

Opinia o projekcie ustawy „O kompetencjach Prezydenta RP
związanych ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi RP”
(Druk Sejmowy nr 1435)

Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi jest tradycyjnym przejawem charakteru urzędu Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1 Konstytucji), czyli tzw. popularnie „głowy państwa”. Siły Zbrojne jako jeden z głównych przejawów suwerenności państwowej (por. art. 26 Konstytucji), winny nominalnie pozostawać pod zwierzchnictwem osoby, która to państwo reprezentuje na najwyższym szczeblu. Jest to rozwiązanie typowe dla państw demokratycznych, podkreślające służebny charakter Sił Zbrojnych wobec swego państwa, a jednocześnie podkreślające wyłączenie się wojska od bieżących spraw politycznych, poprzez brak formalnego zwierzchnictwa nad nim rządu. Takie symboliczne zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi z reguły nie mieści w sobie prawa dowodzenia wojskiem, tak w czasie pokoju, jak i w czasie wojny.

Jednakże, jak wiadomo, założenia urzędu Prezydenta w aktualnej Konstytucji – która pod tym względem kontynuuje założenia tak reformy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r., jak i założenia tzw. Małej Konstytucji z 17 października 1992 r. – są inne i polegają na powierzeniu Prezydentowi drugiej funkcji ustrojowej, popularnie określanej jako funkcja „arbitra”, a którą art. 126 ust. 1 Konstytucji ujmuje w słowach „gwarant ciągłości władzy państwowej”. Formalnie obie funkcje Prezydenta są równorzędne a w praktyce jego funkcjonowania z reguły trudno będzie precyzyjnie rozdzielić sytuacje, w których występuje on wyłącznie jako „najwyższy reprezentant” a kiedy - wyłącznie - jako „gwarant ciągłości władzy”. W praktyce działania obie te funkcje występować będą z reguły łącznie, stanowiąc jedynie dwa aspekty tego samego działania.

Sądzić też należy, że zadania urzędu Prezydenta, wyszczególnione w ustępie 2 artykułu 126 („czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”) również odnoszą się do obu jego funkcji; tak funkcji „reprezentanta”, jak i funkcji „arbitra”. Są to zadania bardzo istotne i bardzo szeroko ujęte. Kreślą one rolę Prezydenta jako czynnika aktywnego, powołanego do podejmowania nie tylko działań kontrolnych oraz hamujących, w wypadku podejmowania ze strony kogokolwiek zamachów czy naruszeń: Konstytucji, suwerenności, bezpieczeństwa państwa – lecz również jako czynnika przynajmniej inspirującego, sugerującego podejmowanie działań, mających umacniać Konstytucję (tj. ustrój państwa), umacniać suwerenność czy umacniać bezpieczeństwo. Dalsze przepisy konstytucyjne a także ustawy, precyzujące kompetencje Prezydenta wynikające z tych zadań, winny te założenia oczywiście uwzględniać. Z uwagi zaś na wspomniany wyżej art. 26 Konstytucji płyną również istotne powiązania Prezydenta z Siłami Zbrojnymi – nie tylko więc z art. 134. Sądzę jednak, że przy tak zakreślonych funkcjach urzędu Prezydenta, w owych dalszych przepisach konstytucyjnych i ustawowych nie da się w sposób zupełny opisać wszystkich kroków, jakie Prezydent może podejmować dla ich realizacji. Oczywiście: swe ujęcie w tych przepisach muszą znaleźć takie działania Prezydenta, które łączą się z obowiązkami innych organów państwowych czy obywateli. Kompetencje organów władzy publicznej czy status obywateli są materią, która musi zostać ujęta w przepisach powszechnie obowiązujących. Jednakże poza tymi sytuacjami art. 126 ust. 2 nakreśla dla działań Prezydenta bardzo szeroką przestrzeń działania, którą winien on wypełnić, aby uczynić zadość wymaganiom, wynikającym z tego przepisu, a które niekoniecznie muszą się łączyć z ograniczeniem kompetencji innych władz czy z ograniczaniem statusu obywateli. Między innymi zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi jest jedną z takich dziedzin, wymagających własnej, aktywnej i twórczej działalności Prezydenta, która nie powinna być zamknięta w sposób zupełny w Konstytucji i ustawach.

Z powyższych rozważań wynika, dla mej opinii wobec rozważanego tu projektu, pewne niebezpieczeństwo, mianowicie zrodzenie się przekonania, że ustawa ta wyczerpie (opisze, czyniąc tym samym podstawę prawną określonego działania) wszelkie możliwości działania Prezydenta na polu jego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi, zwalniając go niejako tym samym od obowiązku podejmowania także wszelkich innych działań, mających na celu ochronę suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności jego terytorium. Te działania wyrażałyby się w podejmowaniu rozmaitych kroków o charakterze niewładczym, ale jednak bardzo istotnych. Mówi o nich np. art. 3 ust. 1 pkt 1 projektu. Krótko mówiąc, rodziłoby się niebezpieczeństwo interpretacji *a contrario* opiniowanego projektu. Z tych względów widziałbym przede wszystkim celowość wyraźnego nawiązania przez opiniowany projekt do owych konstytucyjnych zadań Prezydenta (art. 126 ust. 2 Konstytucji) i podkreślenie tego nurtu poprzez poprzedzenie wyliczenia uprawnień z art. 3 projektu sformułowaniem „w szczególności”. Projekt ustawy, wbrew sformułowaniom zawartym w jego uzasadnieniu, m. zd. nawiązuje jedynie do dyspozycji konstytucyjnej z art. 134 ust. 6 Konstytucji. Tymczasem, jak starałem się to pokazać, nie można odseparować się tu od art. 126 i zwolnić Prezydenta od troski o te wartości za pomocą **wszelkich** innych działań, we wskazanych tu granicach. Najłatwiej naruszyć zawarte tam dyspozycje przez zaniechanie potrzebnych działań i należy takie niebezpieczeństwo zdecydowanie wyeliminować. W związku z powyższym sugerowałbym rezygnację z przepisu art. 1 ust. 1 projektu, który może narzucać taką interpretację *a contrario*, sugerując, że w projekcie mamy zawarte wszystkie kompetencje Prezydenta w tej materii. Zresztą wydaje się, że przepis ten nie ma żadnej wartości normatywnej, gdyż sam projekt, oczywiście bardzo słusznie, odsyła jeszcze do dalszych ustaw (por. art. 3 ust. 1 pkt 8 projektu). Ponieważ tych ustaw jest kilka, zrezygnowałbym tu z zastrzeżenia „w szczególności dotyczących stanów nadzwyczajnych”. Myślę również, że lepszym byłoby uczynienie z dyspozycji art. 3 ust. 1 pkt 8 odrębnego artykułu, a to w związku z sugerowanym umieszczeniem na początku art. 3 zwrotu „w szczególności”.

Z powyższym zastrzeżeniem wydaje się, że opiniowany projekt stanowi nader udaną próbę wywiązania się z dyspozycji art. 134 ust. 6 Konstytucji. W szczególności sędzę, że nie narusza on rozwiązań konstytucyjnych, rozgraniczających działania Prezydenta oraz Rady Ministrów na tym samym polu, tj. na polu obronności państwa. Szereg działań ujętych w ustawie, m. zd. Prezydent i tak może wykonywać w dzisiejszym stanie prawnym, w nawiązaniu do art. 126 ust. 2 Konstytucji (np. art. 3 ust. 1 pkt 1, pkt 7, a zwłaszcza cały ust. 2). Pewne wątpliwości budzi art. 3 ust. 1 pkt 3: czy mianowicie Prezydent zawsze posiadać będzie odpowiednie przygotowanie, aby „zatwierdzać” plany ćwiczeń i gier wojennych – może wystarczy „brak sprzeciwu” Prezydenta w takich wypadkach lub tp. M. zd. zresztą, Prezydent zawsze może wziąć udział w manewrach i ćwiczeniach wojskowych, co wynika z art. 126 ust. 2 Konstytucji.

Na zakończenie wyrażam również zdanie, że dobrze byłoby ująć w ramach opiniowanego projektu również treści, które znalazły się w ustawie z 19 lutego 1998 r. o zasadach użycia Sił Zbrojnych poza granicami RP w 1998 roku. Mimo, że została ona wydana w wykonaniu innego przepisu konstytucyjnego (art. 117), to w zasadzie ujęte tam uprawnienia Prezydenta mieszczą się w ramach treściowych również opiniowanego projektu. Nie ma też żadnych przeszkód formalno-prawnych, aby jedna ustawa realizowała kilka delegacji konstytucyjnych.

Sporządził: Paweł Sarnecki

Uwagi do rządowego projektu ustawy
o kompetencjach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej
związanych ze zwierzchnictwem nad
Siłami Zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej
(Druk Sejmowy nr 1435)

Zgodnie z uzasadnieniem załączonym do projektu ustawy, celem ustawy jest wykonanie dyspozycji art. 134 ust. 6 Konstytucji. Wskazany przepis konstytucyjny stanowi: „Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej, związane ze zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, szczegółowo określa ustawa” (art. 134 ust. 6). Pierwszy ustęp tegoż artykułu stanowi: „Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 134 ust. 1).

W związku z projektem ustawy nasuwa się pytanie: które z konstytucyjnych uprawnień i funkcji Prezydenta wynikają z tego, że jest on najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych? Z formalnego punktu widzenia można przyjąć, że są to te uprawnienia i funkcje, które bezpośrednio wynikają z art. 134 Konstytucji, ponieważ w tym właśnie artykule Prezydent jest określony jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych. Jeśli przyjąć formalny tok rozumowania, to projekt jest niekonsekwentny, bowiem w art. 2 ustanawia ona pewne funkcje Prezydenta „jako najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych”, natomiast w art. 1 ust. 2 oraz w art. 3 nie zostało podkreślone, że wskazane w nich funkcje wynikają ze zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi. Wydaje się, że albo należy przyjąć, że wszystkie przypisane Prezydentowi w projekcie ustawy funkcje są związane z jego zwierzchnictwem nad Siłami Zbrojnymi, tak jak to wydaje się stanowić art. 1 ust. 1 projektu ustawy, albo też za każdym razem zaznaczać „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych”. Lepsze zapewne byłoby to pierwsze rozwiązanie.

Warto zwrócić uwagę, że ustawa nie obejmuje wszystkich ustawowych funkcji Prezydenta jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych. W szczególności, ustawa o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, iż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej „jako zwierzchnik Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” „na wniosek ministra właściwego do spraw obrony narodowej określa główne kierunki rozwoju Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich przygotowania do obrony Państwa” (art. 5 punkt 1). Być może należałoby ten przepis, którego treść jest pokrewna treści art. 3 ust. 1 punkt 7 projektu ustawy, przenieść do tejże ustawy lub w ustawie tej zawrzeć odpowiednie odniesienie, podobnie jak to uczyniono w art. 3 ust. 1 punkt 8 projektu, gdzie mówi się, iż Prezydent „wykonuje inne zadania określone w odrębnych przepisach, w szczególności dotyczących stanów nadzwyczajnych” (a może przeformułować cytowane zdanie na: „wykonuje inne zadania określone w odrębnych przepisach”?).

Wracając do postawionego na początku pytania i umieszczając je w szerszej niż formalna perspektywie, należałoby zwrócić uwagę na konstytucyjne postanowienia dotyczące Prezydenta i Sił Zbrojnych inne niż te, o które zawiera w art. 134.

Art. 2 projektu ustawy stanowi: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych, czuwa nad zachowaniem neutralności Sił Zbrojnych w sprawach politycznych oraz ich podległości cywilnej i demokratycznej kontroli”. Wydaje się, że przypisana tu Prezydentowi funkcja nie jest wyłącznie, a nawet nie przede wszystkim, pochodną przypisanej Prezydentowi w art. 134 Konstytucji funkcji najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych. Z materialnego punktu widzenia istotniejsze są moim zdaniem art. 26 i art. 126 Konstytucji.

Art. 126 ust. 1 Konstytucji stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwo-

wej”, czyli przypisuje Prezydentowi dwie funkcje: funkcję najwyższego reprezentanta państwa i funkcję arbitra.

Art. 126 ust. 2 stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”.

Art. 26 ust. 1 stanowi, że „Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej służą ochronie niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnieniu bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic”, czyli przypisuje Siłom Zbrojnym te zadania, „na straży” wypełniania których stoi Prezydent.

Art. 26 ust. 2 Konstytucji stanowi, że „Siły Zbrojne zachowują neutralność w sprawach politycznych oraz podlegają cywilnej i demokratycznej kontroli”.

Z funkcji arbitrażowej Prezydenta jako „gwaranta ciągłości władzy państwowej” wynikać jego szczególna rola w odniesieniu do zapewnienia neutralności politycznej Sił Zbrojnych, podlegających Radzie Ministrów w ramach jej funkcji „zapewniania bezpieczeństwa zewnętrznego państwa” i „sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju”, stanowiących jednakże równocześnie zasadniczy atrybut suwerenności państwowej na straży której Prezydent stoi jako „najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej”.

W związku z powyższym uważam, że biorąc pod uwagę nie tylko art. 134 Konstytucji, ale również art. 26 i art. 126, w opiniowanym projekcie ustawy początek art. 2 powinien zasadniczo brzmieć następująco: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako jej najwyższy przedstawiciel i gwarant ciągłości władzy państwowej oraz najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych”. Alternatywnym rozwiązaniem mogłoby być opuszczenie frazy „jako najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych”, co ze względów formalnych sugerowałem wcześniej.

Art. 1 ust. 2 projektu ustawy stanowi, iż „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje kompetencje określone w ustawach w zgodności z ustaleniami Rady Ministrów podejmowanymi w ramach sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa”. Przepis ten jest niezrozumiały. Jeśli przyjąć najprostszą interpretację oznacza on, że Prezydent, będący odrębną od Rady Ministrów władzą wykonawczą (Konstytucja, art. 10 ust. 2) i pełniący zgodnie z Konstytucją funkcje najwyższego przedstawiciela państwa i gwaranta ciągłości władzy państwowej (art. 126) oraz wynikające stąd funkcje w odniesieniu do Sił Zbrojnych, na co wskazałem wcześniej, swoje określone ustawowo kompetencje wykonywać może jedynie „w zgodności z ustaleniami” Rady Ministrów, podejmowanymi „w ramach” jej funkcji „ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa”, czyli Rada Ministrów decydować mogłaby faktycznie o ograniczaniu ustawowych uprawnień prezydenta. Można przy okazji zauważyć, że jeśli intencją projektodawcy było odwołanie się do konstytucyjnych funkcji Rady Ministrów, to odpowiednie sformułowanie w Konstytucji brzmi „ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju”, nie „państwa”.

W art. 3 wymienia się szereg zadań i uprawnień Prezydenta. W związku z tym że, jak wskazałem wcześniej, trudno jest jednoznacznie rozgraniczyć funkcje Prezydenta wynikające z art. 134 od tych, które wynikają z art. 126 i 26 Konstytucji, a rozmaite możliwe działania podejmowane przez Prezydenta w wykonaniu art. 26 trudno byłoby przedstawić w postaci zamkniętej listy zadań i uprawnień, uważam, że warto byłoby rozważyć poprzedzenie punktów wyliczonych w art. 3 ust. 1 formułą „w szczególności”. Typowym przykładem działania Prezydenta, które w sposób naturalny wywodzić by można z jego funkcji najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej i gwaranta ciągłości władzy państwowej oraz najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych, bez konieczności przyjmowania w tym celu specjalnej ustawy, byłoby np. podpisywanie i ogłaszanie doktryny bezpieczeństwa narodowego czy doktryny obronnej. Ostatnia polska doktryna bezpieczeństwa, zatytułowana *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej* i przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 4 stycznia 2000 r., nie nosi podpisu Prezydenta, lecz poprzedni dokument, *Założenia polskiej polityki bezpieczeń-*

stwa z 2 listopada 1992 r., na którym oparta została *Polityka bezpieczeństwa i strategia obronna Rzeczypospolitej Polskiej*, również z 2 listopada 1992 r., był podpisany przez Prezydenta. Brak jest ustawowego przepisu, który regulowałby tę kwestię i trudno wykluczyć, że w przyszłości nastąpi powrót do tradycji podpisywania tego rodzaju dokumentów przez Prezydenta.

W związku z art. 3 nasuwa się też kilka drobnych uwag. W art. 3 ust. 1 punkt 1) mówi się, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej „inicjuje i patronuje przedsięwzięciom ukierunkowanym na kształtowanie postaw patriotycznych i obronnych w społeczeństwie”. Poprawne językowo byłoby raczej np. sformułowanie „inicjuje przedsięwzięcia ukierunkowane /.../ i patronuje im”. Ponadto, należałoby zamienić „postawy obronne” na np. „postawy sprzyjające umocnieniu obronności”, jeśli taka była intencja projektodawcy. Zgodnie z art. 3 ust. 1 punkt 7, Prezydent „uczestniczy w procesie przygotowania wieloletnich programów rozwoju Sił Zbrojnych, w powiązaniu z całokształtem rozwoju społeczno-gospodarczego i realizacją innych zadań państwowych”. Zapewne chodzi tu nie o to, że Prezydent „uczestniczy w powiązaniu z całokształtem”, ale że owe programy rozwoju Sił Zbrojnych powinny być powiązane z „całokształtem”. Zdanie należy zatem przeformułować. Jak się zresztą wydaje, część zdania po przecinku można by w ogóle pominąć, ponieważ jest oczywiste, że program rozwoju Sił Zbrojnych musi realistycznie uwzględniać uwarunkowania społeczne i gospodarcze. W związku z art. 3 ust. 1 punkt 3) wydaje mi się, że nie ma potrzeby, aby prezydent „zatwierdzał” plany ćwiczeń i gier wojennych odbywających się z jego udziałem, a zwłaszcza aby był do tego ustawowo zobligowany.

Opracował: Marcin Mróz

Opinia o projekcie ustawy
O kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych
i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom
Rzeczypospolitej Polskiej
(Druk Sejmowy nr 1436)

Opiniowany projekt jest bardzo lapidarny – i słusznie, z uwagi na specyfikę regulowanej materii. Powstają pewne wątpliwości, czy – w świetle art. 126 Konstytucji, nie powinien on także zawierać obowiązku Naczelnego Dowódcy informowania również Prezydenta RP o sprawach, o których w myśl art. 1 pkt 4 projektu, winien informować Radę Ministrów.

Sporządził: Paweł Sarnecki

Uwagi do rządowego projektu ustawy
o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych
i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom
Rzeczypospolitej Polskiej
(Druk Sejmowy nr 1436)

W art. 1 ust. 1 stwierdza się, że Naczelnny Dowódca Sił Zbrojnych dowodzi m. in. „podporządkowanymi jednostkami organizacyjnymi”. Zapewne chodzi o jakiegokolwiek jednostki organizacyjne, które zostaną mu podporządkowane. Należałoby w takim razie przynajmniej napisać „podporządkowanymi mu jednostkami organizacyjnymi”. Z kontekstu nie wynika o jakie jednostki chodzi ani komu są one podporządkowane (Naczelnemu Dowódcy?, Siłom Zbrojnym?, Ministrowi Obrony Narodowej?).

W art. 1 ust. 2 punkt 1) mowa jest o „jednostkach” „podporządkowanych” Naczelnemu Dowódcy, a w art. 1 ust. 2 punkt 2) o „jednostkach” „podległych” Naczelnemu Dowódcy. W związku z wcześniejszą wątpliwością, a także w związku z niepewnością, czy termin „podporządkowane” jest równoznaczny z terminem „podległe”, należałoby zaznaczyć w obu wypadkach, czy chodzi o jednostki wojskowe, jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 1 ust. 1, czy też o jedne i drugie.

Wydaje się, że w świetle art. 126 Konstytucji byłoby właściwe, aby Naczelnny Dowódca miał również obowiązek informowania Prezydenta o sprawach, o których zobowiązany jest w myśl art. 1 ust. 2 punkt 4 informować Radę Ministrów.

Kompetencje Naczelnego Dowódcy określone są dosyć ogólnie. Wydaje się to zasadniczo słuszne ze względu na przedmiot regulacji. Pojawia się jednak wątpliwość, czy ogólność ta jest w pełni zgodna z intencjami projektodawcy. W Uzasadnieniu, w ostatnim zdaniu trzeciego akapitu stwierdza się, że ustawa przewiduje, iż Naczelnny Dowódca ma pełne kompetencje tylko w stosunku do tej części Sił Zbrojnych, która pozostaje pod dowództwem narodowym. Sugeruje to, że w stosunku do pozostałej części Sił Zbrojnych ustawa określa pewne „niepełne” kompetencje Naczelnego Dowódcy.

Wyrażona w Uzasadnieniu intencja wydaje się słuszna, to znaczy Naczelnny Dowódca powinien mieć pewne kompetencje dowódcze nie tylko w stosunku do jednostek podległych mu operacyjnie, ale również do takich, które podporządkowane zostały zintegrowanym strukturom dowodzenia NATO (zapewne chodziłoby zasadniczo o rozróżnienie, w terminologii NATO, między tzw. *full command* (ang.) lub *commandement intégral* (franc.), dowodzeniem pełnym lub integralnym, a *operational command*, dowodzeniem operacyjnym).

Jednak uważna lektura tekstu ustawy nie pozwala na jednoznaczny wniosek, że określa ona jakieś kompetencje Naczelnego Dowódcy w stosunku do tej części Sił Zbrojnych, która podlega zintegrowanej strukturze dowodzenia NATO. Można wręcz dowodzić czegoś wręcz przeciwnego:

W art. 1 ust. 1 mówi się, że Naczelnny Dowódca „dowodzi bezpośrednio” tymi jednostkami Sił Zbrojnych, które nie zostały wydzielone do zintegrowanej struktury wojskowej NATO. W następnym ustępie (art. 1 ust. 2) uzupełnia się to, wskazując, że Naczelnny Dowódca „w szczególności” wykonuje pewne określone zadania, zatem można rozumieć, że są to zadania mieszczące się w ramach „bezpośredniego dowodzenia”, zwłaszcza że pierwsze z wymienionych zadań, „kierowanie działaniami militarnymi” jest podstawową czynnością dowódcy w czasie wojny. Kiedy przeto w następnych punktach tegoż ustępu mowa jest o Siłach Zbrojnych, można domniemywać, że chodzi nadal o tę część Sił Zbrojnych, która znajduje się pod bezpośrednim dowództwem Naczelnego Dowódcy, zwłaszcza że podkreśla się tam, że działa on „w ramach swojej właściwości” (art. 1 ust. 2 punkt 3), a zgodnie z art. 1 ust. 1 nie jest on

przecież organem właściwym dla jednostek znajdujących się w zintegrowanej strukturze dowodzenia NATO.

Jeśli przedstawiona powyżej interpretacja jest niezgodna z intencją projektodawcy, to konieczne jest przynajmniej usunięcie z art. 1 ust. 2 formuły „w szczególności”.

W każdym razie, we wskazanym aspekcie projekt jest nie tylko ogólny, ale również niejasny. Wydaje się, że właściwszym rozwiązaniem byłoby opisanie najpierw „pełnych” kompetencji Naczelnego Dowódcy, a następnie wyłączenie z tych kompetencji tej ich części, która może zostać przekazana do zintegrowanych struktur dowodzenia NATO.

Kwestia rozdziału tych kompetencji nie jest sprawą marginalną. Jak się wydaje, zakładanym celem polskiej polityki obronnej jest przekazanie w przypadku konfliktu zbrojnego praktycznie całości wojsk operacyjnych do zintegrowanych struktur dowodzenia NATO (w ramach kategorii tzw. *NATO assigned forces*, siły przydzielone do NATO, i *NATO earmarked forces*, siły przeznaczone dla NATO), zatem pełne kompetencje dowódcze w takiej sytuacji Naczelny Dowódca będzie posiadał jedynie w odniesieniu do wojsk obrony terytorialnej.

Opracował: Marcin Mróz

Opinia do zmiany ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Druk Sejmowy nr 1669)

Uwagi ogólne

Projekt ustawy o zmianie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych przedstawiony przez Komisję Polityki Społecznej Sejmu RP w znaczący sposób odchodzi od niedawnych zmian podatkowych, które zmieniły warunki ekonomiczne funkcjonowania zakładów pracy chronionej. Ponieważ zmienione przepisy podatkowe weszły w życie od pierwszego stycznia br. łatwo wskazać, że Komisja przedkładając tę inicjatywę ustawodawczą nie miała żadnych obiektywnych przesłanek do ich negacji. Zarzut Komisji pod adresem Rządu (s. 8 uzasadnienia), że wprowadzono zmiany ustawowe bez pogłębionej analizy i symulacji skutków społecznych i ekonomicznych niestety dotyczy także tego projektu. Brak w uzasadnieniu do projektu, zarówno skutków społecznych proponowanych zmian, jak i skutków dla budżetu państwa.

Projekt zmian powiela przedmiotowy, a nie podmiotowy sposób traktowania osób niepełnosprawnych. Rozwiązania systemowe są ukierunkowane na podmioty zatrudniające osoby niepełnosprawne, a nie na samych niepełnosprawnych. Projektodawca stara się walczyć ze skutkami, a nie z przyczynami złego funkcjonowania systemu wspierania osób niepełnosprawnych na otwartym rynku pracy. Niezamierzonym efektem takich działań jest segregacyjny model zatrudniania osób niepełnosprawnych na rynku pracy chronionej. Rozwiązania, które skupiają się na rozwoju rynku pracy chronionej, kosztem rynku otwartego są więc w swej istocie sprzeczne z zasadą integracji społecznej osób niepełnosprawnych.

Uwagi szczegółowe

1. Zmiany 1, 2 i 4 są zmianami uściślającymi i nie dokonują znaczących zmian w ustawie obowiązującej.

2. Zmiana 3 polegająca na dodaniu w art. 20 ust. 3a wprowadza zasadę, że osoba niepełnosprawna uczestnicząca w turnusie rehabilitacyjnym ma prawo do 21 dni dodatkowo wolnych od pracy w danym roku, za które przysługuje jej wynagrodzenie. Osoba ta może wykorzystać te 21 dni w formie turnusu rehabilitacyjnego lub urlopu dodatkowego i turnusu rehabilitacyjnego przy czym łączna suma dni nie może przekroczyć 21.

3. Bardzo istotna jest zmiana 5 odmiennie niż dotychczas definiująca zakład pracy chronionej. Po pierwsze, znów się podnosi z 20 do 40 minimalną liczbę osób, które muszą być zatrudnione aby dany podmiot mógł uzyskać status zpch. Rozwiązanie to niewątpliwie zmniejszy liczbę zakładów pracy chronionej, trudno jednak obecnie stwierdzić ile osób niepełnosprawnych utraci przez to pracę. W postępowaniu projektodawcy, polegającym na chęci utrudnienia zdobywania przez pracodawcę statusu zakładu pracy chronionej można doszukać się niekonsekwencji, gdyż w uzasadnieniu podaje on, że zatrudnienie osób niepełnosprawnych skupia się głównie w zakładach pracy chronionej.

Zwiększanie limitu zatrudnienia przez pracodawcę dla uzyskania statusu zpch jest także sprzeczne ze „Standardowymi zasadami wyrównywania szans osób niepełnosprawnych” Zgromadzenia Ogólnego ONZ ponieważ w postuluje się tam zatrudnianie osób niepełnosprawnych w **małych** zakładach pracy chronionej.

Podwyższenie wskaźników zatrudnienia osób niepełnosprawnych w zpch przy jednoczesnej zmianie sposobu liczenia tego wskaźnika może mieć swoje dobre ale także i złe strony. W niektórych przypadkach może spowodować zmniejszenie zatrudnienia osób niepełnosprawnych. Projektodawca nie podaje przyczyn dlaczego przyjął określone wielkości współczynników (od 1 do 2) przy ustalaniu wskaźnika zatrudnienia dla poszczególnych stopni niepełnosprawności.

Niezrozumiałe jest przyjęcie znacząco różnych zasad do uzyskania statusu zakładu pracy chronionej przez pracodawcę zatrudniającego poniżej 40 osób. Pracodawcy zatrudniający poniżej 40 osób (art. 28 ust. 3) uzyskują status zpch, jeżeli zatrudniają nie mniej niż 20 osób niepełnosprawnych. Nie ma zatem w tym przepisie mowy o spełnianiu dodatkowych warunków (odpowiednich warunków w pomieszczeniach i obiektach, zapewnieniu doraźnej i specjalistycznej opieki lekarskiej, wreszcie o wystąpieniu z wnioskiem o przyznanie statusu zpch). Natomiast projektodawca znacząco podniósł kryterium liczby osób niepełnosprawnych, które muszą być zatrudnione, gdyż zrezygnował ze wskaźnika osób niepełnosprawnych na rzecz rzeczywistej liczby zatrudnionych osób niepełnosprawnych.

4. Wprowadzenie zmiany 6, dotyczącej art. 30 ustawy powoduje niespójność całego przepisu art. 30. Projekt nie wprowadza nowego brzmienia całego artykułu, a jedynie zmienia ust. 1, tylko częściowo ust. 2 i 3 oraz dodaje ust. 3a. W wyniku tych zmian organem przyznającym status zpch lub zakładu aktywności zawodowej staje się Pełnomocnik do Spraw Osób Niepełnosprawnych (ust. 1). Ponieważ zmiany w ust. 2 i 3 są ograniczone, w treści tych ustępów, jako organ wydający decyzje pozostaje wojewoda, co jest sprzeczne z intencjami projektodawcy.

Trudno zgodzić się z tezą projektodawcy - wyrażoną w uzasadnieniu - że wojewodowie stosowali różne kryteria w przyznawaniu statusu zakładu pracy chronionej, a powierzenie powyższych funkcji Pełnomocnikowi uporządkuje tę sytuację. Zasady przyznawania statusu zpch są zawarte w ustawie, nie ma zatem dowolności w ustalaniu tych zasad przez wojewodów. Uznając zasadę działalności organów władzy wykonawczej zgodnie z obowiązującym prawem, centralizacja tych uprawnień nie wydaje się zatem potrzebna.

5. Zmiana 7 do art. 31 ustawy, wprowadza nowe zasady rozliczania się zakładów pracy chronionej i zakładów aktywności zawodowej z tytułu podatków i innych należności budżetowych. Wprowadzenie tych zmian jest przedwczesne, z uwagi na fakt, że ostatnie zmiany dotyczące obciążeń podatkowych i pokrewnych weszły w życie 1 stycznia br. Nie ma zatem danych empirycznych, które nakazywałyby zmianę obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wprowadzanie bardzo częstych zmian do przepisów podatkowych, bez podawania przyczyn tych zmian jest złą praktyką. Projektodawca w tym przepisie chce wprowadzić bardziej korzystne dla zpch niż obecnie zasady rozliczania należności podatkowych. Dotyczą one:

- zwolnienia z podatków dochodowych (dotychczasowy art. 31 ust. 2 pkt 4)
- zwolnienia z wpłat do urzędu skarbowego należności z tytułu podatku od towarów i usług. Art. 14a ustawy o podatku od towarów i usług oraz o podatku akcyzowym w ust. 3 określił zasady zwrotu podatku od towarów i usług zakładom pracy chronionej i zakładom aktywności zawodowej. Reguły zwrotu tego podatku proponowane przez Komisję powodują, że prowadzący zpch lub zaz będą otrzymywać wyż-

sze kwoty zwrotu z tytułu zatrudniania osób niepełnosprawnych. Przykładowo; za osobę o znacznym stopniu niepełnosprawności dotychczas można otrzymać maksymalnie zwrot podatku VAT w wysokości 3-krotności najniższego wynagrodzenia, a w proponowanym systemie 4-krotności. Przy lekkim stopniu niepełnosprawności różnice między obowiązującym systemem zwrotu a proponowanym są jeszcze większe 2-krotne.

Ust. 6 proponowanego art. 31 zakłada, że wpłaty z tytułu podatku VAT przewyższające zwroty będą dochodami Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych a nie budżetu państwa. Proponuje się także swoiste przeznaczenie tych pieniędzy. Ust. 7 mówi, że co najmniej 65% środków, o których mowa w ust. 6 (w projekcie znajduje się błąd w odesłaniu) przeznaczają się na zatrudnienie i rehabilitację zawodową osób niepełnosprawnych. Przyporządkowywanie określonych dochodów na określone wydatki nie jest dobrym rozwiązaniem. W praktyce wydatki PFRON na ten rodzaj działalności i tak są wyższe niż proponowany próg, z drugiej strony - nie można wiarygodnie zaplanować wielkości tych środków. Powyższe działanie ogranicza także elastyczność działalności funduszu.

6. W zmianie 10 do art. 46 pkt a porządkuje numery artykułów ustawy, które dotyczą wpłat pracodawców na PFRON. Zmiana pkt b jest zmianą merytoryczną i oznacza zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

7. Zmiana 11, polegająca na skreśleniu w art. 47 ust. 7 jest zmianą niezrozumiałą. Projektodawca bowiem nie zmienia przepisu art. 32 pkt 6, dającego **tytuł** dla zpch do otrzymania subwencji w związku z zatrudnianiem osób niepełnosprawnych, a jedynie chce wykreślenia upoważnienia dla ministra do określania szczegółowych zasad wypłacania subwencji. Jeśli projektodawca uważa, że subwencja, o której mowa w art. 32 pkt jest niepotrzebnym instrumentem wsparcia finansowego zakładów pracy chronionej to powinien być wykreślony także ten przepis.

8. Zmiana 15, polegająca na skreśleniu art. 59 powinna dotyczyć ustawy o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym, a nie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych ponieważ dotyczy materii tam ujętej.

9. W art. 3 projektu przyjęto, że zmiana ustawy, poza niektórymi wyłączeniami powinna nastąpić 1 lipca 2000 r. Ponieważ część przepisów zmieniających dotyczy obciążeń podatkowych powinny one wchodzić z początkiem następnego roku podatkowego, a nie w trakcie już trwającego.