. 39 - 45). Treść tego rozdziału budzi szereg wątpliwości. „Czarny scenariusz” , wielce prawdopodobny, realizacji przepisów zawartych w tym rozdziale będzie wyglądał następująco : PKP S.A. sprzeda za bezcen (pracownik z piętnastomiesięcznym stażem pracy może nabyć, wynajmowane od PKP, mieszkanie za 7,5% jego wartości - art. 42 ust. 2 oraz art. 43 ust. 3) mieszkania będące w dobrym stanie, pozostałych mieszkań, o znacznym stopniu dekapitalizacji, nie przejmie ani żadna jednostka samo-

ządu terytorialnego, ani żadna spółdzielnia mieszkaniowa (art. 41 ust. 3) i PKP S.A. będzie musiała w dalszym ciągu zarządzać swoimi zasobami mieszkaniowymi aż do dnia 1 stycznia 2003 roku, kiedy to rozpocznie przekazywanie ich gminom (art. 74 ust. 1).

Art. 40 ust. 1 pkt 4. Przepis ten umożliwi nabywanie na warunkach preferencyjnych lokali mieszkalnych PKP praktycznie przez dowolne osoby (prawo do nabycia lokalu mieszkalnego przysługuje osobom bliskim wskazanym przez najemcę) za „pośrednictwem” najemcy lokalu. Oczywiście nieopodatkowane koszty „pośrednictwa” przejmie najemca.

Art. 74 ust. 1. Rodzi się pytanie, czy gminy będą miały obowiązek przejąć wyżej wymienione zasoby mieszkaniowe. Jeśli nie to problem zarządzania zasobami mieszkaniowymi PKP pozostanie nie rozwiązany. Jeśli tak - to przynajmniej część kosztów prywatyzacji PKP S.A. przerzucona zostanie na barki lokalnych społeczności.

Art. 50 ust. 1. Brak zdefiniowania pojęcia *jednorazowego szkolenia* może prowadzić do nieporozumień.

Art. 56 ust. 1 i 4. W ustępie 4 jest mowa o okresach zatrudnienia w PKP oraz PKP S.A. i związaną z nimi liczbą jednostek uczestnictwa w Funduszu Własności Pracowniczej PKP podczas gdy z treści ustępu 1 wynika, iż uczestnikami Funduszu mogą być wyłącznie osoby, które pracowały w PKP.

Art. 70. Nie jest jasne czy deputat węglowy miałby przysługiwać emerytom przedsiębiorstwa państwowego PKP (prawa nabyte), czy również emerytom sprywatyzowanej PKP S.A. W tym drugim przypadku przywilej wyższej emerytury pracownika prywatnego przedsiębiorstwa finansowany byłby z budżetu państwa (ust. 5 omawianego artykułu) czyli z kieszeni ogółu podatników.

Art. 75 ust. 1. Czy należy rozumieć, że po roku 2003 płace w PKP S.A. będą mogły być kształtowane dowolnie mimo niesprzedania 51% akcji?

Opracował: Adam Kucharz

Dodatek
**Opinia na temat projektów ustaw,
dotyczących zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu
(Druk Sejmowy nr 1290 i 1290A)**

1. Opinia na temat projektu, zawartego w Druku Sejmowym nr 1290 i 1290A (projekt Klubu Polskiego Stronnictwa Ludowego).

Powyższy projekt, w porównaniu do obecnie obowiązującej Ordynacji wyborczej, jako główne zmiany proponuje:

A. Rezygnację z ogólnopolskiej puli mandatów, która dotychczas dzielona jest między tzw. listy ogólnokrajowe (art. 1 pkt 2).

Opinia: Instytucja ogólnopolskiej puli mandatów nie jest przewidziana przez obowiązującą Konstytucję, stąd też rezygnacja z niej nie może wywołać z tego punktu widzenia żadnych zastrzeżeń. Jednocześnie instytucja ogólnopolskiej puli mandatów osłabia nieco konstytucyjną zasadę proporcjonalności wyborów do Sejmu poprzez wprowadzenie 7-mio procentowego progu (art. 4 aktualnej ordynacji wyborczej) dla list komitetów wyborczych, ubiegających się o mandaty z tej puli. Wprawdzie próg ów, podobnie jak próg 5-cio procentowy dla list okręgowych (art. 3 ust. 1) może być jeszcze traktowany – jak sędzę – jako dopuszczalna korektura zasady proporcjonalności, gdyż dotyczy stosunkowo niewielkiego odsetka mandatów (15 %). Niemniej jest oczywiste, że bez tej instytucji konstytucyjna zasada proporcjonalności wyborów do Sejmu realizowana byłaby w sposób pełniejszy. Wybór ustawodawcy w tym zakresie należy do najbardziej politycznych decyzji: albo przeważa u niego opcja tworzenia jak najpełniej reprezentatywnego Sejmu, albo opcja tworzenia Sejmu jak najpełniej zdolnego do wykonywania swych funkcji, choć w ramach zasady proporcjonalności. Przy tym drugim założeniu ustawodawca wprowadza pewne jej korektury. Różne progi wyborcze, w ramach jednocześnie przyjmowanej zasady proporcjonalności, przyjmowane są nader często w państwach współczesnych (Niemcy, Hiszpania, Szwecja i in.). Są też uznawane za dopuszczalne w orzecznictwie sądów konstytucyjnych tych państw. Zwykle występują jednak w jednej tylko postaci, natomiast – spośród znanych mi rozwiązań – tylko w polskiej ordynacji wyborczej w dwu sytuacjach, tj. i w okręgach wyborczych i w podziale puli ogólnopolskiej, jeśli nawet pominiemy klauzulę 8-mio procentową dla koalicji wyborczych z art. 3 ust. 2. Czy więc nie zachodzi tu zjawisko, potocznie określane jako „dwa grzyby w barszczu”? Niemniej nie należałoby wysuwać pochopnie wniosku o niekonstytucyjności aktualnych rozwiązań; należy bowiem przyjmować domniemanie o zgodności ustaw z Konstytucją. Reasumując należy jednak powtórzyć, że wybór ustawodawcy w tym zakresie nie jest konstytucyjnie zdeterminowany.

B. Nieco większe – co do liczby mandatów – niż zakładane dotychczas okręgi wyborcze (art. 1 pkt 15 lit. a).

Opinia: Art. 45 ust. 2 aktualnej ordynacji wyborczej do Sejmu wymaga okręgów wyborczych od trój- – do siedemnasto-mandatowych. Opiniowany projekt natomiast – od siedmiu do dziewiętnasto-mandatowych. Znaczenie tej zmiany sprowadza się do osiągnięcia identycznych, jak w punkcie poprzednim, rezultatów, tj. do pełniejszej realizacji zasady proporcjonalności. W okręgach większych bowiem, mandaty mogą być uzyskiwane nawet przez stosunkowo niewielkie partie, nie mające szans w okręgach małych i tym samym proporcjonalność jest pełniejsza. Z tego punktu widzenia najbardziej sprawiedliwy byłby system wyborczy, nie znający w ogóle podziału na okręgi wyborcze, oczywiście praktycznie nie do przeprowadzenia, lub też system wyborczy przyjmujący tzw. związki okręgów wyborczych, w których „zagospodarowywane” są reszty głosów i nieobsadzone w okręgach mandaty. Jest to jednak niemożliwe przy stosowaniu systemu d’Hondta, a wnioskodawcy nie proponują zmiany w tym zakresie.

Funkcjonowanie okręgów trójmandatowych i w ogóle okręgów niewielkich, nie może być jednak uznane za sprzeczne z konstytucyjną zasadą wyborów proporcjonalnych, teoretycznie bowiem przy trzech mandatach do obsadzenia, można już zrealizować pewien stopień zasady proporcjonalności. Stąd też zarówno rozwiązanie aktualne, jak i rozwiązanie proponowane, są zgodne z Konstytucją. Decyzja należy do ustawodawcy, kierującego się przesłankami, przedstawionymi w punkcie poprzednim.

C. Zrównanie liczby kandydatów poszczególnych list z liczbą mandatów, przypadających na okręg wyborczy (art. 1 pkt 23).

Opinia: Według art. 80 ust. 2 aktualnej ordynacji, liczba kandydatów na liście zawierać może najwyżej dwa razy tyle kandydatów co liczba mandatów przypadających na dany okręg wyborczy, natomiast według omawianego projektu ma wynosić tyle samo. Oba rozwiązania są zgodne z Konstytucją. Proponowana w tym punkcie reforma wiąże się ściśle z propozycją likwidacji ogólnopolskiej puli mandatów, przy której pewne znaczenie posiadać może taka „nadwyżka” kandydatów. Po wtóre „nadwyżka” ta może posiadać pewne znaczenie również dla obsadzania wygasłych mandatów, gdy – jak aktualnie – nie przewiduje się wyborów uzupełniających. W aktualnych realiach życia politycznego nie wydaje się, aby zachodziła kiedykolwiek potrzeba wykorzystywania, dla tej drugiej sytuacji, kandydatów znajdujących się powyżej granicy liczby mandatów danego okręgu wyborczego.

D. Zmiana sposobu ustalania wyników głosowania: z systemu d'Hondta na zmodyfikowany system St. Lague (art. 1 pkt 32).

Opinia: Zmiana ta powodowałaby w praktyce pewien wzrost liczby mandatów, uzyskiwanych przez partie średnie, kosztem partii największych, uzyskujących w systemie d'Hondta pewne faktyczne preferencje. Proponowana zmiana powodowałaby więc również pełniejszą realizację zasady proporcjonalności (w tym względzie por. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, str. 296 i nast.). Konstytucyjnie dopuszczalne są oba rozwiązania.

E. Wprowadzenie niepołączalności mandatu poselskiego z mandatem w organach przedstawicielskich samorządu terytorialnego wszystkich stopni (art. 2).

Jest to zmiana konstytucyjnie dopuszczalna, gdyż art. 103 ust. 3 Konstytucji przewiduje możliwość rozszerzenia konstytucyjnego *incompatibilitas* posłów w drodze dalszych ustaw. Wnioskowana tu niepołączalność w samej Konstytucji nie jest przewidziana, z uwagi jednak na powyższe rozwiązanie, nie byłaby wymagana jej nowelizacja.

F. Inne proponowane zmiany, jak np. likwidacja prawa zgłaszania kandydatów przez „organizacje polityczne i społeczne” są konsekwencją odpowiednich zmian, wprowadzonych przez Konstytucję i nie będą bliżej omawiane w niniejszej opinii.

2) Opinia na temat projektu, zawartego w Druku Sejmowym nr 1229 i 1229A (projekt Klubu Sojuszu Lewicy Demokratycznej).

Projekt ten, jako główne zmiany, proponuje:

A. Zmiana charakteru przepisów wykonawczych do ordynacji wyborczej.

Opinia: Proponowane zmiany są właściwie, słusznie w Uzasadnieniu projektu wskazuje się na powszechnie obowiązujący charakter aktów wykonawczych, o które tu idzie, a więc na konieczność przyjęcia dla nich formy rozporządzenia. Wydaje się również, że z uwagi na wagę spraw, właściwa jest zaproponowana ranga autorów wydających te rozporządzenia, a więc minister a nie Prezes RM czy cała Rada Ministrów bądź Prezydent RP.

B. Zwiększenie dolnej granicy mandatów, przypadających na okręgi wyborcze (art. 1 pkt.12).

Opinia: Aktualna ordynacja jako dolną granicę przyjmuje trzy mandaty, proponowana w opiniowanym projekcie granica wynosi 5 mandatów. Proponowane rozwiązanie jest dopuszczalnie konstytucyjnie. Czy można spodziewać się po nim pewnego podniesienia stopnia realizacji zasady proporcjonalności, zależy będzie od tego, jakie będą górne granice liczebno-

ści mandatów w okręgu, co jednak w ustawie nie zostało wprost określone. W załączniku do projektu ustawy proponuje się, aby były one nieco niższe niż aktualne (maksimum: 12 zamiast 17). Ta z kolei zmiana, z załącznika, wyraża tendencję odwrotną, tj. ograniczenie proporcjonalności.

Dwie uwagi dodatkowe:

a) proponuję aby art. 45 ust. 4 kończył się sformułowaniem „przez 460” zamiast „przez liczbę posłów w okręgach wyborczych”. Ponieważ projekt zakłada pozostawienie ogólnopolskiej puli mandatów, zwrot „liczba posłów w okręgach wyborczych” nie jest stuprocentowo jasna;

b) nie bardzo rozumiem, dlaczego zmiany podziału kraju na okręgi wyborcze odbywałyby się w drodze uchwały Sejmu, podjętej po zasięgnięciu opinii Senatu (proponowane brzmienie art. 47 ust. 2). Załączniki do ustaw (i do wszystkich innych aktów normatywnych) traktowane są zawsze jako ich integralna część, a więc podlegające identycznemu reżimowi zmian, jak wszystkie inne części ustawy. Podział państwa na okręgi wyborcze ma znaczenie powszechnie obowiązujące, z pewnością istotnie wpływa on na kształt reprezentacji w Sejmie, tymczasem jako uchwała miałyby znaczenie aktu normatywnego o charakterze wewnętrznym. Brak też analogii do innych konstrukcji, gdzie pewne przepisy uchwalane byłyby w trybie ustawodawczym i miały moc ustawy, natomiast ich zmiana następowałaby w innym trybie. Podobne rozwiązanie w Polsce nigdzie nie występuje.

C. Zmiana sposobu przyznawania mandatów z puli państwowej (art. 1 pkt 34 i 35).

Opinia: Zamiast aktualnie funkcjonującego systemu, zakładającego podział tych mandatów proporcjonalnie do liczby uzyskanych głosów w skali całego państwa, pod warunkiem uzyskania co najmniej 7% głosów – następowałby podział proporcjonalnie do liczby już uzyskanych mandatów w okręgach, pod warunkiem uzyskania tam co najmniej 15 mandatów, a więc 3,9% mandatów „okręgowych”. Nastąpiłoby więc tutaj pewne oderwanie bezpośredniego związku między głosującymi, a przyznanymi mandatami, istniejącego aktualnie i stworzenie pewnej „proporcjonalności wobec proporcjonalności”, czy „proporcjonalności pierwszego i drugiego stopnia”. Nie można tego naturalnie oderwać od systemu podziału mandatów w okręgach. Opiniowany projekt zakłada pozostawienie tam systemu d'Hondta, a więc systemu przyznającego już pewne faktyczne premie partiom silniejszym (por. wyżej). Byłaby to w sumie dalej idąca korektura zasady proporcjonalności niż istniejąca aktualnie i oczywiście o wiele większa niż w pierwszym z opiniowanych projektów. Należy dodać, że w uzasadnieniu do omawianego projektu jasno to stwierdzono (por. str. 13).

Poza tym jeśli proponuje się przyznanie mandatów z puli ogólnopolskiej kandydatom, którzy na listach okręgowych uzyskali kolejno największy odsetek głosów oddawanych w okręgach (proponowany art. 119), może się zdarzyć tak, że mandat otrzyma kandydat posiadający wprawdzie wyższy odsetek głosów, ale mniejszą ich bezwzględną wielkość niż kandydat z tej samej partii, z innego okręgu, który mandatu nie otrzyma bo jego odsetek będzie niższy, choć bezwzględna liczba głosów nawet o wiele większa. Czy jest to zgodne z samą ideą wyborów jako procedurą wyłaniającą reprezentantów większości? Poza tym dlaczego w ostatnim zdaniu owego art. 119 mówi się o „równej liczbie głosów” – skoro ta jeszcze o niczym, w proponowanej sytuacji, nie rozstrzyga, bo rozstrzygać ma „odsetek”?

Z tym wszystkim można jeszcze, moim zdaniem, podtrzymywać tezę o konstytucyjności proponowanego tu rozwiązania.

D. Z uwagi na art. 142 ust. 2 Konstytucji uważam, że w tekście proponowanego art. 7 ust. 1 należy używać określenia „postanowienie” (sc. Prezydenta zamiast określeń „decyzja” i „zarządzenie”).

E. Pozostałe propozycje zmian są albo zbieżne z propozycjami pierwszego z projektów i zostały już omówione, albo też mają charakter techniczny, nie wywołujący problemów z

punktu widzenia Konstytucji czy też stanowią konsekwencje przyjętych rozwiązań w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., jak wiadomo późniejszej niż ordynacja wyborcza.

Opracował: Paweł Sarnecki

Materiały i dokumenty nr 273
Październik 1999

Opinie Biura Studiów i Ekspertyz do wybranych projektów ustaw rozpatrywanych na 59 posiedzeniu Sejmu

(6, 7 i 8 października 1999 r.)

Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o reprivatyzacji nieruchomości i niektórych ruchomości osób fizycznych przejętych przez Państwo lub gminę miasta stołecznego Warszawy oraz o rekompensatach

(Druk Sejmowy nr 1360) 1

Opinia prawna dot. projektu ustawy o reprivatyzacji i rekompensatach
(Druk Sejmowy nr 602) 6

Ocena pytań zawartych w projekcie karty do referendum
w sprawie reprivatyzacji
(Druk Sejmowy nr 1374) 11

Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 28 maja 1993 r.
Ordynacja wyborcza do Sejmu RP

(Druk Sejmowy nr 1391) 16

O projektach ustaw wyborczych do Senatu
(druki sejmowe nr 1289 i nr 1230) 18

Opinia na temat projektu o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
(Druk Sejmowy nr 1120) 20

Opinia prawna o projekcie ustawy o zmianie ustawy z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

(Druk Sejmowy nr 1216) 22

Opinia prawna na temat rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny wykonawczy
(Druk Sejmowy nr 1326) 24

Opinia prawna na temat poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks karny
(Druk Sejmowy nr 1298) 25

Opinia prawna do projektu ustawy o zmianie ustawy o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych

(Druk Sejmowy nr 1350) 27

Opinia do projektu ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji

i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” oraz o zmianie niektórych
ustaw
(Druk Sejmowy nr 1368)

30