

Obywatelskie
inicjatywy
ustawodawcze
Solidarności
1980 - 1990

Obywatelskie inicjatywy ustawodawcze

SOLIDARNOSCI

1980 - 1990

Materiały i projekty ustaw
Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S”
i Społecznej Rady Legislacyjnej

Zebrali i przygotowali do wydania

Kazimierz Barczyk
Stanisław Grodziski
Stefan Grzybowski



KANCELARIA SEJMU
WYDAWNICTWO SEJMOWE
00-902 Warszawa, ul. Wiejska 4/6/8
tel. 628-63-93, fax 694-13-67

Wydawnictwo Sejmowe • Warszawa 2001

Okładkę i strony tytułowe projektował
Zygmunt Ziemka

Redaktor techniczny
Anna Rowicka

Korektorki
Zespół

© Copyright by Kancelaria Sejmu
Warszawa 2001

ISBN 83-7059-503-0

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Początki Społecznej Rady Legislacyjnej były raczej skromne¹. W dniu 17 stycznia 1981 r. w budynku krakowskich sądów odbyło się zwołane przez „Solidarność” tych sądów I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości. Powołało ono komisję, której zadaniem było opracowanie projektu reformy całości ustawodawstwa karnego. Postanowiono zarazem zająć się zagadnieniem ustroju sądów powszechnych i „gwarancji prawnych Sierpnia 1980”, a nawet przygotowaniem zmian całego porządku prawnego, oraz powołać kierowniczy zespół i zaprosić do niego wybitnych teoretyków i praktyków. Tak więc „gdański Sierpień 1980” stał się zacznym myśli o niezwłocznym, nawet jeszcze pod rządami władz komunistycznych, społecznym opracowaniu projektów aktów legislacyjnych, które miały być podstawą reformy ustroju i obowiązującego prawa. Była to akcja niezwykle, o charakterze czysto społecznym, szeroko i ofiarnie prowadzona, finansowana w całości przez biorących w niej udział z ich własnych funduszków².

Animatorem i organizatorem tej społecznej działalności był sędzia Kazimierz Barczyk. Rozumiał on dobrze, że pełny rozwój tej działalności i osiągnięcie zamierzonych wyników wymagają stworzenia dla niej szerszej podstawy i rozleglejszych ram. Mając na myśli w początkowym stadium organizacyjnym problematykę wymiaru sprawiedliwości w sądach powszechnych, zwrócił się do profesorów Władysława Woltera i Stefana Grzybowskiego, karnisty i cywilisty, o pomoc w dalszym jej prowadzeniu na terenie uniwersyteckim. W dniach 13 i 14 czerwca 1981 r. w auli Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyło się II Ogólnopolskie Forum Prawników, szersze od poprzedniego. Wytyczono kierunek dalszych prac i utworzono nowe zespoły. W dniach 28 i 29 października 1981 r., również w auli Uniwersytetu Jagiellońskiego, odbyło się III Forum Prawników. Naukową i społeczną (szerszą) podstawą organizacyjną została powołana wówczas Społeczna Rada Legislacyjna — Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”. Jej sekretarzem wybrano sędziego Kazimierza Barczyka, a jej przewodniczącym — profesora S. Grzybowskiego.

Społeczna Rada Legislacyjna składała się w pierwotnym kształcie osobowym z 42 członków, wśród których 32 było przedstawicielami świata prawniczego, zarówno teoretykami, jak i praktykami, a 10 było działaczami społecznymi i dziennikarzami związanymi z NSZZ „Solidarność”³. Rozwijała się działalność Rady, powiększał się też jej skład. Udział w jej zebraniach brały osoby zaproszone do współpracy, wśród nich ks. prof. Tadeusz Pieronek, obecnie biskup i rektor Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie.

Wprowadzony w grudniu 1981 r. stan wojenny nie zatrzymał prac Rady, utrudnił jednak ich prowadzenie, ponieważ zostały pozbawione jawności. Po zniesieniu stanu wojennego

¹ O początkach i dalszej działalności Społecznej Rady Legislacyjnej pisałem w szkicu *Zagadnienia kodyfikacji polskiego prawa cywilnego (Organizacja i wyniki pracy 1919–1992)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1992, nr I, s. 91 i nast.

² Za udział w pracach i opracowywaniu projektów nie zwracano nawet wydatków i kosztów.

³ Skład ten zestawiono w: *Zagadnienia kodyfikacji...*, s. 113 i nast.

ówczesne władze nawet zwracały się do mnie o udostępnienie opracowywanych przez prof. W. Woltera i ówczesnego docenta Andrzeja Zolla projektów przepisów prawa karnego, których redakcję ustalono w czasie stanu wojennego.

Po uchyleniu stanu wojennego praca Społecznej Rady Legislacyjnej toczyła się bujnie i była gorąco przyjmowana przez społeczeństwo Krakowa i całej Polski. Ogłoszenie wyboru dokumentów, nawet skromnego, należy powitać z uznaniem.

Stefan Grzybowski

WSTĘP

Jako uczestnicy bądź świadkowie przedstawionych tu prac, a także jako ludzie, którzy dzielają wiele sądów wyrażonych poniżej, pragniemy ocalić od zapomnienia garść projektów dotyczących reformy ustroju i prawa polskiego, powstałych w okresie „Solidarności”, w 1980 i 1981 roku. Choć projekty te po wydarzeniach 13 grudnia 1981 roku nie mogły już wejść na drogę ustawodawczą, niemniej jednak stanowią cenny pomnik polskiej myśli prawniczej.

Zdajemy sobie sprawę, że materiały i projekty przez nas zgromadzone nie stanowią — niestety — kompletu; wiadomo, że poszukiwania w tej dziedzinie nie są w obecnych warunkach łatwe choćby dlatego, że większość dokumentów znajduje się w rękach prywatnych. Jeśli po 13 grudnia gromadzenie dokumentów z czasów „Solidarności” stało się nakazem chwili, to już ich udostępnianie wiązało się z niejednym ryzykiem. Na pewno więc uszło naszej uwagi wiele wartościowych projektów, uwag, głosów w dyskusji. Niejeden błąd mogliśmy też popełnić przy selekcji materiału. Niech nam to będzie wybaczone, naszą pracę traktujemy bowiem jako etap gromadzenia źródeł. Oczekujemy, że dalsi badacze uzupełnią luki w naszym materiale i stworzą rzetelną podstawę dla oceny dorobku „Solidarności” w dziedzinie ustroju i prawa Polski.

Jesienią 1980 roku zorganizowała się Krajowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości z siedzibą w Gdańsku. Zainicjowała ona dyskusję w środowisku prawniczym na temat problematyki ujętej w trzech dziedzinach, to jest: a) stanowienia prawa, b) praworządności, c) egzekwowania prawa. Zaproponowała też podjęcie stosownych działań dla podniesienia prestiżu wymiaru sprawiedliwości, a więc znowelizowanie prawa o ustroju sądów powszechnych, wprowadzenie samorządu w sądownictwie i polepszenie warunków pracy w dziedzinie judykatury¹.

Uznając, że patologia rozmaitych dziedzin życia społecznego odbiła się także na procesach tworzenia i stosowania prawa, środowisko prawnicze rozpoczęło starania „o naprawę Rzeczypospolitej”, wychodząc z założenia, iż żaden przepis prawa nie zabrania nawet poszczególnym obywatelom, a tym bardziej organizacjom społecznym, opracowywania projektów norm zgodnie ze swymi poglądami, ogłaszania ich i kierowania na drogę urzędową — do Sejmu lub do rządu.

Praca w tej dziedzinie nabierała rozmachu, trzymając się ściśle — jak na środowisko prawnicze przystało — ram legalnych. Z końcem listopada 1980 roku odbyły się pierwsze rozmowy między Krajową Komisją Koordynacyjną NSZZ Solidarność Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości a Ministrem Sprawiedliwości, prof. dr. Jerzym Bafią². W dniu 4 grudnia 1980 roku obradował w Poznaniu Zjazd Adwokatury.

W dniach 17–18 stycznia 1981 roku odbyło się w Sądzie Wojewódzkim w Krakowie I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości³, przygotowane przez Komisję Zakładową NSZZ „Solidarność” przy krakowskich sądach, a zwołane poznańską uchwałą Krajowej Komisji Koordynacyjnej NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, zaproponowaną przez Kazimierza Barczyka — lidera „S” w krakowskich sądach. Zgromadziło ono kilkuset sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych i pracowników naukowych. W niezwykle bogatej dyskusji uwagę poświęcono głównie sprawom niezawisłości sędziowskiej i uniezależnieniu pracowników wymiaru sprawiedliwości od wszelkich form

¹ Por. Załącznik nr 1 do Wstępu.

² Por. Komunikat zawarty w Załączniku nr 2.

³ Por. Komunikat zawarty w Załączniku nr 9.

nacisku z zewnątrz, kwestiom nadzoru nad aparatem ścigania oraz potrzebom wprowadzenia liberalnych zmian w polskim prawie karnym w celu zmniejszenia jego represyjności.

W wyniku obrad powołano zespół do opracowywania społecznych projektów nowelizacji prawa; kierownictwo zespołu przyjął nestor polskich prawników karnistów — prof. dr Władysław Wolter. Wytyczono program prac.

Tymczasem trwała praca także w innych ośrodkach. Z ważniejszych znanych nam osiągnięć wymienić chcielibyśmy naradę Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność” w Warszawie w dniach 7–8 lutego 1981 roku, która ustaliła terytorialny zasięg działania poszczególnych członków komisji, udzieliła poparcia uchwałąm Zjazdu Adwokatury w Poznaniu, a za szczególnie pilne zadania uznała:

— jak najszybsze uchwalenie ustawy o cenzurze, przy przyjęciu rozwiązań zawartych w projekcie społecznym,

— przyspieszenie prac nad ustawą o związkach zawodowych.

Na kolejnej naradzie, zorganizowanej w Poznaniu w dniach 4–5 kwietnia 1981 roku z pomocą Uniwersytetu Adama Mickiewicza, wyrażono zaniepokojenie z powodu ożywienia się czynników utrudniających realizację umów społecznych zawartych w Gdańsku, Szczecinie i Jastrzębiu. Wyrażono wotum nieufności Prokuratorowi Generalnemu PRL Lucjanowi Czubińskiemu za realizowanie błędnej polityki karnej, za dopuszczanie do naruszania praworządności i za hamowanie procesu pociągania do odpowiedzialności osób winnych kryzysu w Polsce. Wotum nieufności wyrażono też Ministrowi Sprawiedliwości Jerzemu Bafii za naruszenie niezawisłości sędziowskiej przez forsowanie autokrytycznego stylu kierowania wymiarem sprawiedliwości, za hamowanie realizacji zgłaszanych do Ministerstwa postulatów społecznych i za negatywny stosunek do „Solidarności”, wyrażający się m.in. w zwlekaniu z podpisaniem porozumienia zawartego w listopadzie 1980 roku między resortem a Krajową Komisją Koordynacyjną.

Komisja poparła też propozycję Kazimierza Barczyka — Pełnomocnika KKK ds. Nowelizacji Ustaw — powołania zespołów do prac nad nowelizacją:

— prawa o ustroju sądów powszechnych,

— prawa cywilnego (pod przewodnictwem Stefana Grzybowskiego, emerytowanego profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego),

— prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (pod przewodnictwem prof. dr. Tadeusza Zielińskiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego),

— ustawy o stanowieniu prawa (pod przewodnictwem prof. dr. Jana Ziemińskiego z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej oraz doc. dr. Tomasza Studnickiego z Uniwersytetu Jagiellońskiego),

— prawa gospodarczego (pod przewodnictwem prof. dr. Stanisława Włodyki z Uniwersytetu Jagiellońskiego),

— prawa administracyjnego (pod przewodnictwem prof. dr. Wacława Dawidowicza z Uniwersytetu Gdańskiego).

W dniach 9–10 kwietnia 1981 roku obradowała w Gdańsku Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”; omawiano przede wszystkim kwestie najszerzej pojętej praworządności. Wyłoniono grupę roboczą działającą pod kierunkiem przewodniczącego MKZ „Mazowsze” Zbigniewa Bujaka, której zadaniem było rozpatrzenie problemu instytucjonalnych zabezpieczeń praworządności. Podczas obrad tej grupy, z udziałem członków prezydium Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości Adama Strzembosza i Janusza Ślęzaka oraz przewodniczącego Krajowej Komisji Koordynacyjnej Prokuratury Aleksandra Herzoga, podniesiono potrzebę dokonania przeglądu prawa w Polsce z wskazaniem tych aktów prawnych, które wymagają nowelizacji. Podkreślono potrzebę zniesienia kadencyjności sędziów Sądu Najwyższego, a także przyznania Sądowi Najwyższemu uprawnień do badania zgodności aktów prawnych z konstytucją, alternatywnie wskazując na możliwość powierzenia tego zakresu kompetencji nowemu organowi, na przykład Sądowi Konstytucyjnemu.

Z początkiem tego roku, w oparciu o środowisko prawnicze głównie ośrodka krakowskiego i w wyniku dyskusji na I Forum, powstała nowa organizacja o nazwie Centrum Obywatelskich

Inicjatyw Ustawodawczych⁴ NSZZ „Solidarność”. Od razu podjęły z nią współpracę Komisje Koordynacyjne Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, Prokuratury, Radców Prawnych, Komitet Robotniczy Huty im. Lenina, Komisje Zakładowe Uniwersytetu Jagiellońskiego i Sądów Krakowskich. Skład ten wciąż się poszerzał.

Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych koordynowało wspomniane uprzednio zespoły do prac nad nowelizacją poszczególnych działów prawa; w komunikatach, publikowanych przez Centrum, zespoły te były nazywane Komisjami Kodyfikacyjnymi⁵. Praca w nich ruszyła z miejsca energicznie, choć nie we wszystkich działach prawa odnotowano jednakowe osiągnięcia. W szerokiej mierze zastosowano ankietowy system zbierania opinii do projektów. Nie wszędzie też żmudnej, warsztatowej pracy nad przygotowaniem projektów sprzyjały ogólne warunki społeczne i polityczne w czasach, które dziś nazywa się „powstaniem sierpniowym”, zwłaszcza na tle ostrych starć związanych z tzw. sprawą bydgoską.

Dnia 13 czerwca 1981 roku odbyło się w auli UJ w Krakowie II Ogólnopolskie Forum Prawników⁶. Przedstawiono na nim do dyskusji opracowane już i opublikowane przez Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych wstępne projekty, zwłaszcza nowelizacji kodeksu karnego, kodeksu postępowania karnego, prawa o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawy o prokuraturze. Przyjęto też surową, a nawet dramatyczną w formie Rezolucję, którą opublikowano metodą małej poligrafii i rozprowadzono⁷.

Na II Forum powołano Społeczną Radę Legislacyjną przy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, zwracając się do najwybitniejszych teoretyków i praktyków prawa o przyjęcie funkcji członka Rady, której zadaniem byłoby stałe analizowanie stanu prawa w Polsce oraz potrzeb jego zmiany⁸. Z czasem (stało się to dopiero jesienią) Rada ukonstytuowała się w składzie: wiceprzewodniczący — sędzia Sądu Najwyższego i były minister sprawiedliwości Zofia Wasilkowska, emerytowany profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego Władysław Wolter, przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych PAN, profesor Uniwersytetu Łódzkiego Waław Szubert, prorektor Uniwersytetu Jagiellońskiego profesor Andrzej Kopff, adwokat Andrzej Rozmarnowicz; sekretarz Rady — sędzia Kazimierz Barczyk.

Latem i jesienią 1981 roku trwała praca w poszczególnych zespołach. W celu przedyskutowania jej wyników zwołano kolejne Forum. III Ogólnopolskie Forum Prawników obradowało 28 listopada 1981 roku w auli UJ w Krakowie. Na Forum tym powołano dalsze zespoły, a mianowicie:

- do spraw konstytucji i ordynacji wyborczych,
- do spraw prawa wyznaniowego,
- do spraw prawa dewizowego.

Społeczną Radę Legislacyjną zobowiązano do ustalenia składu osobowego tych zespołów

⁴ Formalnie inicjatorem, współtwórcą i prezesem COIU był Kazimierz Barczyk — Pełnomocnik KKK Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości „S” ds. Nowelizacji Ustaw. Organizacja ta działała w Krakowie, znajdując oparcie w miejscowym gronie rzutkich działaczy, do których należeli: sędziowie Kazimierz Barczyk, Aleksandra Mally, Zygmunt Bidziński, Włodzimierz Olszewski, Elżbieta Sadzik, Jerzy Serda, Włodzimierz Baran, Józef Iwulski, Zenon Martyniak, Halina Manecka, Marek Sadowski, Jerzy Zawistowski, Tadeusz Wolek; adwokaci Andrzej Rozmarnowicz, Kazimierz Ostrowski, Andrzej Kubas, Zbigniew Dyka, Krystyna Sieniawska; radcy prawni Stefan Płażek, Jacek Żuławski; prokuratorzy Aleksander Herzog, Krzysztof Bachmiński, Krzysztof Kozdronkiewicz; z Instytutu Ekspertyz Sądowych Aleksander Głazek, a ponadto wielu pracowników naukowych Wydziału Prawa UJ. COIU znalazło silne oparcie również w NSZZ „Solidarność” Kombinat Huty im. Lenina, w Międzyzakładowej Komisji Założycielskiej „Małopolska”, a także w zespole dziennikarskim „Gazety Krakowskiej”, z red. Maciejem Szumowskim na czele. Na uwagę zasługuje wiele interesujących artykułów publikowanych na łamach „Gazety Krakowskiej”, poświęconych problematyce prawnoustrojowej.

⁵ Por. Załączniki nr 4 i 5 do Wstępu.

⁶ Informacje o nim zawiera Załącznik nr 11 do Wstępu.

⁷ Pełen tekst Rezolucji, znanej nam tylko z odpisu, zamieszczono w Załączniku nr 10.

⁸ Por. Załącznik nr 4.

oraz dopilnowania wyboru ich kierowników; nowe zespoły nie zdołały jednak podjąć pracy i zabrakło im czasu na wykonanie stojących przed nimi zadań⁹.

Uczestnicy Forum przekazali wyrazy szacunku i podziękowania tym czasopismom, które — jak dowiodła praktyka — rzetelnie informowały społeczeństwo o stanie prawnym i praworządności, mającym tak wielkie znaczenie dla odnowy życia społecznego. Szczególne podziękowania skierowano do redakcji „Gazety Krakowskiej”, „Tygodnika Powszechnego” i „Tygodnika Solidarność”.

W uchwale przyjętej przez Forum dano wyraz niepokojowi z tego powodu, że wiele inicjatyw społecznych, zwłaszcza dotyczących realizacji pełnego samorządu sędziowskiego, natrafia na coraz większe przeszkody. Zagrożony też został kierunek zmian ustawowych, które miał w sposób trwały i skuteczny zagwarantować niezawisłość sądów, a resortowy projekt zmian ustroju sądów powszechnych w żadnym wypadku nie zmierzał do podniesienia autorytetu stanowiska sędziowskiego.

Jak przedstawiał się stan zaawansowania prac nad społecznymi projektami ustaw w ostatnim dniu ich prowadzenia, tj. 12 grudnia 1981 roku?

Centrum Obywatelskich Inicjatyw ustawodawczych opracowało i wydrukowało w niezwykłym krótkim czasie prawie 20 społecznych projektów gotowych aktów prawnych wraz z uzasadnieniami (niektóre projekty liczyły blisko 100 stron) w nakładzie po około 500 egz.

Komisja Prawa Karnego opracowała projekty nowelizacji Kodeksu Karnego, dwa alternatywne warianty Kodeksu Postępowania Karnego (z sędzią śledczym i bez niego), Kodeks Wykroczeń i dwa warianty Kodeksu Karnego Wykonawczego, które w sposób istotny łagodzący nasz dotychczasowy, bardzo surowy system więziennictwa.

Projekt nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym opracowali zatrudnieni tam sędziowie; także praktycy — sędziowie i prokuratorzy — opracowali wariantowe projekty ustawy o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Prokuraturze PRL. Radcowie prawni przygotowali projekt ustawy o obsłudze prawnej.

Komisja Prawa Gospodarczego, złożona z teoretyków i praktyków prawa, przy współudziale przedstawicieli „Sieci” wiodących zakładów pracy, przygotowała założenia ustaw o przedsiębiorstwach i samorządach.

Komisja Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, przy współudziale Ośrodka Prac Społeczno-Zawodowych Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, przygotowała projekty reformy Kodeksu Pracy oraz ustawy wypadkowej. O powszechnym uznaniu konieczności reformy Kodeksu Pracy świadczy fakt podjęcia prac nad jego nowelizacją także przez komisję rządową; nastąpiło to jednak dopiero po opracowaniu projektu przez Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych i poddaniu go pod szeroką dyskusję, m.in. na III Ogólnopolskim Forum Prawników.

Opracowano założenia nowej ordynacji wyborczej do rad narodowych wszystkich szczebli.

Kolejne, IV Forum, planowane na początek 1982 roku, nie mogło się już odbyć z uwagi na wprowadzenie stanu wojennego, a następnie zdelegalizowanie „Solidarności”. Gotowa już książka, zawierająca projekty rozwiązań w dziedzinie ochrony konsumenta, wydrukowana dosłownie w przeddzień wprowadzenia stanu wojennego, została uznana za makulaturę i przeznaczona na przełamań. O szczęściu w nieszczęściu może mówić komisja pracująca nad prawem prasowym, która swoje wielomiesięczne prace zakończyła przyjęciem pełnej wersji projektu Prawa Prasowego tuż przed północą 12 grudnia 1981 roku.

Pozostałe komisje i zespoły w różnym stopniu zaawansowały swoje prace. Zespół do spraw prawa rolnego przekładał na język prawny tekst postulatów chłopskich, przygotowanych w Ustrzykach. Trwały prace nad prawem administracyjnym i cywilnym, prawie na ukończeniu były projekty nowelizacji prawa autorskiego i wynalazczego, podobnie jak nad ustawą o tajemnicy państwowej i dostępie do informacji. Zaawansowane były projekty nowego prawa spółdzielczego, upadłościowego, lokalowego i ubezpieczeniowego.

Stanisław Grodziski

⁹ Forum tego dotyczą Materiały do „Komunikatu” z 29 XI 1981 r.; ostatecznej wersji tego Komunikatu nie zdążono zredagować do 13 XII 1981 r. Por. Załączniki nr 8 i 12.

OŚWIADCZENIE

Krajowa Komisja Koordynacyjna Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność” — na spotkaniu przedstawicieli w dniu 27 i 28 października 1980 r. w Poznaniu oświadcza:

udzielając poparcia ruchowi odnowy w socjalistycznej Polsce, milionom robotników i pracowników w NSZZ „Solidarność”, a zarazem czując ich poparcie, Krajowa Komisja Koordynacyjna Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości postuluje i apeluje do wszystkich polskich prawników i pracowników szeroko rozumianego wymiaru sprawiedliwości o:

I. Przeprowadzenie powszechnej dyskusji w środowisku prawników i teoretyków na temat stanowienia prawa, praworządności i egzekucji praw w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

II. Podjęcie działań zmierzających do podniesienia rangi, prestiżu i niezawisłości wymiaru sprawiedliwości jako szczególnego organu konstytucyjnego państwa poprzez:

1) znowelizowanie prawa o ustroju sądów powszechnych w kierunku ukształtowania samorządności zawodowej,

2) wybieranie przez samorząd sędziów, prezesa i wiceprezesów Sądu Wojewódzkiego oraz Okręgowego Sądu Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, w głosowaniu tajnym na pięcioletnią kadencję, zgodnie z zasadą *primus inter pares*,

3) powoływanie prezesów Sądów Rejonowych spośród kandydatów przedstawionych przez samorząd sędziów na pięcioletnią kadencję, w głosowaniu tajnym,

4) ustalenie stanu osobowego sędziów przez samorząd sędziów,

5) powołanie sędziów Sądu Najwyższego spośród orzekających sędziów na czas nieokreślony.

III. Ustalenie wysokości uposażeń pracowników wymiaru sprawiedliwości na zasadach projektu Krajowej Komisji Koordynacyjnej.

IV. Podjęcie działań zmierzających do podniesienia prestiżu pracowników wymiaru sprawiedliwości przez zdecydowaną poprawę warunków pracy i materialnych powyżej średniej krajowej.

V. Stoimy na stanowisku, że konieczne jest zagwarantowanie niezależności Prokuratury oraz powołanie instytucji sędziego śledczego dla prawidłowego nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym.

VI. Zwracamy się do Zrzeszenia Prawników Polskich o pełne włączenie się do współpracy z sekcją pracowników wymiaru sprawiedliwości NSZZ „Solidarność” w celu dalszej demokratyzacji i wzmocnienia praworządności w PRL.

VII. Zwracamy się do radców prawnych o zorganizowanie samorządu zawodowego celem podniesienia rangi prawa w przedsiębiorstwach i instytucjach.

VIII. Uzyskanie stałego przedstawicielstwa w Kolegium Redakcyjnym „Gazety Prawniczej” oraz „Prawa i Życia”.

IX. Jesteśmy za wzmocnieniem służb socjalnych w jednostkach wymiaru sprawiedliwości w celu przejścia przez nie całości spraw socjalno-bytowych i bhp pracowników.

X. Zwołamy w styczniu 1981 roku ogólnopolską naradę poświęconą problemom samorządności pracowników wymiaru sprawiedliwości.

XI. Zwracamy się o pełne rozliczenie się finansowe i merytoryczne rad zakładowych ZZPPiS z ostatnich 5 lat.

Krajowa Komisja Koordynacyjna przedstawiając powyższe propozycje zwraca się o powszechny udział w dyskusji, podkreślając, że zgłaszane postulaty na zebraniach pracowników i te, które będą napływać, stanowią nasz wspólny program działania. Każdy słuszny postulat jest naszym solidarnym postulatem.

Krajowa Komisja Koordynacyjna

KOMUNIKAT

W dniu 19 listopada 1980 r. oraz w dniach 24–29 listopada br. prowadzone były w Warszawie w Ministerstwie Sprawiedliwości rozmowy między Krajową Komisją Koordynacyjną NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości a Ministrem Sprawiedliwości.

Wynikiem tych rozmów miało być zawarcie porozumienia w kwestiach najistotniejszych dla pracowników wymiaru sprawiedliwości, związanych w szczególności z problematyką praworządności w naszym państwie. W pierwszej fazie rozmów osiągnięto zgodność poglądów między Komisją a umocowanym przez Ministra zespołem, doprowadzając do wspólnego opracowania projektu porozumienia. Minister Sprawiedliwości w dniu 27 listopada br. nie wyraził jednak zgody na podpisanie dokumentu. Uzgodniono natomiast parafowanie części ustaleń, które następnie weszłyby w skład porozumienia.

W dniu 29 listopada 1980 r. Minister Sprawiedliwości prof. dr Jerzy Bafia wycofał się z poprzednio zajętogo stanowiska, odmawiając zarazem kontynuowania rozmów poza zakresione przez siebie ramy, co spowodowało przerwanie rokowań.

Mimo takiego stanu rzeczy Krajowa Komisja Koordynacyjna przyjęła zaproszenie Ministra Sprawiedliwości do podjęcia rozmów i w dniu 11 grudnia br. przystąpiła do kolejnej próby zawarcia porozumienia. W rozmowach tych uczestniczyli również: wiceprzewodniczący Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ „Solidarność” Andrzej Gwiazda oraz pełnomocny delegat MKR w Szczecinie Andrzej Milczanowski.

W dniu 12 grudnia br. Minister Sprawiedliwości ponownie odmówił przyjęcia proponowanych rozwiązań w zakresie samorządu sędziowskiego, zawiązując jego rolę do — pozbawionego większego znaczenia — opiniowania przez ten samorząd kandydatów na stanowiska sędziów i prezesów sądów. W tej sytuacji komisja uznała za niemożliwe podpisanie porozumienia, którego najważniejszym celem było stworzenie takich warunków pracy organom wymiaru sprawiedliwości, które zapewniłyby w pełni praworządność w ich działaniach.

Minister Sprawiedliwości odmówił również wpisania do przygotowywanego przez siebie oświadczenia, zawierającego m.in. program prac legislacyjnych, następujących spraw:

- umocnienie gwarancji niezawisłości sędziów Sądu Najwyższego poprzez zniesienie zasady kadencyjności,
- powołanie instytucji sędziego śledczego, który m.in. decydowałby o zastosowaniu tymczasowego aresztowania,
- przekazanie do orzecznictwa sądów spraw o wykroczenia zagrożone karą aresztu lub ograniczenia wolności.

Wymowę społeczną prowadzonych rozmów potwierdzają liczne oświadczenia, m.in. MKZ w Gdańsku, Katowicach, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie i Wrocławiu, oraz zakładów pracy: Huty „Katowice”, Huty „Warszawa”, ZM „Ursus”, ZPC im. H. Cegielskiego i innych, nadesłane do Prezydium Rządu, Ministra Sprawiedliwości i Komisji Koordynacyjnej.

Komisja domagała się jednocześnie podwyższenia dodatku z tytułu częściowej rekompensaty wzrostu kosztów utrzymania. Mimo przewlekłego załatwiania tej sprawy, konsekwentne stanowisko Komisji doprowadziło do uzyskania od dnia 1 grudnia 1980 r. podwyższenia dodatku do średnio 800 zł na osobę.

Niezależnie od aktualnego stanu rozmów Komisja — w ramach działalności statutowej — domagać się będzie od Ministra Sprawiedliwości realizacji tych postulatów w sprawach socjalno-bytowych, które przez żadną ze stron nie były kwestionowane.

Krajowa Komisja Koordynacyjna stwierdza, że impas w rozmowach w żadnym stopniu jej nie obciąża. Komisja nadal wyraża gotowość zawarcia porozumienia, które jednak musi spełnić oczekiwania wszystkich członków NSZZ „Solidarność”.

Krajowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność”
Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości

Komunikat

KRAJOWEJ KOMISJI KOORDYNACYJNEJ
PRACOWNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI
NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”

W dniu 13 czerwca 1981 r. w gmachu Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego odbyło się II Ogólnopolskie Forum Prawników, którego organizatorami byli: Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, którego sekretariat mieści się przy KZ „Solidarność” przy Sądzie Wojewódzkim w Krakowie, MKZ „Solidarność” — Małopolska, KRH Huty im. Lenina, KZ „Solidarność” Uniwersytetu Jagiellońskiego, Naczelna Rada Adwokacka oraz Krajowe Komisje Koordynacyjne Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, Prokuratury, Radców Prawnych.

Przybyłych na obrady przedstawiciele 76 sądów, 5 prokuratur, 7 Izb Adwokackich, 8 uniwersytetów i 3 instytutów resortowych Stowarzyszenia Radców Prawnych powitali organizatorzy miejscowi. Przewodniczyli obradom kolejno: prof. dr S. Grodziski, SSN S. Rudnicki oraz prof. dr A. Kopff, a współprzewodniczyli: sędzia K. Barczyk i prok. A. Herzog.

Celem Forum było przedstawienie do publicznej dyskusji opracowanych już i opublikowanych przez Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych wstępnych projektów nowelizacji Kodeksu Karnego, Kodeksu Postępowania Karnego, prawa o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawy o prokuraturze.

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego pracująca pod kierunkiem członka rzeczywistego PAN prof. dr. W. Woltera w składzie: prof. K. Bachmiński, doc. dr W. Mąciór, doc. dr J. Markiewicz, adw. dr K. Ostrowski (sprawozdawca wariantu I kpk), sędzia E. Sadzik (sekretarz Komisji), doc. dr A. Strzembosz, doc. dr A. Zoll (sprawozdawca kk). Prof. dr A. Kaftal jest autorem II wariantu projektu kpk.

Sędziowie penitencjarni R. Kulesza i S. Sawicki opracowują projekt nowelizacji kkw, a doc. dr L. Falandysz (Uniwersytet Warszawski) jest sprawozdawcą w zasadzie już ukończonego projektu Kodeksu Wykroczeń.

Krajowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości przedyskutowała i zatwierdziła projekt prawa o ustroju sądów powszechnych opracowany przez sędziów: J. Iwulskiego, K. Barczyka, R. Nowaka i doc. dr. A. Strzembosza.

Komisja Zakładowa NSZZ „Solidarność” w Sądzie Najwyższym opracowała założenia ustawy o Sądzie Najwyższym (sprawozdawcy: SSN S. Rudnicki i SSN Z. Wasilkowska).

Krajowa Komisja Koordynacyjna Prokuratury opracowała projekt ustawy o prokuraturze PRL (sprawozdawcy: K. Bachmiński, A. Herzog, S. Śniezko).

Na początek głos zabrał prof. dr W. Wolter, który podkreślił, że Społeczna Komisja Kodyfikacyjna nie zamierza konkurować z komisją powołaną przez Ministra Sprawiedliwości. Widzi ona swoją rolę w sprecyzowaniu i przekazaniu postulatów społeczeństwa w zakresie zmiany przepisów prawa. Swoją rolę określił jako przede wszystkim koordynacyjną, stwierdzając, że starał się być przewodniczącym, a nie przywódcą. Wszelkie swoje wnioski traktował w związku z tym jako propozycje, a nie gotowe rozwiązania. Prace Komisji nie zostały jeszcze zakończone, w szczególności odnosi się to do prac nad prawem karnym wykonawczym. Projekty kk i kpk opracowywane były problemowo, a nie kolejnymi artykułami, ze szczególnym uwzględnieniem części ogólnych, co nie znaczy, że w częściach szczególnych nie było problemów szczególnie nabrzmiałych, co z pewnością znajdzie wyraz w dyskusji. Na koniec

profesor podziękował całemu zespołowi za pracę, wyrażając nadzieję, że nadal będzie się ona równie dobrze układać.

W toku obrad zabrał również głos M. Gil — pełniący obowiązki przewodniczącego MKZ „Solidarność” Małopolska, który zapewnił o pomocy władz Związku dla Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych z uwagi na ogromną wagę, jaką przywiązują do sprawy praworządności, oraz podzielił się uwagami na temat aktualnej sytuacji w Związku.

Komunikat nr 1

CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH
NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”

W wypełnieniu długu honorowego zaciągniętego wobec robotników w Sierpniu 1980 r. przez inteligencję prawnicy przyjęli na siebie społeczne zobowiązanie opracowania gwarancji prawnych Sierpnia '80, aby prawo zawsze i wobec wszystkich znaczyło prawo.

Krajowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości realizując powszechne społeczne postulaty i porozumienia sformułowała program prac ustawodawczych obejmujących zasadnicze dziedziny życia obywateli, tzw. ustawy dla milionów. Doświadczenia z ustawą o cenzurze przemawiają jednoznacznie — i to zarówno z punktu widzenia władzy, jak i obywateli — za potrzebą czy wręcz koniecznością przedstawienia niezależnych opinii środowisk w formie społecznych projektów nowelizacji aktów prawnych jako alternatywnego wariantu w stosunku do projektów ustaw opracowywanych przez urzędników z poszczególnych ministerstw.

Szczególną cechą prac społecznych Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych jest nie spotykane dotąd zespolenie — na płaszczyźnie „Solidarności” — prac z udziałem najwybitniejszych teoretyków z PAN i uniwersytetów oraz praktyków prawa łącznie z Sądem Najwyższym (nadto z udziałem adwokatów, prokuratorów, radców prawnych) przy współudziale poszczególnych środowisk zawodowych bezpośrednio zainteresowanych nadaniem ich postulatów prawnego wyrazu poprzez wprowadzenie ich na stałe w funkcjonowanie państwa.

W środowisku pracowników Wymiaru Sprawiedliwości przeprowadziliśmy już dyskusję nad opracowanym przez nas społecznym projektem nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych, wprowadzającym jako jedną z gwarancji niezawisłości sądów samorząd sędziowski. Obecnie otwieramy powszechną dyskusję nad wstępnymi projektami nowelizacji Kodeksu Karnego i 2 wariantami Kodeksu Postępowania Karnego (następnie prześlemy Kodeks Karny Wykonawczy i Kodeks Wykroczeń) opracowanymi przez Komisję „Solidarności” pod kierunkiem członka PAN prof. dr. Władysława Woltera. Pragniemy, aby za 6 tygodni, w czasie II Ogólnopolskiego Forum Prawników organizowanego w dniach 13–14 czerwca 1981 r. w auli Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego, przedstawiciele wszystkich środowisk prawniczych, zakładów pracy, MKZ-ów wyrazili osobiście lub pisemnie swoje stanowisko wobec tych społecznych projektów. Po dyskusji, której ukoronowaniem będzie Forum, społeczne projekty zostaną przesłane do Krajowej Komisji Porozumiewawczej celem przedstawienia ich następnie — w imieniu dziesięciomilionowej „Solidarności” — do wykorzystania dla dobra Rzeczypospolitej.

Nadto pracują intensywnie zespoły:

Były Rektor UJ prof. dr Stefan Grzybowski kieruje pracami szeroko rozumianej komisji ds. prawa cywilnego, obejmując — przy współpracy m.in. prof. prof. A. Agopszowicza, A. Kopffa, J. Ignatowicza, J.S. Piątkowskiego, J. Skąpskiego, A. Stelmachowskiego, A. Wasilewskiego, Cz. Żuławskiej — działy prawa spółdzielczego, rolnego, autorskiego, prasowego, lokalowego, gospodarki terenami w miastach, ochrony środowiska, ochrony konsumenta, a także Kodeks Cywilny i Kodeks Postępowania Cywilnego.

Z kolei prof. dr Tadeusz Zieliński koordynuje prace Komisji ds. Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych.

Komisją ds. Prawa Administracyjnego kieruje prof. dr Waław Dawidowicz.

Ostatnio rozpoczęła prace Komisja ds. Prawa Gospodarczego pod kierunkiem prof. dr. Stanisława Włodyki.

W trakcie organizacji jest zespół ds. samorządu terytorialnego oraz ustawy o stanowieniu prawa.

Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych znajduje oparcie we współorganizatorze prac — Ośrodku Badań Społecznych MKZ „Małopolska” zlokalizowanym w Hucie im. Lenina.

Na bieżąco będziemy informować o pracach poszczególnych komisji, podając bardziej szczegółowo skład zespołów oraz zakres i kierunki prac. Prosimy o nadsyłanie uwag do społecznych projektów Prawa Karnego na adres: NSZZ „Solidarność”, Sąd Wojewódzki w Krakowie 30-965, ul. Przy Rondzie 7, tel. 141-00.

Pełnomocnik KKK ds. Nowelizacji Ustaw
sędzia Kazimierz Barczyk

Kraków, 12 VI 1981 r.

Komunikat nr 2

CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH
NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”

Już ponad 100 samodzielnych pracowników naukowych — prawników oraz ok. 100 prawników praktyków z całej Polski: sędziów, adwokatów, prokuratorów, radców prawnych, notariuszy — włączyło się do społecznych prac Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych.

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Karnego pracująca pod bardzo aktywnym kierunkiem członka PAN prof. dr. Władysława Woltera — powołana w dniu 17 stycznia 1981 r. przez I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność” — ukończyła opracowanie wstępnych społecznych projektów nowelizacji Kodeksu Karnego oraz 2 wariantów Kodeksu Postępowania Karnego (z sędzią śledczym i bez sędziego śledczego).

W ciągu najbliższych kilku tygodni przedstawimy do dyskusji wstępne projekty Kodeksu Karnego Wykonawczego i Kodeksu Wykroczeń.

Komisja Kodyfikacyjna pracowała, prawie w każdą wolną sobotę, na posiedzeniach otwartych w Collegium Novum w stałym składzie: prokurator K. Bachmiński, doc. J. Markiewicz, doc. W. Maćjor, adw. dr K. Ostrowski (sprawozdawca wariantu I KPK), sędzia E. Sadzik — sekretarz Komisji, doc. A. Strzembosz, doc. A. Zoll (sprawozdawca KK).

Z Komisją Kodyfikacyjną współpracowali: Juliusz Dankowski — em. sędzia Sądu Najwyższego, doc. Lech Falandysz (UW), sędzia Ewa Gaberle (Katowice), dr Tadeusz Kojder (UW), Leszek Koral — sędzia w Katowicach, sędzia Adam Olesiński, adw. Ryszard Rażny, dr Maria Słanowska (UW), adw. Tadeusz de Virion (Waszawa).

Prof. dr Alfred Kaftal jest autorem wariantu II KPK.

Sędziowie Roman Kulesza (Tarnów) i Stanisław Sawicki są współautorami opracowywanego KKW. Doc. dr Lech Falandysz (UW) jest sprawozdawcą w zasadzie już ukończonego Kodeksu Wykroczeń.

Krajowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości przedyskutowała i zatwierdziła społeczny projekt Prawa o Ustroju Sądów Powszechnych opracowany przez Zespół: K. Barczyk, J. Iwulski (sprawozdawca), R. Nowak (Warszawa), M. Sadowski, A. Strzembosz (Warszawa).

Komisja Zakładowa NSZZ „Solidarność” w Sądzie Najwyższym opracowała założenia reformy ustawy o Sądzie Najwyższym, których sprawozdawcami są: S. Rudnicki, Z. Wasilkowska. KKK Prokuratury opracowała wariant I Ustawy o Prokuraturze PRL; sprawozdawcy: K. Bachmiński, A. Herzog, S. Śnieżko (Olsztyn).

Za Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych
sędzia Kazimierz Barczyk

Komunikat nr 3

CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”

Zbliżająca się I rocznica wielkiego protestu społeczeństwa polskiego Sierpień '80 w połączeniu z postępującym rozkładem centralnie sterowanej gospodarki zmusza każdego Polaka do obywatelskiej refleksji i udzielenia odpowiedzi na pytania: co uczyniono i co należy uczynić, aby Polska stała się wiarygodna dla całego świata i dla swoich obywateli.

Kilkusettyśięcna kadra centralna ministerstw i zjednoczeń ponownie zawiodła w pełni wszystkich, którzy ewentualnie pokładali w niej nadzieje. „Nasz” niewiarygodny raport o stanie gospodarki był spisywany przez 10 miesięcy, natomiast ustępujący premier Francji potrzebował na opracowanie nie kwestionowanego raportu o stanie państwa i gospodarki zaledwie 10 dni.

W konsekwencji brak również atrakcyjnego, powszechnie zrozumiałego, przejrzystego i zarazem akceptowanego modelu(-i) zmian funkcjonowania naszej gospodarki — daje to podstawy do licznych odczuć o pozorności i powierzchowności reformy. Na tym tle należy mieć nadzieję, że zamierzona przez premiera gen. W. Jaruzelskiego reforma centralnej administracji będzie nie tyle połączeniem ministerstw, ile rozbiciem struktur i sprzyjających im postaw zachowawczych. W konsekwencji należy realizować program sprowadzający się do samorządności, samodzielności i samofinansowania przedsiębiorstw. Te trzy zasady określające funkcjonowanie przedsiębiorstwa społecznego są nie tylko znakomitym hasłem atrakcyjnym dla społeczeństwa, ale i programem działania dla społeczeństwa i władzy, powodującym urealnienie postawy każdego polskiego obywatela. Poziom życia każdego pracownika będzie efektem zbiorowej mądrości załogi i wydajnej pracy każdego zatrudnionego — ujawnione zostaną wszystkie możliwości i luzy produkcyjne w połączeniu z maksymalnym wykorzystaniem energii, pomysłowości i troski każdego z nas o miejsce pracy.

Zespół ds. Prawa Gospodarczego pod przewodnictwem prof. dr. Stanisława Włodyki (UJ) wypowiedział się w załączonym opracowaniu o przedmiocie prawnej regulacji statusu przedsiębiorstwa i udziału załogi w zarządzaniu nim. W pracach zespołu uczestniczyli specjaliści z dziedziny nauk prawnych i ekonomicznych z całej Polski oraz przedstawiciele ważniejszych przedsiębiorstw uspołecznionych: doc. A. Drozd (UJ), prof. J. Gajda (AE, Kraków), mgr W. Gołuński (radca prawny), prof. A. Kostecki (UJ), dr M. Kulesza (UW), mgr E. Kuliga (Zjedn. „Budostal”), doc. A. Miączyński (UJ), inż. E. Nowak (HiL i jednocześnie przedstawiciel sieci „16” wiodących zakładów), mgr J. Lic (UJ), mgr T. Ozga (radca praw. Komb. „Kabel”), prof. M. Tyczka (U.A.M., Poznań), doc. A. Wasilewski (UJ), doc. I. Weiss, doc. Cz. Żuławska (AE, Kraków), mgr J. Tendaj („Gazeta Krakowska”).

Nadto Komisja Prawa Gospodarczego COIU m.in. opracowuje społeczne projekty ustawy o arbitrażu, planowaniu, upadłości przedsiębiorstw.

Z kolei Komisja Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych pod kierunkiem prof. dr. Tadeusza Zielińskiego (UJ i UŚ) opracowała społeczne projekty Kodeksu Pracy oraz ustawy wypadkowej, które są aktualnie drukowane.

II Ogólnopolskie Forum Prawników obradujące w dniach 17–18 czerwca 1981 r. w auli UJ powołało Społeczną Radę Legislacyjną COIU, zwracając się do 21 wybitnych teoretyków prawa oraz praktyków z całej Polski o przyjęcie funkcji członka SRL. Zadaniem i celem

działania Społecznej Rady Legislacyjnej będzie stałe analizowanie stanu prawa w Polsce oraz potrzeb i kierunków jego zmiany.

Prosimy o nadsyłanie uwag do naszych wszystkich społecznych projektów na adres „Solidarność”, Sąd Wojewódzki, 30-965 Kraków, ul. Przy Rondzie 7, tel. 141-00.

Za Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych
sędzia Kazimierz Barczyk

Kraków, 26 października 1981 r.

Komunikat nr 4

CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH
NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”

Z Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych współpracuje społecznie ponad 100 samodzielnych pracowników naukowych i tyłuż prawników praktyków: sędziów, adwokatów, notariuszy, radców prawnych i prokuratorów.

Komisja ds. Prawa Karnego Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych pod kierunkiem czł. rzecz. PAN prof. dr. Władysława Woltera już opracowała wstępne społeczne projekty nowelizacji Kodeksu Karnego, 2 warianty Kodeksu Postępowania Karnego (z sędzią śledczym i bez), Kodeks Wykroczeń, Kodeks Karny Wykonawczy oraz opracowany przez sędziów Sądu Najwyższego społeczny projekt nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym, ponadto opracowane przez sędziów i prokuratorów projekty ustawy o ustroju sądów powszechnych i ustawy o Prokuraturze PRL.

Komisja ds. Prawa Gospodarczego opracowała pod kierunkiem prof. dr. Stanisława Włodyki (z udziałem przedst. „Sieci”) założenia ustawy o przedsiębiorstwie i samorządzie.

Z kolei Komisja ds. Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych pod kierunkiem prof. dr. Tadeusza Zielińskiego opracowała do dnia 1 września 1981 r. wspólnie z Ośrodkiem Prac Społeczno-Zawodowych Krajowej Komisji NSZZ „Solidarność” wstępne społeczne projekty reformy Kodeksu Pracy i ustawy wypadkowej. Projekty te niniejszym przekazujemy do publicznej dyskusji, licząc, że jej wstępne zakończenie nastąpi na II Ogólnopolskim Forum Prawników organizowanym w auli Uniwersytetu Jagiellońskiego w dniu 28 X 1981 r.

W pracach Komisji Kodyfikacyjnej uczestniczyli najwybitniejsi polscy specjaliści z zakresu prawa pracy. Komisja pracowała w składzie: prof. dr Tadeusz Zieliński — Uniwersytet Jagielloński i Śląski (sprawozdawca projektu KP), dr Zygmunt Bidziński — sędzia SW Kraków, dr Ewa Chmielek — UJ, doc. dr Ludwik Florek — UW Warszawa, prof. dr Mieczysław Piekarski — em. sędzia Sądu Najwyższego, dr Marek Pliszkiwicz — PAN Warszawa, dr Józef Szczerki — b. Wiceminister Sprawiedliwości, doc. dr Michał Seweryński — Uniwersytet Łódzki.

Konsultacja i recenzja projektu Kodeksu Pracy: czł. rzecz. PAN prof. dr Wacław Szubert, przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk. Z Komisją współpracowali, przesyłając m.in. materiały MKZ „Jastrzębia”, Poznań, Olsztyn (M. Krupiński, J. Lubieniecki), sędziowie SW i OSP i US J. Boczkowska, M. Mańkowska, A. Nalewajko z Warszawy oraz mgr M. Gersdorf-Giaro z UW, dr L. Kaczyński z U. Gdańskiego, doc. dr K. Kolasiński z UMK w Toruniu, dr T. Liszcz z UMCS w Lublinie, dr A. Nowak z U. Śląskiego, mgr Tomańczok z U. Śląskiego, mgr W. Reznik z U. Śląskiego w Katowicach, prof. dr J. Rosner z SGPiS w Warszawie, dr Z. Sypniewski z UAM w Poznaniu, dr B. Wagner z UJ, Konrad Zieliński — sędzia Sądu Najwyższego.

Ponadto pracująca również pod kierunkiem prof. dr. Tadeusza Zielińskiego podkomisja opracowała społeczny projektu ustawy wypadkowej; jej sprawozdawcą jest sędzia Sądu Wojewódzkiego w Krakowie dr Zygmunt Bidziński, który opracował ją przy udziale adwokata dr Stanisława Soleckiego oraz z uwzględnieniem propozycji i uwag współautorów projektu Kodeksu Pracy.

O powszechnym uznaniu konieczności dokonania reformy Kodeksu Pracy świadczy również rozpoczęcie w dniu 14 IX 1981 r. prac nad nowelizacją k.p. przez Komisję Rządową.

Niezależny Samorządny Związek Zawodowy „Solidarność” winien doprowadzić w pilnym trybie do nowelizacji ustawy wypadkowej z uwagi na jej istotne znaczenie dla pracowników oraz rosnącą liczbę wypadków przy pracy: w latach 1962–1970 były średnio 175 834 wypadki w ciągu roku, a już w latach 1971–1979 były średnio 226 984 wypadki w ciągu roku. Podobnie nastąpił wzrost wypadków śmiertelnych z 10 707 do 12 527.

Zasadniczej zmiany wymaga reforma systemu stałych, sztywnych odszkodowań za wypadki przy pracy, aby odszkodowanie za śmierć pracownika nie było dwu–trzykrotnie niższe od wartości konia czy krowy.

Powołana na II Ogólnopolskim Forum Prawników Społeczna Rada Legislacyjna COIU dokona kompleksowej oceny stanu prawa i potrzeb jego zmian na III Ogólnopolskim Forum Prawników.

Prosimy o nadsyłanie uwag do projektów Kodeksu Pracy i ustawy wypadkowej na adres: KZ „Solidarność” SW, Kraków, ul. Przy Rondzie 7.

Za Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych
sędzia Kazimierz Barczyk

Komunikat nr 5

**CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH
Z 29 XI 1981 ROKU**

Od czasu gdy Krajowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność” Pracowników Wy-
miaru Sprawiedliwości z inicjatywy Komisji Zakładowej NSZZ „Solidarność” przy Sądach
Krakowskich zorganizowała I Ogólnopolskie Forum Prawników, które odbyło się w Krakowie
w dniu 19 stycznia 1981 r. i powołało zespół pod przewodnictwem prof. W. Woltera do
opracowania projektów reform w dziedzinie prawa karnego, upływa blisko rok. W ciągu roku
znacznie rozszerzono zakres tematyczny prac stanowiących społeczną inicjatywę ustawodaw-
czą, a zarazem nastąpiły zmiany w organizacji tych prac. Niezbędne wydaje się krótkie
przedstawienie tych zmian oraz obecnego stanu prac.

W dniu 27 lutego 1981 r. na zebraniu Komisji Zakładowej przy Sądach Krakowskich NSZZ
„Solidarność”, przy szerokim udziale wielu czynników społecznych, postanowiono przystąpić
do opracowania projektów reformy w bardzo szeroko rozumianym zakresie prawa cywilnego,
wskazując zarazem na tematykę szczegółową prac. Następnie, w dniu 28 lutego 1981 r., zespół
w składzie: prof. S. Grzybowski, prof. A. Kopff, S.S.W.Z. Bidziński, S.S.W. J. Serda, S.S.W.
K. Barczyk i adw. A. Kubas zaproponował powołanie dziesięciu zespołów dla opracowania
projektów reformy w następujących zakresach: zagadnienia związane z indywidualną gospodar-
ką rolną, problemy prawa spółdzielczego, zagadnienia z zakresu prawa na dobrach niematerial-
nych, zagadnienia związane z gospodarką terenami i wywłaszczaniem, problemy związane
z ubezpieczeniami społecznymi, problemy z zakresu odpowiedzialności za wypadki w zatrud-
nieniu, problemy ochrony konsumenta, zagadnienia ochrony środowiska, obsługa prawna
przedsiębiorstw, zmiany w kodeksie cywilnym i kodeksie postępowania cywilnego. Wkrótce
zajęto się również reformą prawa o przedsiębiorstwie i o samorządzie robotniczym oraz prawa
pracy. O współpracę i koordynację wewnątrzzespołową zwrócono się między innymi do prof.
A. Agopszowicza (Katowice), SSW A. Barana (Kraków), SSW Z. Bidzińskiego (Kraków),
doc. B. Gawlika (Kraków), prof. i SSN J. Ignatowicza (Warszawa), dra J. Kapery (Kraków),
prof. A. Kopffa (Kraków), doc. A. Lichorowicza (Kraków), doc. E. Łętowskiej (Warszawa),
doc. A. Miączyńskiego (Kraków), doc. W. Panki (Katowice), prof. J. S. Piątowskiego
(Warszawa), doc. M. Poźniak-Niedzielskiej (Lublin), prof. J. Skąpskiego (Kraków), prof. A. Stel-
machowskiego (Warszawa), doc. A. Wasilewskiego (Kraków), prof. S. Włodyki (Kraków), prof.
T. Zielińskiego (Katowice), doc. Cz. Żuławskiej (Kraków) i mec. J. Żuławskiego (Kraków).
Tworzone w dalszym ciągu obszerne zespoły i podzespoły objęły licznych teoretyków i praktyków
z całej Polski. Dalsze zespoły podjęły ponadto problematykę ustroju sądów i prokuratury oraz
pewne zagadnienia z zakresu prawa administracyjnego. Większość zespołów pracowała pod
ogólnym kierownictwem prof. S. Grzybowskiego, natomiast zespół prawa karnego oraz zespoły
tworzone po wymienionym wyżej zebraniu z dnia 28 lutego 1981 r. pracowały odrębnie.

II Ogólnopolskie Forum Prawników odbyło się w dniu 13 czerwca 1981 r. Przewidzianym
tematem dyskusji była reforma prawa karnego (w szerokim jego rozumieniu), prawa o ustroju
sądów i prokuratury oraz przepisów o Milicji Obywatelskiej. Uchwałą tegoż Forum powołano
Społeczną Radę Legislacyjną, składającą się z 42 członków, w tym 21 przedstawicieli nauki
prawa oraz 21 przedstawicieli praktyków, dziennikarzy itp.

III Ogólnopolskie Forum Prawników miało miejsce w dniu 28 listopada 1981 r. Poddano
na nim dyskusji zagadnienia prawa pracy i tzw. ustawy wypadkowej. Sprawozdawcami byli:
prof. T. Zieliński i SSW Z. Bidziński.

Całość prac jest zorganizowana od samego początku przez Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych przy współpracy z Ośrodkiem Prac Społeczno-Zawodowych Krajowej Komisji Porozumiewawczej. Centrum pozostaje w stałej współpracy z Krajowymi Komisjami Koordynacyjnymi Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, Pracowników Prokuratury i Radców Prawnych, Stowarzyszeniem Radców Prawnych, Komitetem Robotniczym Hutników Huty im. Lenina oraz Komisjami Zakładowymi Uniwersytetu Jagiellońskiego i Sądów Krakowskich. Ostatnio współpraca ta uległa dalszemu rozszerzeniu. Najbliższe Forum odbędzie się w dniu 9 stycznia 1982 r. i będzie poświęcone zagadnieniom ochrony konsumenta, następne problemom ochrony środowiska.

Społeczna Rada Legislacyjna odbyła swoje pierwsze posiedzenie w dniach 28 i 29 listopada 1981 r. Ukonstytuowała się wybierając jako przewodniczącego prof. S. Grzybowskiego, jako wiceprzewodniczącego prof. A. Kopffa (Prorektora Uniwersytetu Jagiellońskiego), mecenasa A. Rozmarynowicza, prof. W. Szuberta (przewodniczącego Komitetu Nauk Prawnych PAN), Zofię Wasilkowską (byłego Ministra Sprawiedliwości i em. SSN) oraz prof. W. Woltera, jako zaś sekretarza — SSR K. Barczyka. Zadaniem Rady jest ocena i przyjmowanie sprawozdań zespołów z ich pracy, uznawanie przedłożonych projektów za ostateczne i kierowanie ich do właściwych organów, wytyczanie dalszych prac oraz reprezentacja zespołów.

Następnie Społeczna Rada Legislacyjna przyjęła i omówiła sprawozdania następujących zespołów: 1) prawa karnego (prof. W. Wolter), 2) ustroju sądów i prokuratury (Z. Wasilkowska), 3) prawa gospodarczego (Cz. Żuławska), 4) prawa administracyjnego (prof. W. Dawidowicz), 5) prawa rolnego (W. Pańko), 6) prawa na dobrach niematerialnych, w tym głównie prawa prasowego (S. Waltoś), 7) ochrony konsumenta (Cz. Żuławska) i 8) ochrony środowiska (B. Gawlik). W toku dyskusji postanowiono powołać dalsze zespoły, zwracając się jednocześnie do wybranych osób z prośbą o przyjęcie funkcji koordynatorów: 1) zagadnienia prawa konstytucyjnego, w tym problematyka prawa wyborczego, prawa o zgromadzeniach, prawa o obywatelstwie, prawa o paszportach i samorządu terytorialnego (prof. J. Stembrowicz), 2) sprawy prawa wyznaniowego (adw. A. Rozmarynowicz), 3) zagadnienia postępowania z nieletnimi i sprawy przepisów o służbie więziennej (adw. A. Rzepliński), 4) przepisy o Milicji Obywatelskiej i o Służbie Bezpieczeństwa (prokurator A. Herzog), 5) zagadnienia prawa dewizowego i karno-skarbowego (adw. T. de Virion), 6) prawa rodzinnego i opiekuńczego (prof. Z. Radwański) oraz 7) stanowienia prawa i konsultacji społecznej (dr T. Studnicki).

Przygotowano ponadto pismo do Rady Państwa PRL w sprawie wyboru sędziów w Sądzie Najwyższym przy zniesieniu zasady kadencyjności oraz przedyskutowano szereg zagadnień dotyczących dalszej pracy Rady.

Prezes

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności”
sędzia Kazimierz Barczyk

Przewodniczący

Społecznej Rady Legislacyjnej COIU
prof. dr Stefan Grzybowski

**MATERIAŁY Z I OGÓLNOPOLSKIEGO FORUM PRACOWNIKÓW
WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI,
PIERWSZEGO OD 1957 ROKU ZJAZDU SĘDZIÓW**

Kraków, 17–18 stycznia 1981 roku

(Zaproszenie)

NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości zaprasza do gmachu Sądu Wojewódzkiego w Krakowie, w dniu 17 stycznia 1981 r. o godz. 11⁰⁰ do sali 409 na I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości.

Referaty i dyskusja — z udziałem NSZZ „Solidarność” Prokuratury i Wydziału Prawa UJ w Krakowie — obejmą między innymi zagadnienia zasadnicze dla funkcjonowania Wymiaru Sprawiedliwości PRL:

1. Samorząd sędziów — opracowanie ostatecznej wersji społecznego projektu NSZZ „Solidarność” nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych.

2. Sędzia śledczy — istotna potrzeba powołania tej instytucji w procesie karnym.

3. Powołanie zespołów spośród sędziów, pracowników naukowych, adwokatów i prokuratorów do opracowania społecznych projektów nowelizacji kodyfikacji z zakresu prawa karnego.

W dniu 18 stycznia 1981 r. obrady kontynuuje wyłącznie Krajowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości.

**KOMUNIKAT KRAJOWEJ KOMISJI KOORDYNACYJNEJ NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”
PRACOWNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI**

W sobotę 17 stycznia 1981 r. w gmachu Sądów krakowskich odbyło się I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości — pierwszy od 1957 roku zjazd sędziów, którego inicjatorem i organizatorem była Komisja Zakładowa NSZZ „Solidarność” przy Sądach krakowskich.

W obradach, które rozpoczęły się o godzinie 11-tej i trwały do godziny 19-tej, wzięło udział blisko 250 przedstawicieli środowiska sędziowskiego, pracowników nauki prawa, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych, z 65 Sądów Wojewódzkich i Rejonowych całego kraju, 6 uniwersytetów, 3 instytutów naukowo-badawczych, kilku wielkich zakładów przemysłowych (ZPC H. Cegielski w Poznaniu, Huta im. Lenina), delegaci 5 MKZ „Solidarność” oraz Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ „Solidarność”.

Punktem wyjścia obrad stały się referaty opracowane przez organizatorów Forum, o założeniach sformułowanych przez Krajową Komisję Koordynacyjną Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”:

„Sędzia śledczy” — o potrzebie reformy procedury karnej, wygłoszony przez sędziego Tadeusza Wołkę z Krakowa,

„Samorząd sędziów” — omawiający zasady i rozwiązania opracowanego w Krakowie projektu nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych, przedstawiony przez sędziego Józefa Iwulskiego z Krakowa.

Honorowym uczestnikiem i gościem Forum był członek rzeczywisty PAN dr hab. Władysław Wolter, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, wybitny uczony, członek NSZZ „Solidar-

ność”, który przyjął kierownictwo zespołu z zadaniem powołania komisji do opracowania społecznych projektów nowelizacji prawa karnego. Bezwzględna potrzeba takiego opracowania została potwierdzona w toku dyskusji. Społeczny projekt powinien stać się przeciwwagą dla opracowań przygotowywanych przez zespół powołany przy Ministrze Sprawiedliwości.

W ośmiogodzinnej dyskusji zabrało głos 21 osób. Dwie osoby zgłosiły pisemne wystąpienia do protokołu obrad, a nadto został odnotowany głos nadesłany przez notariusza z Augustowa E. Kulowskiego w kwestii ustawy o dopuszczalności przerywania ciąży.

Naradę rozpoczęła swym wystąpieniem Bogdana Żuralska, sędzia z Poznania, członek Krajowej Komisji Koordynacyjnej. Głos ten wskazał na wielką społeczną rangę wymiaru sprawiedliwości, moralną rolę funkcji sędziego i moralną konieczność autentycznej niezawisłości sędziów oraz niezbywalne prawo społeczeństwa do niezawisłego sądu.

Następnie profesor Władysław Wolter przekazał swoje refleksje na temat nadmiernej represyjności obowiązującego prawa karnego, bezwzględnej konieczności uwzględniania wniosków płynących z doświadczenia praktyki w kształcie przyszłej reformy prawa karnego. Profesor przedstawił swoje wyobrażenia co do prac zespołu, którego przewodnictwem objął. Wystąpienie profesora Władysława Woltera zostało przyjęte z aplauzem przez zebranych.

Kolejno wypowiadali się: adwokat Andrzej Kubas, doktor habilit. z Krakowa, który między innymi stwierdził, że niezawisłość sędziego jest zagrożona już wtedy, gdy jakieś działanie przez samych sędziów jest odebrane jako naruszenie, nie zaś dopiero gdy władze sądowe uznają dany fakt za naruszający czy ograniczający niezawisłość. Najszerszy i demokratyczny samorząd sędziów stanowić może bazę do tworzenia autentycznie niezawisłego sądownictwa, a tylko ono będzie podstawową gwarancją praworządności w Polsce w interesie całego społeczeństwa i władzy.

Rafał Kasprzyk, delegat MKZ Ziemi Łódzkiej i przedstawiciel Uniwersytetu Łódzkiego, wyraził poparcie swego środowiska dla nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych. Przedstawił założenia do szerszej reformy tego prawa, z przywróceniem konstytucyjnej zasady wybieralności sędziów sądów powszechnych i Sądu Najwyższego, przy zniesieniu kadencyjności w tym Sądzie oraz ustawowym zagwarantowaniu wysokości wynagrodzenia sędziego na poziomie odpowiadającym roli społecznej odpowiedzialności tej funkcji. Podkreślił, że niezawisłość sędziów ma fundamentalne znaczenie w ustroju socjalistycznym, pozbawionym wolnej gry sił politycznych, gdyż tylko niezawisłe sądy mogą w tym ustroju być gwarantem instytucjonalnej kontroli władzy.

Marek Kielasiński, sędzia Sądu Wojewódzkiego w Lublinie, powiedział, że samorząd sędziów jest naturalną konsekwencją wysokiej społecznej rangi i funkcji wymiaru sprawiedliwości. Redakcja poszczególnych rozwiązań przedstawionego projektu zmian w prawie o ustroju sądów powszechnych wymaga korekt, w szczególności należy ograniczyć prawo administracji sądowej do kontroli orzecznictwa poza tokiem instancji. Konieczna jest nowa ustawa regulująca ustrój sądów, zamiast noweli obowiązującego rozporządzenia Prezydenta RP. Właściwy dobór kadr, określony w ustawie, na aplikację sędziowską zagwarantuje najwyższy poziom kadr sędziowskich.

Jerzy Zawistowski, sędzia z Krakowa, delegat ZG NZZ Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, przedstawił stanowisko tego związku w kwestii społecznych przesłanek samorządu sędziowskiego. Poinformował o programie NZZ PWS w sprawie realizacji postulatu rozszerzenia niezawisłości i samorządności sędziów.

Adam Strzembosz, docent doktor z Instytutu Badania Prawa Sądowego przy Ministerstwie Sprawiedliwości, członek Krajowej Komisji Koordynacyjnej przedstawił uwagi środowiska warszawskiego do projektu reformy prawa o usp. Reformy wymaga ustrój wszelkich sądów, także szczególnych. W przedstawionych uwagach zawarł częściowo odmienne propozycje technicznych rozwiązań form przedstawicielskich w sądach.

Piotr Mańka, adwokat z Gdańska, stwierdził, że środowisko prawników i cała inteligencja ma do spłacenia długów wobec robotników zaciągnięty w czasie strajków sierpniowych i spłacić go może przez wprowadzenie i egzekucję rządów prawa. Podkreślił rolę adwokatury w spo-

łeczeństwie i w jego walce o praworządność oraz w rozwiązywaniu uwikłań jednostki w konflikcie z władzą. Człowiek jest najwyższą wartością społeczną i tej wartości musi być podporządkowane funkcjonowanie wszelkich instytucji, w tym przede wszystkim prawa. Nie społeczeństwo ma być tak jak dotychczas upaństwowione, lecz należy uspołecnić państwo. Samorząd sędziowski jest skuteczną drogą osiągnięcia tego celu w sądach powszechnych.

Zbigniew Dyka, adwokat z Krakowa, przedstawił sprawozdanie z Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatury w Poznaniu w dniach 3–4 stycznia 1981 r. oraz zapoznał uczestników Forum z treścią uchwał tego zjazdu. Przekazał życzenia skutecznych obrad Forum od środowiska adwokackiego.

Andrzej Zoll, doc. dr hab. w UJ, prodziekan Wydziału Prawa, wyraził zadowolenie z możliwości nieskrępowanego i autentycznego konfrontowania poglądów między praktykami i przedstawicielami nauki prawa na temat funkcjonowania prawa i jego treści. Wskazał na znaczne ograniczanie praworządności w najszerszym jej rozumieniu przez szereg obowiązujących rozwiązań prawa materialnego i proceduralnego. Wysokie i niskie progi zagrożeń ustawowych i znaczna dyrektywność prawa karnego i praktyki wyrażane w orzecznictwie Sądu Najwyższego stanowią istotne ograniczenia swobody sędziowskiej w rozstrzyganiu spraw karnych. System prawa karnego tworzący obowiązującą politykę karną zdeprecjonował karę pozbawienia wolności. Wolność człowieka stała się dobrem niecenionym. Przedstawił konieczność ustawowego ograniczenia represyjności polskiej praktyki karnej, która jest najsurowsza w Europie i prawdopodobnie jedną z najsurowszych w świecie. Należy niezwłocznie zmienić prawo regulujące działanie kolegiów ds. wykroczeń i odbierać im uprawnienie do nie kontrolowanego przez Sąd orzekania o pozbawieniu i ograniczeniu wolności.

Andrzej Jacko, sędzia z Wodzisławia Śląskiego, zrelacjonował przebieg i wyniki narady Koła ZPP w Wodzisławiu nad krakowskim projektem nowelizacji usp oraz nad koniecznością utworzenia nowych ustawowych gwarancji praworządności. Podniósł konieczność wprowadzenia kontroli sądowej zatrzymań dokonywanych przez MO, obecnie stosowanych bez jakiegokolwiek kontroli, często bezprawnie i bezzasadnie. Stworzenie znanych społeczeństwu gwarancji niezawisłości sędziów podniesie prestiż zawodu i aspiracje sędziów do odgrywania roli politycznej i społecznej.

Kazimierz Ostrowski, dr prawa, Rada Adwokacka w Krakowie. Postulaty adwokatury są zgodne z głosem sędziów zwłaszcza w zakresie zmian procedury karnej. Adwokaci domagają się sądowej kontroli czynności w postępowaniu przygotowawczym oraz większego i swobodnego udziału adwokata w śledztwie. Tylko takie uregulowanie postępowania przygotowawczego przed sądem da wiarygodność dla materiału zgromadzonego w tym postępowaniu. Niezawisły sędzia będzie właściwie realizować prawo, a samorząd sędziowski jest jedną z gwarancji wzmacniających formalną niezawisłość sędziów.

Zbigniew Doda, doc. dr w UJ. Nauka od wielu lat postulowała zmiany w procedurze karnej i w prawie materialnym, lecz jej głos był osamotniony. Wyznaczeni „przedstawiciele” praktyki nie widzieli takiej konieczności. Forum jest miejscem autentycznej dyskusji i dlatego jego wyniki są reprezentatywnym głosem praktyków prawa. Nie wszystkie propozycje zmian gwarantują właściwą realizację procesu karnego. Sędzia śledczy niekoniecznie stanowi panaceum na zło w postępowaniu przygotowawczym. Zło takie wynika z nieprawidłowości w prakseologicznym podejściu do celu procesu karnego. Nowoczesne systemy prawa odstępują od instytucji sędziego śledczego. Raczej głęboka kontrola sądu nad postępowaniem przygotowawczym oraz sądowe czynności w śledztwie winny zostać wprowadzone do polskiego procesu karnego. Już obecne przepisy proceduralne pozwalają na doraźne poprawienie praktyki przy właściwym korzystaniu z istniejących instytucji ochronnych. Zmiany w prawie nie będą jednak skuteczne w walce o praworządność, jeśli w ustroju sądów nie zostanie zagwarantowana, a nie tylko zadeklarowana, niezawisłość sędziów.

Andrzej Blesiński, sędzia w Olsztynie. Środowisko prawnicze w Olsztynie domaga się realizacji porozumień sierpniowych w zakresie praworządności. Kryzys praworządności dotyczący także wymiaru sprawiedliwości poderwał zaufanie społeczeństwa do prawa i władzy

realizującej prawo bądź działającej w sprzeczności z prawem. Polityka karna deprecjonuje wolność człowieka jako najwyższe dobro społeczne, system kar jest represyjny, nie resocjalizacyjny. Ustawowa konstrukcja recydywy wymaga niezwłocznej zmiany. Niezwłocznie także należy likwidować praktykę, dopuszczalną tylko wyjątkowo, zatrzymywania w śledztwie podejrzanego w aresztach MO po tymczasowym aresztowaniu.

Krzysztof Bachmiński, prokurator w Krakowie, Przewodniczący KZ NSZZ „Solidarność” przy Prokuraturze Wojewódzkiej, oraz Aleksander Herzog, prokurator w Krakowie, Przewodniczący Krajowej Komisji Koordynacyjnej NSZZ „Solidarność” pracowników prokuratury. Czynności sądowe w śledztwie podniosą poziom postępowania przygotowawczego i ulżą w pracy i funkcjonowaniu prokuratury. Prokurator jest instytucją właściwą i konieczną w systemie postępowania karnego jako prowadzący postępowanie przygotowawcze; sędzia śledczy nie będzie stanowić gwarancji praworządności w takim postępowaniu, gdy brak będzie praktycznych możliwości głębokiej kontroli czynności dochodzeniowych. Wzmocnienie zasady skargowości przed niezawisłym sądem jest właściwą drogą realizacji praworządności. Prokuratura jako instytucja działająca w ramach realizacji wymiaru sprawiedliwości wymaga głębokiej reformy strukturalnej oraz prawnego i politycznego usytuowania w systemie organów ochrony prawnej tak, aby zwiększyć niezależność prokuratorów wewnątrz struktury tych organów oraz wobec jednostek zewnętrznych w spełnianiu czynności śledczych. Prokuratorzy chcą występować jako oskarżyciele przed prawdziwie niezawisłym sądem.

Andrzej Gaberle, doc. dr hab. w UJ. Proponowane zmiany w prawie, a przede wszystkim w strukturze sądownictwa, są wielkim zamierzeniem w interesie całego społeczeństwa, a nie tylko w interesie pracowników sądownictwa. Samorząd sędziowski może być nadzieją na odzyskanie zaufania społecznego dla wymiaru sprawiedliwości. Władze polityczne i administracyjne nie mogą traktować sądów jako przyczółka struktur milicyjnych. Przebudowa sądownictwa zmierzająca do samorządu sędziowskiego natrafi na duże trudności ze strony administracji resortu, ponieważ nie zmienił się pokutujący pogląd na miejsce sądów w systemie organów państwa. Prawdziwą gwarancją praworządności będą istotne zmiany w świadomości ludzi realizujących prawo, a za tym idące zmiany w świadomości społecznej, odbudowujące zaufanie do prawa. Już dziś w oczekiwaniu na przebudowę systemu prawnego można konsekwentnie dokonywać zmian w świadomości społecznej przez odważne i prawdziwie niezależne orzekanie.

Andrzej Szumański, członek Koła Naukowego TBSP Wydziału Prawa UJ. Rzeczywista selekcja kandydatów na aplikację sądową przy ujawnieniu kryteriów ocen, bezprotekcyjny system przyjęć, rezygnacja z preferencji przynależności politycznej pozwolą na dobór kadr sędziowskich o wysokim poczuciu odpowiedzialności, moralności i o wewnętrznych gwarancjach niezawisłego sprawowania urzędu. Sędzia, który swe stanowisko zawdzięcza protekcji, łatwo ugnie się przed każdą formą nacisku, zwłaszcza pochodzącą od protektora. Zdecydowanej reformy wymaga przebieg studiów prawniczych, także praktyk studenckich, przez zrezygnowanie ze scholastycznych systemów oderwanych od praktycznej realizacji prawa. W tym kierunku zmierzają postulaty sędziowska studentów krakowskiego Wydziału Prawa.

Józef Lubiniecki, sędzia OSPiUS w Olsztynie, członek Krajowej Komisji Koordynacyjnej NSZZ „Solidarność”. Lekceważenie prawa przez różne ogniwa władzy, sytuowanie osób z kręgu władz politycznych, państwowych i administracji wcale niewysokiego szczebla ponad prawem jest jednym z widocznych źródeł kryzysu, jaki przeżywamy. Krajowa Komisja Koordynacyjna ma wielkie trudności z doprowadzeniem do zawarcia porozumienia z Ministrem Sprawiedliwości w zakresie realizacji postulatów z powodu stanowczego sprzeciwu Ministra i prezesów sądów wojewódzkich co do instytucjonalnego rozszerzenia samorządu sędziów. Mówca zaproponował, aby sędziowie w czasie pełnienia urzędu byli obowiązani do zawieszenia swej działalności w organizacjach politycznych. Stwierdził, że samorząd sędziów wzmocni pozycję wymiaru sprawiedliwości i uwolni go od nacisków administracyjnych i politycznych. Wystąpienie swe zakończył życzeniami dla prezesów sądów wojewódzkich, „aby ich ścieżki do Komitetów Wojewódzkich zarosły trawą, a ich telefony znacznie się odciążyły”.

Stanisław Dąbrowski, sędzia Sądu Wojewódzkiego w Siedlcach, przedstawił szereg uwag do projektu zmian w prawie o usp przez rozszerzenie przedmiotowe na Sąd Najwyższy. Stwierdził, iż o obsadach stanowisk aplikantów i asesorów sądowych powinien decydować samorząd sędziów, tak jak w przypadku stanowisk sędziowskich według ujęcia projektu, gdyż obecny system ma charakter protekcyjny. Do stanowisk sędziowskich powinni być dopuszczeni także adwokaci. Organizacja wymiaru sprawiedliwości musi gwarantować jego powszechną dostępność, aby uniknąć korzystania przez obywateli z różnych „subsytatów wymiaru sprawiedliwości”. Krajowa Komisja Koordynacyjna powinna powołać zespół upoważniony i zobowiązany do opracowania ostatecznej wersji projektu zmian w prawie o ustroju sądów powszechnych.

Krzysztof Sidorkiewicz, sędzia z Bydgoszczy. Niezbędna jest reforma systemu i prawa penitencjarnego w kierunku przywrócenia funkcji resocjalizacyjnej kary pozbawienia wolności. Skazany pozbawiony wolności nie może być pozbawiony godności ludzkiej w trybach wykonania kary. Wszelkie postulowane zmiany w prawie i w strukturach natrafiają na mur przeszkód, a ich inicjatorzy muszą niezbędnie uzyskać dla nich poparcie Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ „Solidarność”, gwarantującej wszelkie dostępne związkowi formy nacisku, zmierzające do egzekucji i realizacji. Niezbędne jest także jak najszybsze podpisanie odpowiedniego porozumienia Związków z Ministrem Sprawiedliwości.

Zbigniew Romaszewski, przedstawiciel Biura Interwencyjnego MKZ „Region Mazowsze”. W NSZZ „Solidarność”, wśród robotników, a także wśród kierownictwa związku problematyka praworządności, a przez to i niezawisłości sędziów, jest uznawana za zasadniczą. Do tych zagadnień przywiązuje się szczególną wagę. Postulaty środowiska sędziowskiego, zarówno co do reformy prawa, jak i co do uzyskania samorządu obdarzonego instytucjonalnymi gwarancjami i formami działania, uzyskują poparcie całego związku „Solidarność”. Działacze związku i jego członkowie liczą na szeroką współpracę prawników w tworzeniu struktur związku.

Wojciech Soiński, sędzia ze Szczecina, członek Krajowej Komisji Koordynacyjnej. Krajowa Komisja Koordynacyjna użyje wszelkich dostępnych środków do realizacji żądań środowiska. Porozumienia sierpniowe w zakresie dotyczącym wymiaru sprawiedliwości są realizowane powoli, niemniej rząd wywiązuje się z podjętych zobowiązań. Komisja Koordynacyjna wystosowała listy z apelem o poparcie dla żądań środowiska do posłów na Sejm cieszących się zaufaniem związku, a także do innych osób o wysokim prestiżu społecznym.

Aleksander Głazek z Instytutu Ekspertyz Sądowych w Krakowie. Niezwłocznie wymaga organizacji baza materialna dla ekspertyzy sądowej jako narzędzia pracy sądu. Poziom ekspertyzy prywatnych jest szczególnie niski i wywołuje rażące w swej nieprawidłowości orzeczenia sądów. Walka o realizację postulatów środowiska sądowego będzie bardzo trudna, gdyż kierownictwo resortu zwleka z wykonaniem nawet tych zobowiązań, które samo uznało za słuszne i nadające się do przyjęcia. Program IES od lat jest przez Ministerstwo uznawany za słuszny i konsekwentnie lekceważony w realizacji.

Na zakończenie dyskusji ponownie zabrała głos sędzia Bogdana Żuralska. Podsumowała wypowiedzi dyskutantów, stwierdzając, że radykalne zmiany w wymiarze sprawiedliwości, zanim uda się wywalczyć zmianę prawa i struktur jego realizacji, muszą być osiągnięte przez doskonalenie pracy zwłaszcza sędziów zrzeszonych w NSZZ „Solidarność”. Sędziowie udowodnią społeczeństwu, że prawo znaczy prawo, a sprawiedliwość jest i pozostanie w przyszłości sprawiedliwością. Spotkanie w Krakowie jako I Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości nie powinno być ostatnim. Takie spotkania są jedyną okazją nieskrępowanej wymiany myśli, poglądów i postaw, dają świadomość moralnej siły ludzi zrzeszonych w „Solidarności”.

Wystąpienia dyskutantów przyjmowane były przez uczestników Forum z aplauzem wyrażającym się żywymi brawami.

W czasie obrad Forum Krajowa Komisja Koordynacyjna powołała zespół składający się z uczonych i praktyków prawa do opracowania społecznych projektów nowelizacji prawa karnego. Na czele zespołu jako jego Przewodniczący stanął wybitny uczony prof. dr hab. Władysław Wolter z Uniwersytetu Jagiellońskiego, członek rzeczywisty PAN. W skład zespołu

weszli: Władysław Mąciór — doc. dr hab. UJ, Andrzej Zoll — doc. dr hab. UJ, prodziekan Wydziału Prawa, Krzysztof Bachmiński — prokurator, Elżbieta Sadzik — sędzia Sądu Rejonowego w Krakowie, Kazimierz Ostrowski — adwokat, Adam Strzembosz — doc. dr IBPS Ministerstwa Sprawiedliwości, Jan Markiewicz — doc. dr, dyrektor Instytutu Ekspertyz Sądowych.

Z zespołem współpracują m.in.: Adam Olesiński — sędzia Sądu Wojewódzkiego w Krakowie, Tadeusz de Virion — adwokat, Maria Stanowska — dr, prac. naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, Leszek Koral — sędzia Sądu Wojewódzkiego w Katowicach, Lech Falandysz — doc. dr Uniwersytetu Warszawskiego, Juliusz Dankowski — sędzia Sądu Najwyższego, Tadeusz Wołek — sędzia Sądu Rejonowego w Krakowie, Ryszard Rażny — adwokat, Tadeusz Kojder — dr, prac. naukowy Uniwersytetu Warszawskiego, Marek Kielasiński — sędzia Sądu Wojewódzkiego w Lublinie, Józef Lipczyński — adwokat.

W obradach Forum jako zaproszeni goście uczestniczyli m.in.: delegat Ministra Sprawiedliwości dr Edward Janeczko, Prezes Sądu Wojewódzkiego w Krakowie Marian Litwa, Prezes Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieście Gustaw Wróbel, delegat Naczelnej Rady Adwokackiej R.A. w Krakowie Stanisław Warcholik, Przewodniczący Stowarzyszenia Radców Prawnych Jacek Żuławski, Przewodniczący ZW ZPP w Krakowie Wiktor Sadowicz, Dziekan Wydziału Prawa UJ prof. dr Stanisław Grodziski, przedstawiciel upoważniony przez Rektora UW profesora Henryka Samsonowicza doc. dr Lech Falandysz oraz samodzielni pracownicy naukowcy Instytutu Prawa Karnego UJ: Zbigniew Ćwiąkalski, Zbigniew Doda, Andrzej Gaberle, Władysław Mąciór, Maria Szewczyk, Stanisław Waltoś, Andrzej Zoll.

Po zakończeniu obrad Forum na posiedzeniu dnia 18 stycznia 1981 r. odbytym w Krakowie Krajowa Komisja Koordynacyjna Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność” przyjęła wyniki dyskusji Forum jako reprezentatywne stanowisko środowiska wymiaru sprawiedliwości w PRL i włączyła wnioski z Forum jako integralną część do swego programu działania i podstawę do dalszych prac związku nad reformą prawa oraz organów wymiaru sprawiedliwości i ochrony prawnej. Tezy do reformy prawa karnego opracowane przez zespół powołany przez komisję zostaną rozesłane w końcu marca 1981 r. do jednostek organizacyjnych NSZZ „Solidarność” do konsultacji. Wszelkie uwagi i propozycje odnośnie do tych materiałów należy nadsyłać na adres Komisji Zakładowej NSZZ „Solidarność” przy Sądzie Wojewódzkim w Krakowie, Kraków, ul. Przy Rondzie 7. Liczymy na uwagi i głosy, które pozwolą udoskonalić projekty opracowane przez zespół.

Opracowała Komisja Zakładowa NSZZ „Solidarność” przy Sądzie Wojewódzkim w Krakowie

Z upoważnienia Komisji Zakładowej

Marek Sadowski

Za Krajową Komisję Koordynacyjną
Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości
NSZZ „Solidarność”

Kazimierz Barczyk

Przewodniczący obrad Forum

REZOLUCJA II OGÓLNOPOLSKIEGO FORUM PRAWNIKÓW

Napięta sytuacja w Polsce i wokół naszego Kraju wymaga od wszystkich zachowania spokoju, zimnej krwi oraz podjęcia działań wynikających z rzetelnej oceny opartej na faktach. Niektóre wystąpienia w dyskusji na XI Plenum KC PZPR wskazują, iż emocjonalny, często przesadnie jednostronny obraz sytuacji politycznej i społecznej w Polsce jako kraju stojącym na granicy anarchii, załamania i tragedii narodowej — a może nawet poza tą granicą — jest przyjmowany i przedstawiany jako fakt stwierdzony, nie wymagający dyskusji; ta ostatnia sprowadzać się powinna jedynie do dyskusji nad zastosowaniem, w każdym wypadku natychmiastowym, mniej lub bardziej drastycznych środków, by rozpadający się kraj i jego zanar-chizowane społeczeństwo, pozbawione elementarnej kultury politycznej, ująć znowu mocną ręką.

Prawnicy zebrani w dniu dzisiejszym w auli Uniwersytetu Jagiellońskiego na II Ogólnopolskim Forum Prawników NSZZ „Solidarność” stwierdzają w poczuciu pełnej odpowiedzialności, że jest to obraz nieprawdziwy. Prezentacja naszego społeczeństwa, a w szczególności jego aktywności politycznej w taki sposób, jak to miało miejsce w niektórych wystąpieniach członków najwyższej instancji partyjnej, służyć może — niezależnie od intencji osób poglądy te prezentujących — udowodnieniu, że nasze społeczeństwo nie dojrzało do demokratycznych metod rządzenia, że każda liberalizacja spycha je nieuchronnie w anarchię, czemu kres położyć może zewnętrzna, przemożna siła.

Pragniemy w związku z tym przypomnieć podstawowe, najważniejsze naszym zdaniem fakty z życia politycznego i społecznego naszego Kraju. Przeczą one zdecydowanie przedstawionej w najczarniejszych barwach sytuacji naszego rzekomo nieodpowiedzialnego, niecierpliwego, ciemnego politycznie społeczeństwa.

1. Nie ma w Polsce sił społecznych o istotnym znaczeniu, które kwestionowałyby podstawowe zasady ustroju państwowego i społecznego PRL, w tym także zasadę przewodniej roli PZPR.

Wystąpienia jednostek lub niewielkich grup, wystąpienia ograniczające się zresztą do klasycznych środków politycznych, a więc do prezentacji poglądów, wyrażane prawie wyłącznie w wydawnictwach o lokalnym, ograniczonym zasięgu, są przejawem istniejących w każdym aktywnym politycznie społeczeństwie poglądów skrajnych, radykalnych. Nie są one ani stanowiskiem większości, ani stanowiskiem liczących się organizacji społecznych, politycznych lub związkowych, ani też — co najważniejsze — nie dysponują bazą społeczną i materialną, która uzasadniałaby podejrzenie, iż jednostki te mogą podjąć próbę urzeczywistnienia swych radykalnych koncepcji. Brak zdecydowanej represji, skierowanej przeciwko takim jednostkom lub grupom, jest faktycznie zjawiskiem w naszym życiu nowym, ale nie dowodzi ani słabości władzy, ani anarchii, lecz zrozumienia faktu znanego doskonale z praktyki życia innych społeczeństw, że ekstremistyczne poglądy nie mają żadnych szans na uzyskanie akceptacji społecznej, przeciwnie, represjonowanie ludzi, którzy je głoszą, jakże w końcu łatwe, przydaje owym ludziom i głoszonej przez nich ideologii pociągający emocjonalnie przymiot męczeństwa i owocu zakazanego.

2. Trudno polemizować z informacjami o gwałtownym wzroście przestępczości, zagrożeniu bezpieczeństwa publicznego i szerzeniu się szkodliwych postaw społecznych. Trudno dlatego, że dane pochodzące z poprzednich lat, a obrazujące spokój i dyscyplinę radosnego społeczeństwa budującego drugą Polskę, mogą budzić wątpliwości co do swej rzetelności. Nie ulega

wątpliwości, że każda sytuacja kryzysowa uaktywnia świat przestępczy. Nie jest to zjawisko tylko u nas powstające. Nie wynika ono ze zorganizowanej działalności sił o jakimkolwiek „zabarwieniu” politycznym, ale z kryminologicznych prawidłowości. Jest prawdą oczywistą, że naszemu Państwu potrzebna jest dobra, sprawna milicja, ciesząca się zaufaniem i poparciem społeczeństwa. Dlatego też ataki skierowane przeciwko siłom porządkowym jako instytucji represyjnej i z tej już tylko przyczyny zasługującej na potępienie są niesłuszne i powinny spotkać się ze spokojną, rzeczową polemiką, a w skrajnych przypadkach — ze zdecydowanym potępieniem. Nie można jednak uważać moralnych i politycznych rewindykacji, skierowanych m.in. pod adresem milicji za represje z lat pięćdziesiątych, za rok 1956, 1968, 1970, 1976, w całości za „bezprzykładną nagonkę”. To nie milicja ponosi odpowiedzialność za tragedie, których symbolem są owe daty; ale też trudno byłoby wymagać przejścia do porządku nad tym, że to właśnie ich rękami, często wbrew ich osobistym uczuciom, Państwo demonstrowało swoją brutalną siłę. Ale też i siły porządkowe muszą zrozumieć, że poparcia i zrozumienia nie da się „uchwalić” ani zadekretować; trzeba na nie zapracować, szczególnie w obecnym, trudnym okresie, kiedy tak łatwo o emocjonalne wybuchy, o irracjonalne reakcje agresywne.

UCHWAŁA
II OGÓLNOPOLSKIEGO FORUM PRAWNIKÓW

II Ogólnopolskie Forum Prawników podjęło uchwałę o powołaniu Społecznej Rady Legislacyjnej „S”, zwracając się do 42 wybitnych teoretyków, praktyków oraz działaczy społecznych o przyjęcie uczestnictwa w pracach Rady:

1. Kazimierz Barczyk — sędzia, Kraków, członek i pełnomocnik Krajowej Komisji Kooptyacyjnej Prac. Wym. Spraw. NSZZ „Solidarność” ds. Nowelizacji Ustaw, prezes COIU
2. Eugeniusz Bogomilski — sędzia, Departament Prawny, Ministerstwo Sprawiedliwości
3. Zygmunt Bidziński — dr, sędzia Sądu Wojewódzkiego, Kraków
4. Zbigniew Bujak — przewodniczący Zarządu Regionu „S” „Mazowsze”
5. Wiesław Chrzanowski — doc. dr hab., IBS, Warszawa
6. Krystyna Daszkiewicz — prof. dr, Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Poznań
7. Wacław Dawidowicz — prof. dr, Uniwersytet Gdański
8. Lech Falandysz — doc. dr hab., Uniwersytet Warszawski
9. Wanda Falkowska — dziennikarz „Tygodnika Solidarność”, Warszawa
10. Bogusław Gawlik — doc. dr hab., Uniwersytet Jagielloński
11. Mieczysław Gil — przewodniczący Komitetu Robotniczego Hutników NSZZ „Solidarność” Huty im. Lenina
12. Stefan Grzybowski — prof. dr, b. rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków
13. Andrzej Gwiazda — b. wiceprzewodniczący Krajowej Komisji Porozumiewawczej „S”, Gdańsk
14. Aleksander Herzog — prokurator, przewodniczący KKK „S” Prokuratury
15. Jerzy Ignatowicz — prof. dr, sędzia Sądu Najwyższego
16. Andrzej Kopff — prof. dr, prorektor Uniwersytetu Jagiellońskiego
17. Andrzej Kubas — dr hab., adwokat, wiceprzewodniczący Krakowskiego Komitetu Stronictwa Demokratycznego
18. Walerian Pańko — doc. dr hab., Uniwersytet Śląski, Katowice
19. Józef Stanisław Piątkowski — prof. dr. PAN, Warszawa
20. Stefan Płażek — radca prawny, członek Prez. KKK „S” Radców Prawnych
21. Stanisław Podemski — dziennikarz, Warszawa
22. Andrzej Rozmarynowicz — dr, członek Komisji Prawa Episkopatu, Rady Adwokackiej, Kraków
23. Stanisław Rudnicki — sędzia Sądu Najwyższego, Warszawa
24. Józef Skapski — prof. dr, Uniwersytet Jagielloński
25. Stanisław Sołtysiński — prof. dr, Uniwersytet im. A. Mickiewicza, Poznań
26. Andrzej Stelmachowski — prof. dr, Uniwersytet Warszawski
27. Jerzy Stembrowicz — prof. dr, Uniwersytet Warszawski
28. Joanna Strzelecka — dziennikarz, „Tygodnik Solidarność”
29. Adam Strzembosz — doc. dr hab., sędzia, ZBPS, Ministerstwo Sprawiedliwości
30. Franciszek Studnicki — prof. dr, Uniwersytet Jagielloński
31. Klemens Szaniawski — prof. dr, Uniwersytet Warszawski, Przewodniczący Komitetu Porozumiewawczego Stowarzyszeń Twórczych i Naukowych
32. Jerzy Szczepny — dziennikarz, „Gazeta Prawnicza”, Warszawa
33. Adam Szpunar — prof. dr, Uniwersytet Łódzki
34. Wacław Szubert — prof. dr, przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych PAN, Warszawa

35. Zofia Wasilkowska — sędzia Sądu Najwyższego, b. Minister Sprawiedliwości
36. Andrzej Wielowieyski — kierownik OPSZ KK NSZZ „Solidarność”
37. Stanisław Włodyka — prof. dr, Uniwersytet Jagielloński
38. Władysław Wolter — prof. dr, Uniwersytet Jagielloński
39. Tadeusz Zieliński — prof. dr, Uniwersytet Jagielloński i Uniwersytet Śląski
40. Andrzej Zoll — doc. dr hab., Uniwersytet Jagielloński
41. Czesława Żuławska — doc. dr hab., Akademia Ekonomiczna, Kraków
42. Jacek Żuławski — radca prawny, przew. Stowarzyszenia Radców Prawnych

UCHWAŁA
III OGÓLNOPOLSKIEGO FORUM PRAWNIKÓW

III Ogólnopolskie Forum Prawników zorganizowane przez NSZZ „Solidarność” Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych i obradujące w Krakowie w dniu 28 listopada 1981 r. z największym niepokojem stwierdza, że sprawa realizacji pełnego samorządu sędziowskiego napotyka na coraz to większe przeszkody.

Nie zostały dotrzymane przez resort ministerstwa sprawiedliwości terminy, w których miał wejść w życie samorząd sędziowski, oparty na udziale wszystkich sędziów, rejonowych i wojewódzkich, w zgromadzeniu ogólnym, mającym m.in. dokonać wyboru kandydatów na prezesów kwalifikowaną większością głosów.

Zagrożony został ponadto ten kierunek zmian ustawowych, który miał w sposób trwały i skuteczny zabezpieczać niezawisłość sądów. Przedstawiony ostatnio resortowy projekt zmian w ustawie o ustroju sądów powszechnych nie tylko nie gwarantuje w dostatecznym stopniu zasady nieusuwalności sędziego, a więc nie zwiększa ochrony tego urzędu, ale ma również na celu prawie całkowite wyeliminowanie sędziów rejonowych — tej najliczniejszej, posiadającej szerokie kompetencje grupy zawodowej w sądownictwie — z organów samorządu.

W tej sytuacji, mając na uwadze fundamentalne znaczenie, jakie niezawisłość sędziowska posiada w dziedzinie podniesienia autorytetu wymiaru sprawiedliwości i otoczenia go społecznym zaufaniem, zwracamy się do Sejmu PRL, Rządu PRL i Ministra Sprawiedliwości o podjęcie zdecydowanych kroków, które by — czyniąc zadość oczekiwaniom społecznym — wprowadziły autentyczny samorząd sędziowski zgodnie z postulatami środowiska zawodowego i związków zawodowych dla dobra odnowy życia publicznego w Polsce.

III Ogólnopolskie Forum Prawników Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” obradujące w dniu 28 listopada 1981 r. w Krakowie postanowiło przekazać wyrazy podziękowania i szacunku wszystkim tym czasopismom, które na swoich łamach poruszają tematykę prawa i praworządności, mającą tak istotne znaczenie dla odnowy życia społecznego, jak np. „Gazeta Krakowska”, „Tygodnik Solidarność”, „Tygodnik Powszechny”, które w zrozumieniu, że przełamanie kryzysu prawa stanowi nieodzowny warunek odbudowy zaufania społecznego, w kolejnych cyklach poświęciły tej tematyce specjalną uwagę. Forum prosi dziennikarzy o konsekwentne kontynuowanie tematów przybliżających społeczeństwu prawo oparte na prawdzie i realizujące sprawiedliwość.

PRAWO PAŃSTWOWE

Krajowa Komisja Koordynacyjna na naradzie odbytej 4–5 kwietnia 1981 roku nie powołała wprawdzie zespołu ds. prawa państwowego (mowa tam była tylko o zespole do prac nad ustawą o stanowieniu prawa), ale sprawę tę podjęło III Ogólnopolskie Forum Prawników 28 listopada 1981 roku. Utworzono wówczas Zespół do spraw konstytucji i ordynacji wyborczych.

Mimo braku form organizacyjnych, prace w tej dziedzinie podejmowano znacznie wcześniej. Poszczególne środowiska prawnicze, korzystając z pełnej możliwości wypowiedzi, występowały z rozległą i wszechstronną krytyką istniejącego stanu rzeczy, formułowały też bogate postulaty. Jako tylko jeden z przykładów przytaczamy uchwałę Rady Adwokackiej w Krakowie z 19 grudnia 1980 r. (załącznik 1).

W styczniu 1981 roku opublikowano do użytku wewnętrznego NSZZ „Solidarność” „Wstępne zasady prawa wyborczego” (załącznik 2). Jesienią 1981 roku opracowano obszerne studium pt. „Praworządność” (załącznik 3). Obydwa te teksty zamieszczamy poniżej.

**UCHWAŁA RADY ADWOKACKIEJ
WOJEWÓDZKIEJ IZBY ADWOKACKIEJ W KRAKOWIE**

Rada Adwokacka Wojewódzkiej Izby Adwokackiej w Krakowie, obejmująca woj. miejskie krakowskie, nowosądeckie i tarnowskie, w głębokiej trosce o wszechstronny i prawidłowo ukształtowany proces odnowy naszego Kraju, uznając za swój obowiązek korporacyjny i obywatelski zwrócić uwagę także na wypaczenia i nieprawidłowości z dziedziny prawa i ich rolę w zaistniałym głębokim kryzysie gospodarczym, politycznym i moralnym, jaki ogarnął nasz Kraj, podjęła w dniu 19 grudnia 1980 r. uchwałę stanowiącą zestawienie poglądów środowiska do dyskusji na temat kryzysu prawa lat siedemdziesiątych, jaka prowadzona będzie na Ogólnopolskim Zjeździe Adwokatów w dniach 3 i 4 stycznia 1981 r. w Poznaniu.

Za podstawę uchwały przyjęto:

a) opracowanie Komisji Problemowej Rady Adwokackiej w Krakowie, powołanej w dniu 5 IX 1980 r.,

b) tezy i materiały z posiedzenia Naczelnej Izby Adwokackiej, które odbyło się w dniach 18 i 19 X 1980 r. w składzie poszerzonym o aktyw polityczny i społeczny całego Kraju,

c) tezy Komisji Zjazdowej Naczelnej Rady Adwokackiej,

d) wnioski i wypowiedzi Izbowego Zjazdu Adwokatów w Krakowie z dnia 13 XII 1980 r.,

e) wnioski pisemne i ustne z zebrań Zespołów Adwokackich, jak też innych środowisk prawniczych.

Cała struktura organizacyjna aparatu władzy i gospodarki współczesnego Państwa opiera się na prawie. Wszystkie organa władzy i administracji państwowej działają na podstawie przepisów prawa (art. 8 ust. 3 Konstytucji PRL).

W kraju socjalistycznym, jakim jest Polska, prawo stało się instrumentem i regulatorem życia gospodarczego w stopniu nieporównywalnie większym niż w systemach opartych na prywatnej własności. W centralistycznym modelu socjalistycznej gospodarki planowej — a taki właśnie realizowany był w naszym Kraju — „z góry” narzucone normy prawne, wiążące dyrektywy postępowania, w poważnej mierze zajęły miejsce mechanizmów ekonomicznych.

Wszzechogarniająca obecność prawa w każdej dziedzinie naszego życia społecznego stwarza zatem nierozzerwalny związek między funkcjonowaniem władzy, administracji i gospodarki z prawem, które wyznacza ich podstawy i ramy działania. Kryzys władzy, kryzys ekonomiki, siłą konieczności uznać należy za kryzys prawa.

Utrata zaufania do kompetencji politycznych i fachowych oraz kwalifikacji etycznych znacznej części szeroko pojętego aparatu władzy musiała doprowadzić do krytycznej i nieufnej oceny narzędzia, którym aparat ów się posługiwał: do prawa, kryzys prawa natomiast — na zasadzie swoistego „sprzężenia zwrotnego” — stał się współprzyczyną kryzysu gospodarczego, politycznego, moralnego.

Niebezpieczne i szkodliwe społecznie nieprawidłowości wystąpiły zarówno w procesie tworzenia prawa, jak i w jego treści, a także w zakresie stosowania prawa.

A oto najistotniejsze problemy:

a) Projekty aktów prawnych, także tych szczególnie doniosłych dla funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki i dla życia poszczególnych obywateli, przygotowywane były przez aparat biurokratyczny bez konsultacji społecznej i rzetelnej dyskusji fachowej, często — co gorzej — przy zachowaniu jedynie pozorów takiej konsultacji.

To ostatnie zjawisko stanowiło demoralizujący społecznie przejaw działań pozorowanych, podważających w społecznym odczuciu sens i możliwość rzeczowej dyskusji z Władzą.

b) Mimo zapowiadanych uprzednio przez Ministra Sprawiedliwości zmian ostatnie dziesięciolecie nie tylko nie przyniosło postulowanego od wielu lat ograniczenia tzw. prawa powielaczowego, lecz wręcz odwrotnie, zjawisko to narastało lawinowo, stanowiąc w wielu przypadkach, szczególnie w administracji gospodarczej, alibi dla niekompetencji, chaosu, oczywistego marnotrawstwa i woluntaryzmu.

Brak skutecznej kontroli społecznej i prawnej działalności aparatu biurokratycznego sprawił, że w praktyce obowiązki służbowego i politycznego posłuszeństwa przeważał nad obowiązkiem legalizmu i świadomością pełnienia służby dla społeczeństwa, a nie nad społeczeństwem. Instrukcja, okólnik, wytyczne, wszystkie z reguły nie publikowane, zepchnęły na dalszy plan ustawę — z ustawą zasadniczą łącznie.

c) Przyznaje się powszechnie, że naczelny organ władzy państwowej, jakim jest Sejm PRL, nie spełniał należycie roli określonej w Konstytucji. Przyczyny tego zjawiska były różne, pozostające przede wszystkim w sferze politycznej. Przepisy ordynacji wyborczej nie gwarantowały możliwości rzeczywistego wyłonienia, a następnie w y b o r u najlepszych kandydatów. Nieprawidłowa, schematyczna interpretacja przyznanej Partii przez art. 3 ust. 1 Konstytucji rola „przewodniej siły narodu w budownictwie socjalizmu” doprowadziła do bierności i zaniku poczucia odpowiedzialności także na owym najwyższym szczeblu władzy państwowej. Niewykonywanie przez Sejm jego konstytucyjnych, p r a w n y c h obowiązków stało się poważnym czynnikiem, prowadzącym m.in. do pogorszenia się jakości prawa.

d) Ogólne błędy polityczne w procesie tworzenia i stosowania prawa nie mogą jednak przysłonić współodpowiedzialności świata prawniczego, przedstawicieli wszystkich zawodów prawniczych za obecny stan Rzeczypospolitej. Przedstawiciele różnych zawodów prawniczych, obecni w Sejmie i reprezentowani w organach władzy i administracji państwowej, nie uczynili nic, albo tylko bardzo niewiele, by powstrzymać kryzys, którego narastania byli wszyscy, a w każdym razie powinni być świadomi, by przeciwstawić się zjawiskom, które w sferze działania prawa były tego kryzysu przejawem i przyczyną.

e) Nazbyt często mieliśmy do czynienia z objawami działania prawników, niejednokrotnie wybitnych przedstawicieli nauki prawa, którzy dostarczali uzasadnienia — albo jego pozorów — decyzjom i praktyce działania władzy, wszystkim decyzjom i każdej praktyce, chociażby jej nieprawidłowość była oczywista.

Na tym tle działalność Rady Legislacyjnej musi budzić z różnego punktu widzenia poważne zastrzeżenia. Albo nie wykonywała ona swoich uprawnień, względnie władza nie liczyła się z jej istnieniem. Równolegle w środowisku prawniczym powstało i utrwaliło się zjawisko relatywizmu etycznego, rozdzielenia jaźni zawodowej, dzielącej poglądy na „prywatne” i uznawane za słuszne, oraz na „urzędowe”.

Głosy krytyki zbiorowej czy indywidualnej kierowane do czynników rządowych, w tym Partii, Rządu, Rady Państwa były przed społeczeństwem zatajane lub przemilczane, nie brano ich pod uwagę, by nie zakłóciły one koncepcji „powszechnej aprobaty”. Organizowano natomiast „masowe” wystąpienia — odnosi się to również do niektórych środowisk adwokackich — popierające wątpliwej natury osiągnięcia prawa, którym Sejm PRL jednogłośnie nadawał odpowiednią rangę.

f) W konsekwencji kryzys treści prawa w społecznym odczuciu ujawnił się w licznych aktach normatywnych, których zmiany domagają się nie tylko Porozumienia ze Szczecina, Gdańska i Jastrzębia, lecz również poszczególne środowiska, wśród nich osoby na różnych szczeblach i różne środowiska prawnicze. Aktami prawnymi wymagającymi szybkiej i daleko idącej nowelizacji są: ustawa z dnia 12 III 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, szczególnie w zakresie wprowadzenia stawek odszkodowawczych zgodnych z cenami rynkowymi nieruchomości, z kasztem odtworzenia budynku, a także prawo pierwokupu z ustawy z dnia 14 VII 1961 r. z zakamuflowanym w nim wywłaszczeniem, prowadzącym do różnych — celem ominięcia — manipulacji prawnych; prawo o stowarzyszeniach z dnia 27 X 1932 r. nie odpowiadające aktualnemu stopniowi rozwoju demokracji w PRL i nie realizujące gwarancji konstytucyjnych; ustawa o zgromadzeniach z dnia 29 III 1962 r. nie

zapewniająca wolności zgromadzeń, wynikających z art. 83 Konstytucji; ustawa o paszportach z dnia 17 VI 1959 r., która umożliwiła odmowę bez uzasadnienia decyzji, wszystkich — z nowelami i zmianami, które nie spełniły oczekiwań społeczeństwa. Poważne zmiany objąć winny ustawę karną skarbową, kodeks karny, kodeks postępowania karnego, ustawę o opłatach w sprawach karnych, tj. aktów, których dezaktualizacja wymaga stałych wytycznych kierunkowych, wyznacza jedną z najwyższych na świecie populację więzienną, powoduje nierówność i nieściągalność kar grzywnien i opłat, a przy nieprawidłowych interpretacjach poszczególnych przepisów, w sposób istotny ogranicza konstytucyjnie zagwarantowane prawo do obrony.

Przepracowania wymaga prawo gospodarcze, w którym błędnie pojmowane doktrynalne ujęcia w licznych przypadkach blokują rozwój gospodarki, co odnosi się nie tylko do drobnej wytwórczości rzemiosła. Formalistyczne, asekurancje przepisy prawa budowlanego wraz z przepisami wykonawczymi niejednokrotnie zmuszają do ich obchodzenia, przyczyniając się do różnego rodzaju nadużyć nie tylko o charakterze formalnym. Zmian wymaga prawo finansowe wraz z przepisami kształtującymi różnorodność rozliczeń dewizowych, które rzutują nie tylko na gospodarkę wewnętrzną, lecz również na korzyści wynikające z międzynarodowych umów gospodarczych.

Do najpilniejszych należy zaliczyć potrzebę zmian ustawodawstwa rolnego, z uwzględnieniem konieczności likwidacji dalszej, nadużywanej możliwości prowadzenia uwłaszczeń. W sytuacji, gdy indywidualne gospodarstwa rodzinne dominują w polskim rolnictwie, obejmując około 75% areалу upraw, zachodzi potrzeba zapewnienia chłopom indywidualnym rzeczywistej gwarancji stabilności wynikającej z Konstytucji.

W zakresie prawa pracy z powszechną krytyką spotyka się ustawa z dnia 12 VI 1975 roku o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Poszkodowani — najczęściej robotnicy — zostali wyłączeni z wyraźną dla nich krzywdą z odszkodowawczych zasad ogólnych, zawartych w kodeksie cywilnym. Nieledwie zupełnie pozbawieni zostali uprawnienia do renty wyrównawczej. Drobiazgowo i zawstydzające obliczenie procentu trwałego inwalidztwa po 500 zł za 1% sprowadziły funkcję stosujących prawo i lekarzy oceniających skutki wypadku do bezdusznej rynkowości.

W poszczególnych kręgach podstawowe zastrzeżenia budzi ustawa o warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, czego nie zmieniła nowela z dnia 2 XII 1980 r.

Weryfikacji wymaga obowiązujące w Kraju ustawodawstwo z punktu widzenia podpisanych przez PRL konwencji międzynarodowych.

g) Odrebnego omówienia wymagają przepisy dotyczące cenzury i związanej z nią problematyki. Negatywna ocena działalności środków masowego przekazu, przemilczających istotne zdarzenia, przeinaczających inne, świadczących niejednokrotnie przeciwko prawdzie i poczuciu sprawiedliwości, nie może się ograniczać jedynie do krytyki cenzury w znaczeniu tzw. zapisu cenzorskiego. Sytuację wytworzyła sprzyjająca atmosfera, lecz nie można zapominać o tym, że ktoś udzielił komuś innemu „prawa” do realizacji cenzury.

W tym zakresie nie bez znaczenia stały się przepisy określające zakres i tryb sprawowania nadzoru i kontroli przez Główny Urząd Publikacji, Kontroli Prasy i Widowisk. Kryzys polityczny, moralny łączy się tu ściśle z kryzysem prawa.

Nowo tworzony projekt ustawy winien uwzględnić fakt, iż takie dobra, jak bezpieczeństwo państwa, tajemnica państwowa i służbowa, interesy sojusznicze i inne wymienione w projekcie, chronione są już w sposób dostateczny obowiązującymi, surowymi przepisami prawa karnego. Ich oddziaływanie czyni zbędnym istnienie sformalizowanej cenzury prewencyjnej.

h) W pojęciu kryzysu prawa należy uwidocznic fakt, że prawne istnienie instytucji Kościoła rzymskokatolickiego, obejmującego w Polsce około 90% mieszkańców, wynikało wyłącznie z orzeczeń Sądu Najwyższego, a Kościół nie uzyskał osobowości publiczno-prawnej. Kryzys prawa dotyczy w innym stopniu Frontu Jedności Narodu, który decyduje m.in. o składzie Sejmu PRL i który nie uzyskał formalnej legalizacji prawnej. „Zapomniano” o potrzebie rejestracji ówczesnego CRZZ. Konstytucja prawna ZBoWiD-u wyłączyła go z powiązań międzynarodowych.

i) W płaszczyźnie kryzysu praktyki stosowania prawa ocenić należy politykę kadrową, realizowaną przy zastosowaniu tzw. nomenklatury, tj. wiążącej partyjnej rekomendacji osób na kierownicze stanowiska, ocenianych przede wszystkim z punktu widzenia kryteriów politycznych. Rozszerzona na liczne stanowiska we wszystkich instytucjach państwowych i społecznych praktyka poza-konstytucyjnego rządzenia, a nie sprawowania ogólnego, politycznego kierownictwa, sprzeczna z art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL, wyrządziła nie dające się określić poważne szkody, nie ograniczające się jedynie do sfery gospodarczej.

j) Właśnie tzw. nomenklatura przy różnorodnych powiązaniach przyczyniła się do narastania zjawiska ograniczonego zasięgu prawa. Sprzecznie z zasadą równości obywateli wobec prawa wykształciły się „immunitety” zależne od pozycji zajmowanej w hierarchii społecznej. System „karuzeli stanowisk”, „układów” obejmował ochronę nie tylko bezpośrednio zainteresowanych, lecz „nietykalnymi” stawały się również ich rodziny. Popelnione przez tych ludzi czyny — sporadycznie nawet poważne przestępstwa gospodarcze, urzędnicze, dewizowo-celne i inne — nie były ujawniane i nie spotykały się z właściwą, przez prawo przewidzianą, represją. Oportunizm i względy własnego bezpieczeństwa powodowały, że organa ścigania, sprzecznie z zasadą legalizmu, odstępowały od swych obowiązków podejmowania stosownych działań. Sądy nie korzystały z obowiązku kierowania ujawnionych spraw tych osób do prokuratury, a adwokaci omijali „grząski” teren.

Sytuacja ta w poważnym stopniu oddziaływała niszczycielsko na poziom etyczny dużej części aparatu biurokratycznego i szerokich warstw społeczeństwa. Na tym tle powstawały i szerzyły się najbardziej fantastyczne plotki i domysły, wytworzyło się idealne pole dla narastania niepokojów społecznych i obezwładniającego — jakże boleśnie odczuwanego przez przeważającą część sędziów i prokuratorów — poczucia bezsilności, świadomości „kastowości prawa”, ścigającego tylko „maluczkich”.

k) W układzie wszechwzajemnego zjawisk budzi się tu wątpliwość odnośnie do możliwości oraz rzeczywistego, prawidłowego wykonywania swych praw i obowiązków przez wymiar sprawiedliwości w jego trzech pionach:

1. W swoim pionie Prokurator Generalny PRL nie zapewnił prawidłowej realizacji art. 64 Konstytucji, w każdym razie w zakresie praworządności ludowej i zabezpieczenia poszanowania praw obywateli. Z jednej strony nie podejmowano ścigania w stosunku do osób „stojących ponad prawem”, z drugiej wytworzyła się tendencja tworzenia „afer”.

Nadużywano nie tylko 48-godzinnego aresztu, lecz także nekających rewizji pod różnymi pretekstami.

O propozycjach kar decydowali zza biurka przełożeni, a nie prokuratorzy bezpośrednio występujący w sprawach.

2. W pionie Ministerstwa Sprawiedliwości, w pionie sądownictwa, administracyjne naciski, „akcyjność”, ograniczyły niezawisłość sędziów. Sprzyjała temu tendencja planowanych zysków z grzywien i opłat, a także statystyki zmuszające sędziów do „wyrabiania” określonej liczby spraw, co musiało wpłynąć na spłylenie ich problematyki prawnej. Do innego wymiaru kryzysu prawa zaliczyć należy nierealność rewizji nadzwyczajnych, a w poszczególnych regionach Kraju atmosferę, iż sąd II instancji ma wyłącznie charakter zatwierdzający.

3. W adwokaturnie w kryzysie prawa, na tle wymagającej zasadniczych zmian ustawy o ustroju adwokatury, mieszczą się ograniczone uprawnienia samorządu. Trudności lokalowe zespołów adwokackich, nadmiar prac administracyjnych, długotrwałe oczekiwanie na opóźniające się rozprawy, pośpiech itp. ograniczyły bieżącą kontrolę orzecznictwa, obniżyły kwalifikacje, wpłynęły niestety, w nielicznych przypadkach, negatywnie na poziom pisemnych i ustnych wystąpień obrońców i pełnomocników.

We wzajemnych stosunkach przedstawiono inne trudności, które niejednokrotnie przyczyniły się do danych napięć, do utracenia wizji niezbędnej dla prawidłowej realizacji prawa „kultury sali sądowej”.

1) Nie można pominąć, zajmując się kryzysem prawa, sytuacji w administracji, we wzajemnych odniesieniach: władza — obywatel, przedstawiciel władzy — petent.

Wśród różnych problemów wybijają się tu na pierwszy plan tysiące niezrealizowanych wyroków eksmisyjnych, technika prowadzenia spraw karno-administracyjnych, przewlekłość postępowania, zawichości kompetencyjne.

Oczywiste jest, że przedstawione zestawienie problemów nie jest pełne. Jest również oczywiste, że wynikające z przedstawionych tez propozycje zmian, uzdrowienia stanu prawa i jego realizacji są już lub staną się przedmiotem rozważań powołanych do tego instytucji. Przedstawionymi tezami adwokatura krakowska zgłasza społeczny akces w odnowie tej dziedziny życia, dla której istotną rolę spełnia PRAWO, a zależy od niego organizacja i realizacja celów Państwa.

Rada Adwokacka w Krakowie prosi wszystkich zainteresowanych sprawą poprawy stosunków w zakresie praworządności o zgłaszanie wniosków, uwag, zastrzeżeń do Komisji Problemowej Rady Adwokackiej w Krakowie. Zostaną one opracowane i przekazane właściwym władzom i instytucjom do wykorzystania.

Rada Adwokacka
Wojewódzkiej Izby Adwokackiej w Krakowie
ul. Batorego nr 17

Załącznik 2

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych

Kraków, 1981 r.

WSTĘPNE ZAŁOŻENIA SPOŁECZNEGO PROJEKTU NOWELIZACJI ZASAD PRAWA WYBORCZEGO

Prezentujemy do rozważań i oceny opracowanie autorskie kierownika Ośrodka Prac Społeczno-Zawodowych ZR „Małopolska” NSZZ Solidarność dr. Tadeusza Syryjczyka oraz 2 członków Społecznej Rady Legislacyjnej COIU sędziego Eugeniusza Bogomińskiego z Departamentu Prawnego Ministerstwa Sprawiedliwości, a także uwagi do tego opracowania adwokata dr. hab. Andrzeja Kubasa. Liczymy, że społeczna Rada Legislacyjna COIU w konsekwencji pilnie opracuje społeczny projekt ordynacji wyborczej do Rad Narodowych, a w dalszej perspektywie do Sejmu.

Kazimierz Barczyk

Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych

Tadeusz Syryjczyk
NSZZ „Solidarność”
OPSZ ZR Małopolska

WSTĘPNE ROZWAŻANIA NAD ORDYNACJĄ WYBORCZĄ DO RAD NARODOWYCH

1. WSTĘP

1.1. Uwagi ogólne

Uchwała programowa I krajowego zjazdu NSZZ „Solidarność” w tezie 21 jednoznacznie zaleca władzom Związku podjęcie walki o to, by samorząd terytorialny został wyłoniony w wolnych wyborach. Oznacza to między innymi konieczność zmian w ordynacji wyborczej do rad narodowych. Czas nagli, przypomnijmy, że dnia 5 lutego 1982 roku upływa kadencja rad narodowych stopnia podstawowego, tj. gminnych, miejskich, miejskogminnych i dzielnicowych, wybranych w 1978 roku. Do upływu kadencji rad narodowych stopnia wojewódzkiego i Sejmu pozostało około 2 lat. W myśl obecnie obowiązującej ordynacji w okresie między 6 lutego, a 5 kwietnia 1982 r. odbędzie się głosowanie, natomiast zarządzenie wyborów przez Radę Państwa powinno nastąpić nie później niż 5 stycznia 1982 r. Uchwała taka może być podjęta już na przełomie listopada i grudnia.

Reforma ordynacji powinna więc nastąpić w miarę szybko, termin 31 grudnia 1981 r., wskazany w uchwale zjazdu jako termin przekazania Sejmowi projektu ordynacji, wypada uznać za ostateczny, jeżeli nie spóźniony. Konieczne jest więc natychmiastowe rozpoczęcie prac nad ordynacją wyborczą do rad narodowych, przy potraktowaniu sprawy wyborów sejmowych jako odrębnego zagadnienia — z przyczyn, o których poniżej.

1.2. Sejm czy tylko rada narodowa

Problemem znacznie trudniejszym, jeśli chodzi o osiągnięcie kompromisu, jest sprawa wyborów do Sejmu. Toteż pierwsze pytanie, na jakie należy odpowiedzieć, to czy sprawę wyborów do Sejmu i rad narodowych traktować łącznie czy oddzielnie. Trzeba zdać sobie sprawę z różnej pozycji ustrojowej tych organów. Sejm jest najwyższym organem władzy, uchwalając konstytucję sam określa ramy swych kompetencji. Rada Państwa i rząd podlegają Sejmowi i to na zasadach przez Sejm określonych. Kto ma większość w Sejmie, ten — jeśli wykluczyć działania pozaprawne — sprawuje władzę w państwie. W wypadku rad narodowych sytuacja jest odmienna. Zasady ich działania są określone z zewnątrz, w ramach ustawy sejmowej. Przewiduje ona w obecnym kształcie szerokie możliwości nadzoru, np. uchylenie uchwały rady narodowej przez Radę Państwa. Aparatem wykonawczym rady narodowej są naczelnicy gmin i miast, prezydenci oraz wojewodowie podporządkowani zarówno radzie narodowej, jak i rządowi.

Aparat ten łączy reprezentowanie władz centralnych w terenie z zadaniami wykonawczymi samorządu terytorialnego. Tryb rozwiązywania konfliktów wynikłych z tej dwoistości, a także z zależności personalnej reguluje ustawa. Tak więc zarówno w sferze uchwał, jak i ich wykonania działania rady narodowej są ograniczone. Po pierwsze, dotyczą one pewnego terenu, a nie całości państwa, a ponadto rady nie są wyłącznym gospodarzem miasta, gminy czy województwa. Zróźnicowanie to każe przypuszczać, że inaczej ukształtuje się kompromis „Solidarności” i społeczeństwa z siłami politycznymi będącymi u władzy w sprawie Sejmu, a inaczej w przypadku samorządu terytorialnego. Konieczne jest bowiem rozpatrywanie sprawy wyborów w aspekcie „kierowniczej” roli PZPR. Postanowienia konstytucji i porozumień sierpniowych, gwarantujące PZPR „kierowniczą funkcję w państwie”, można rozumieć jako zasadę, w myśl której PZPR sprawuje władzę niezależnie od stopnia akceptacji społecznej, jej programu oraz praktycznych działań w rządzeniu państwem.

W obecnym stanie PRL, gdy polityczna odpowiedzialność PZPR za efekty wieloletnich rządów jest niekwestionowalna, niemożliwe jest pogodzenie zasady „kierowniczej roli” z wolnymi wyborami do Sejmu, gdyż ich wynik zmierzałby nieuchronnie do odsunięcia od władzy partii rządzącej. Rysują się tu, co prawda, rozwiązania, które są być może do przyjęcia dla zainteresowanych stron, jak np. powołanie izby samorządowej, ale jest to problem wymagający zmiany konstytucji i oddzielnego rozważenia. Przedstawione wyżej różnice pozwalają żywić nadzieję na realne i zadowalające rozwiązanie w krótszym czasie problemu rad narodowych.

1.3. Kierunki rozwiązań — rady autentyczne czy „uzgodnione”

Możliwe są dwa warianty kompromisu:

a. Wolne wybory, gwarantujące nieograniczone zgłaszanie kandydatur i zapewniające społeczeństwu nieskrępowany wybór radnych, przy równoczesnym precyzyjnym określeniu zasad rozstrzygania sporów pomiędzy centrum a samorządem terytorialnym. Właśnie te zasady i podział kompetencji pomiędzy władze centralne (rząd) i samorząd terytorialny byłyby przedmiotem kompromisu, a niewątpliwie także źródłem ograniczenia formalnych praw samorządów terytorialnych.

b. Wybory ograniczone, choć nie tak dalece jako obecnie, przy równoczesnym znacznym poszerzeniu praw samorządu terytorialnego kosztem władz centralnych.

Osobiście z wielu powodów opowiadam się za pierwszym rozwiązaniem. Totalna decentralizacja jest i tak niemożliwa, trudno sobie wyobrazić Polskę jako luźną federację województw, miast i gmin. Nie ma tu dobrych doświadczeń historycznych, nie sprzyja takiemu rozwiązaniu struktura gospodarki, a obecna sytuacja gospodarza jeszcze długo będzie wymagać jednolitych dla całego kraju pociągnięć. Zwiększenie roli samorządów na szczeblu obecnych województw jest niezbyt realne, głęboka zaś zmiana podziału terytorialnego, zmierzająca do utworzenia względnie samowystarczalnych regionów, jest kwestią czasu, zwłaszcza jeżeli chcemy, aby

realizowana była dla, nie zaś wbrew społeczeństwu. Wariant pierwszy sprzyja jednoznacznemu określeniu się społeczności miasta, gminy czy województwa, nieskrępowanemu wypowiedzeniu ich potrzeb, jasno stawia sprawę, kto kogo reprezentuje. Oczywiście nie wszystko, co społeczność lokalna zechce, a rada narodowa uchwali, będzie zgodne z wolą władz centralnych. Wyłożenie stanowisk i publiczne starcie racji dla osiągnięcia kompromisu, chociaż jest dłuższą i pełną trudu drogą podjęcia ostatecznej decyzji, zmusza jednak strony do jawnego zajęcia stanowiska i pozwala odkryć więcej aspektów sprawy. Następnym takim postępowaniem jest z zasady lepsze zrozumienie okoliczności — a zwłaszcza ograniczeń — towarzyszących poszczególnym decyzjom, ogarnięcia złożoności spraw, innymi słowy, zrozumienie procesu rządzenia i sprawowania władzy.

Wariant drugi, zwiększając formalne kompetencje rady narodowej, stwarza już u źródła tej kompetencji — mandatu wyborców — wątpliwości co do autentyczności reprezentacji. Przesuwa on ewentualny kompromis ze strony konkretnych decyzji (np. sposobu wydatkowania funduszu terenowego) do problematyki kryterium doboru ludzi do ciała przedstawicielskiego. Konsekwencją takiego rozwiązania jest to, że autentyczny pogląd społeczności lokalnej z braku autentycznej reprezentacji pozostaje nie wypowiedziany i właśnie takim kosztem następuje łatwy, ale i pozorny kompromis.

1.4. Potrzeba popularyzacji wiedzy o systemach wyborczych

Dalsza część niniejszego opracowania obejmuje rozważania na temat konkretnych rozwiązań mechanizmu wyborczego, by móc określić, jaki kształt prawa wyborczego najlepiej spełni społeczne oczekiwania demokratycznych wyborów. Żywią przekonanie, że znajomość możliwych rozwiązań nie jest najlepsza. Wybory, w których oddanie głosu przez wyborcę istotnie oznaczało wypowiedzenie się za jednym z dwu lub więcej programów społecznych czy politycznych, a więc wybory, do których przystępowało kilka zwalczających się, a przynajmniej konkurujących ze sobą ugrupowań, miały miejsce w naszym kraju po raz ostatni w roku 1947. Były to wybory do Sejmu. Pod koniec lat 40., zanim zlikwidowano pluralizm związków zawodowych, wybierane były także rady zakładowe, będące wtedy instytucją pozazwiązkową. Uczestnicy tych wyborów mają dziś ponad 50 lat, stanowią mniejszość pełnoletniej części społeczeństwa. Zupełna jałowość kolejnych aktów wyborczych zmniejszyła zainteresowanie wyborami w ogóle. Zdarzające się tu i ówdzie demokratyczne wybory w organizacjach społecznych, a ostatnio w „Solidarności” i nie tylko, mają charakter wyborów wewnątrzorganizacyjnych, a więc różnią się od wyborów powszechnych swoim zasięgiem i organizacją. Tymczasem pełne rozeznanie możliwych sposobów przeprowadzenia wyborów, jak też konsekwencji przyjętych rozwiązań, jest niezbędne dla opracowania stanowiska Związku i ukształtowania opinii społecznej w sprawach wyborczych. Trzeba sobie uświadomić, że — jak postaram się niżej wykazać — nawet pozornie drugorzędne szczegóły mają wpływ na wyniki wyborów, a co za tym idzie, już samo rozstrzygnięcie, jaka jest ordynacja, w pewien sposób wpływa na rezultat i kształtowanie polityki wyborczej. Toteż znajdzie się tu sporo informacji szczegółowych, tym bardziej potrzebnych, by dobrze zrozumieć, w czym tkwi istota obecnego systemu wyborczego w PRL — jednego z narzędzi ograniczenia praw obywatelskich. Zaczniemy więc od kilku pojęć podstawowych.

2. PODSTAWOWE CECHY SYSTEMÓW WYBORCZYCH

2.1. Okręgi i obwody

Wybory do parlamentów państwowych czy lokalnych z reguły odbywają się w okręgach wyborczych. Okręg to np. część województwa, którego wyborcy wybierają jednego lub więcej radnych. Miejsca w wybieranej radzie dzieli się pomiędzy okręgi proporcjonalnie do liczby

wyborców, a następnie wyborcy poszczególnego okręgu wybierają tak ustaloną liczbę radnych — swych przedstawicieli. Przypadkami szczególnymi są dwie skrajności:

1) cały teren działania rady czy parlamentu jest jednym okręgiem — innymi słowy, nie ma podziału na okręgi,

2) okręgi są jednomandatowe, to znaczy w każdym okręgu wybiera się jednego radnego.

Okręgu wyborczego nie należy mylić z obwodem głosowania, to jest terenem wydzielonym jedynie dla celów organizacyjnych, obejmującym takie terytorium i taką liczbę wyborców, aby możliwe było sprawne oddanie przez nich głosów w określonym czasie (najczęściej jeden dzień — kilkanaście godzin). W obwodzie jest jeden lokal wyborczy. Obwodowa komisja przeprowadza głosowanie, kontroluje listy wybierających. Podział na obwody nie ma nic wspólnego z podziałem na okręgi. We wszystkich obwodach danego okręgu głosuje się na tych samych kandydatów, obsadza się te same mandaty. Ustalenie wyników następuje oddzielnie dla każdego okręgu w oparciu o częściowe rezultaty w poszczególnych obwodach.

Podział na okręgi, a także podział miejsc w radzie pomiędzy okręgi, w warunkach autentycznych wyborów są zabiegami nieobojętnymi; powrócimy do tej sprawy po omówieniu podstawowych rozróżnień systemów wyborczych.

2.2. Głosowanie na listy

Klasyczne systemy wyborcze przewidują głosowanie przez poszczególnych wyborców nie na pojedynczych kandydatów, ale na listy kandydatów sformowane przez organizacje polityczne lub inne ugrupowania. Wyborca głosując wskazuje na nazwisko czy nazwiska kandydatów, którym udziela poparcia, lecz wybiera jedną z list uprzednio opublikowanych, przy czym każda opatrzona jest numerem. Karty do głosowania mogą w ogóle nie zawierać nazwisk. Wyborca wpisuje na czystej kartce numer listy bądź przychodzi z wydrukowaną przez „jego” stronnictwo kartką zawierającą numer i wrzuca ją do urny. Ustalenie wyników polega na podliczeniu, ile głosów otrzymały listy, po czym następuje podział miejsc w okręgu pomiędzy listy. Podział ten może przebiegać różnie.

2.2.1. System proporcjonalny

System proporcjonalny polega na tym, że przypadające na okręg mandaty dzieli się pomiędzy listy proporcjonalnie do głosów oddanych na każdą z nich. W ten sposób reprezentacja okręgu jest programowo różnorodna i oddaje różnorodność zapatrywań wyborców danego okręgu. Miejsca otrzymane przez listę są obsadzone według kolejności kandydatów, jaką uprzednio ustaliła organizacja zgłaszająca listę. Problemem jest sama arytmetyka podziału. Jak np. podzielić 4 miejsca, gdy poszczególne listy na 1010 głosujących otrzymały: pierwsza — 450 głosów, druga — 375, trzecia 185? To, że pierwsza powinna otrzymać 2 z 4 mandatów, jest oczywiste, ale jak podzielić pozostałe 2: obydwu dać drugiej czy jednak po jednym i drugiej, i trzeciej? Może to istotnie zmienić układ sił, gdy podobnie ułożą się wyniki w wielu okręgach.

Zgodnie z tym, co już powiedziano, taki szczegół jak technika zaokrąglania wyników ma wymiar „polityczny”. W istocie chodzi o to, czy technika ustalania wyników ma uprzywilejowywać słabsze ugrupowania, czy też raczej utrudniać im zasiadanie w parlamentach. Najbardziej znane są dwie metody: a) ilorazowa (d’Hondte’a) albo b) Hagenbacha-Bischofa. Pierwsza — mniej korzystna dla „słabszych” — polega na tym, że liczbę głosów zdobytych przez poszczególne listy dzieli się kolejno przez 1, 2, 3 itd. Powstaje w ten sposób ciąg ilorazów, który porządkuje się począwszy od ilorazu największego, pamiętając jednak, który iloraz do której listy „należy”. Mandaty przyporządkowuje się kolejnym największym ilorazom. W podanym wyżej przykładzie technika d’Hondte’a zadziała następująco: lista pierwsza daje ilorazy — 450, 225, 150..., druga — 375, 187,5, 125..., trzecia — 185, 92,5, 61,7... Po uporządkowaniu otrzymujemy ciąg (w nawiasie nr listy, która dała iloraz): 450 (1), 375 (2), 225 (1), 187,5 (2), 185 (3) itd. Do obsadzenia są 4 mandaty, a więc pierwsze 4 ilorazy są

istotne dla otrzymania miejsc. Dwa z nich należą do listy pierwszej, dwa do drugiej. Trzecia lista uplasowała swój najwyższy iloraz dopiero na 5 miejscu, a więc nie otrzymuje mandatu.

Technika Hagenbacha-Bischofa w odróżnieniu od omówionej poprzednio zwiększa nieco szanse list posiadających niewielkie poparcie. Polega ona na tym, że ogólną liczbę głosów dzieli się przez powiększoną o jeden liczbę mandatów. Poszczególnym listom przypada tyle mandatów, ile razy otrzymany iloraz mieści się w liczbie głosów oddanych na listę (reszty z dzielenia nie bierze się pod uwagę, ale zapamiętuje). Jeżeli nie wszystkie mandaty zostaną wykorzystane, następuje dodatkowy podział wedle następującej, korzystnej dla „słabszych” metody: otrzymane reszty dzieli się przez liczbę mandatów, jaką otrzymała dana lista, powiększoną o jeden. Największe otrzymane w ten sposób ilorazy uprawniają do otrzymania pozostałych mandatów. W omawianym przykładzie technika Hagenbacha-Bischofa zadziała następująco:

Łączna liczba głosów wynosi 1010, liczba mandatów — powiększona o jeden — 5, a więc podstawowy iloraz wynosi 202,5.

Dla poszczególnych list otrzymujemy więc w pierwszym podziale:

a) liczba głosów: 450, 375, 185

b) wynik dzielenia przez 202,5, równy liczbie mandatów: 2, 1, 0

c) reszta: 45, 172,5, 185.

Rozdzielone zostały tylko 3 mandaty, pozostałe reszty dzieli się przez: 3, 2 i 1, co daje: 15, 86,25, 185.

Pozostały jeden mandat dostaje ta lista, której iloraz jest największy, a więc trzecia (185). Pierwsza technika dawała podział 2/2/0, druga zaś 2/1/1. Ordynacje wyborcze stosowane w Polsce w wyborach sejmowych, jeżeli zakładały system proporcjonalny (ordynacja z r. 1923 i 1946), przyjmowały technikę ilorazową (d'Hondte'a). Warto zaznaczyć, że wybory proporcjonalne bywają niekiedy nazywane pięcioprzymiotnikowymi (proporcjonalne, tajne, równe, bezpośrednie, powszechne), w odróżnieniu od czteroprzymiotnikowych (pomija się przymiotnik „proporcjonalne”).

2.2.2. System większościowy

Drugim zasadniczym systemem wyborczym jest system większościowy. Lista, która otrzymała większość głosów, zdobywa wszystkie mandaty w okręgu. W omawianym przykładzie wszystkie cztery mandaty zdobędzie lista pierwsza, mimo że dwie pozostałe otrzymają łącznie większość głosów. Zapobiega temu zasada większości bezwzględnej (absolutnej), to znaczy ponad połowy oddanych głosów. W praktyce zdarza się, że żadna lista takiej większości nie otrzymuje, zwłaszcza gdy zgłoszone są więcej niż dwie listy. Ordynacja może tu przewidywać różne rozwiązania, np. zakłada drugą turę, w której wystarcza zwykła większość.

W okresie pomiędzy głosowaniami organizacje zgłaszające listy mają szanse porozumienia i wzajemnego poparcia. Na przykład partia zgłaszająca w powyższym przykładzie trzecią listę może w wyniku określonych koneksji programowych lub po otrzymaniu zapewnień personalnych wezwać swych sympatyków do poparcia listy pierwszej lub drugiej i tym sposobem wpłynąć istotnie na wynik wyborów. Innym rozwiązaniem jest system mieszany, stosowany w RFN, a polegający na tym, że jeżeli jedna lista otrzymuje większość absolutną, to dostaje wszystkie miejsca, jeżeli zaś żadna lista takiej większości nie otrzyma, stosuje się podział proporcjonalny.

W każdym razie system większościowy zniekształca wolę wyborców. Uprzywilejowuje ugrupowanie silne, prowadzi do zaniku małych, w wypadku wyborów parlamentarnych implikuje system dwupartyjny. Praktycznie pozbawia szans niewielkie inicjatywy obywatelskie, ważne właśnie w wyborach samorządowych, lokalnych, gdzie pewną popularność mogą zdobyć grupy wyborców lansujący program dotyczący konkretnej lokalnej sprawy. Grupy takiej nie stać na ogół na propagandę konieczną do zdobycia większości nad renomowanymi i znanymi stronnictwami, natomiast zadawała je niewielka liczba mandatów umożliwiająca pilnowanie „ich” sprawy.

Kolejną wadą systemu większościowego jest nadzwyczaj silny wpływ podziału na okręgi na wynik wyborów. Na podział ten wpływa zawsze bardziej ten, kto przed wyborami sprawuje władzę i robi to tak, aby zwiększyć prawdopodobieństwo jej utrzymania. Tę — zniekształcającą wolę wyborców — technikę postępowania określa się mianem geografii wyborczej lub „gerrymanderki” — od nazwiska gubernatora stanu Massachusetts (USA) Gerry’ego, który w 1812 r. zastosował ją, tworząc wymyślone okręgi w wyborach do parlamentu stanowego.

Przypuśćmy, że w dzielnicach miasta A, B, C stronnictwo rządzące dysponuje 40% zwolenników, a w dzielnicy D ma 90% zwolenników. Reszta sympatyzuje z opozycją. Dzielnice liczą po 1000 wyborców. Gdyby utworzyć okręgi naturalne, to jest pokrywające się z dzielnicami, rządzący zdobędą wszystkie mandaty w dzielnicy D, a opozycja wszystkie mandaty w dzielnicach A, B, C, zatem w wybranej radzie miejskiej rządzący otrzymają 25%, a opozycja 75% miejsc. Przypuśćmy, że rządzące miastem ugrupowanie może przeprowadzić inny podział na okręgi. Pierwszy okręg — dzielnica A i trzecia część dzielnicy D, drugi — dzielnica B i następny kawałek z dzielnicy D, trzeci podobnie, a więc dzielnica C i pozostała część dzielnicy D. Wyniki będą we wszystkich okręgach podobne. Każdy okręg będzie liczył 1333 wyborców. Wśród 1000 40%, tj. 400, głosuje na rządzących, 600 na opozycję. Wśród 333 — 90%, tj. 300, na rządzących, a 10%, tj. 33, na opozycję. Tak więc rządzący otrzymują $400+300=700$ głosów, natomiast opozycja $600+33=633$ głosy. Rządzący zyskali absolutną większość i przechwytują wszystkie miejsca we wszystkich okręgach, uzyskując 100% miejsc w radzie miejskiej. Od wytyczenia granic okręgów zależy więc, czy rządzące ugrupowanie całkowicie zdominuje radę, czy będzie nieliczącą się grupką mniejszościową. W żadnym z tych przypadków liczba miejsc w radzie nie odpowiada, nawet w przybliżeniu, proporcjom głosów oddanych na opozycję i rządzących. Rządzący otrzymali bowiem 52,5% głosów, natomiast zależnie od podziału na okręgi — 32% lub 100% mandatów w radzie miejskiej. Można porachować, że przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego i przy liczebności rady 48 osób rządzący, zależnie od podziału na okręgi, zyskują 50 lub 54%, a więc różnice będą niewielkie, a każdy wynik będzie bliski proporcji oddanych głosów.

Sprawa wpływu podziału okręgów na wynik wyborów jest istotna, zwłaszcza w przypadku rad stopnia podstawowego, gdzie nie sposób zastrzec ustawowo tzw. naturalnych okręgów wyborczych, tj. pokrywających się z istniejącym podziałem terytorialnym. O ile w wyborach sejmowych czy do rad wyższego stopnia dużo daje zastrzeżenie, że przy podziale na okręgi nie wolno dzielić miast i gmin pomiędzy różne okręgi, to w wypadku rady gminnej brak głębszego podziału uniemożliwia takie zastrzeżenie. Okręgi muszą być, jak się to mówi, „sztuczne”, tworzone specjalnie do wyborów, a to już otwiera drogę do uprawiania geografii wyborczej, chyba że rezygnuje się z podziału na okręgi.

Kończąc omawianie systemu większościowego warto przypomnieć, że przewidywały go ordynacje wyborcze do Sejmu PRL i rad narodowych, uchwalone w latach 50-tych. Miało to wymiar zupełnie teoretyczny wobec uprzedniego rozbitcia ugrupowań opozycyjnych, ale droga rejestracji własnych list przez „organizacje polityczne, zawodowe i spółdzielcze, jak również inne organizacje społeczne ludu pracującego” istniała. Zlikwidowano ją dosłownie „w samą porę” — w 1973 roku w odniesieniu do rad narodowych, a w 1976 roku — do Sejmu PRL, ustanawiając monopol FJN na zgłaszanie list kandydatów.

2.3. Głosowanie na poszczególnych kandydatów

2.3.1. Uwagi wstępne

W punkcie 2.2 omówiono dwa zasadnicze systemy wyborcze oparte na zasadzie głosowania na listy kandydatów. Zarówno w wyborach powszechnych do Sejmu PRL i rad narodowych, jak i w wyborach władz organizacji społecznych głosowanie odbywa się na poszczególnych kandydatów i na liście wyróżnia się kandydatów, których się popiera.

Warto zastanowić się najpierw nad praktycznymi aspektami takiego głosowania. Wygląda ono zupełnie sensownie w wypadku, gdy dotyczy niewielkiej społeczności, gdzie rozeznanie

wyborców opiera się nie tyle na programie kandydata, ile na wieloletniej znajomości jego cech osobistych. Typowy przykład to wybory związkowe w niedużej organizacji, liczącej kilkudziesięciu członków.

Problem zaczyna się, gdy znajomość kandydatów jest pośrednia, to znaczy konieczne jest oparcie się na poglądach innych wyborców, którzy lepiej znają kandydata, a także na ocenie jego działalności, dokonanej zresztą najczęściej przez kolegów kandydata, pracujących razem z nim w składzie ustępujących władz. Rzadko wyborca jest bowiem w stanie ocenić, kto wniósł wkład w ogólnie dobrą czy też złą pracę komisji, rady, rządu itp. Pozostają jeszcze wystąpienia kandydata na zebraniu wyborczym lub przedwyborczym, ale to ostatnie uprzywilejowuje kandydatów o lepszej aparacji i wymowie, a głoszone poglądy nie zawsze mają charakter stałej ideologii i programu. Tylko wyborcy dobrze zorientowani w temacie obrad są w stanie w pełni ocenić, co wynika z głoszonych poglądów. W praktyce funkcjonuje coś na kształt stronnictwa — partii, tyle że partia taka nie ma programu, nie prezentuje swoich kandydatów, jest grupą krótkotrwałą, nieformalną, płynną, o słabych i przypadkowych więzach. Jeżeli w wyborach odbywających się przy jednej liście, istnieją zdyscyplinowane partie czy też grupy, to wybory mają cechy większościowych. Gdy istnieje natomiast jedna, nawet niewielka, zorganizowana grupa, to łatwo przeprowadza ona swoich kandydatów, gdy tylko wyborcy poza nią pozostają niezorganizowani, a ich głosy ulegają rozproszeniu na wielu kandydatów. Jak widać, nietolerowanie partii czy frakcji wcale nie służy likwidacji walki wyborczej, a raczej tylko ukrywa jej faktyczne oblicze. Tym mniej rzetelne są takie wybory, im większa i mniej związana ze sobą jest grupa wyborców.

Tyle ogólnych uwag o wyborach kandydatów z listy. Kluczowe znaczenie ma jednak w takim przypadku ustalenie listy kandydatów.

2.3.2. Lista kandydatów i wymagana większość

Podstawowym problemem przy głosowaniu na konkretnych kandydatów z jednej listy jest zarządzenie w ordynacji wyborczej nadmiernemu rozproszeniu głosów. Polega ono na tym, że jeżeli liczba kandydatów jest nieograniczona, to w wyniku wyborów nikt lub niewielu kandydatów otrzymuje ponad 50% głosów. Oczywiście jest, że tylko o takich kandydatach można mówić, że cieszą się poparciem wyborców. Jeżeli ktoś otrzymał np. 40% głosów, to zawsze można zarzucić, że 60% jest przeciw niemu. Może się np. zdarzyć sytuacja, że przy obsadzaniu mandatu trzech kandydaci otrzymują 45, 30 i 25% głosów. Czy ten, kto otrzymał 45% głosów, może być uznany za wybranego? A może wyborcy popierający pozostałych głosowaliby na kogokolwiek, tylko nie na niego?

A wyniki mogą być gorsze, np. przy 15 kandydatach na jedno miejsce otrzymają oni kolejno: 15%, 12%, 10%, 8%, 5% i dalszych dziesięciu ok. 5% głosów. Gdyby wyborcy głosujący na kogoś z ostatniej jedenastki wiedzieli, że ich kandydat nie zostanie wybrany, to ich głosy mogłyby zupełnie „przestawić” pierwszą czwórkę. Zauważmy, że przy dużej liczbie kandydatów mała, lecz zdyscyplinowana grupa bez większego wysiłku narzuca swoich kandydatów słabiej zorganizowanej większości. Jedynym wyjściem jest ustalenie zasady większości bezwzględnej (ponad 50%). Aby była ona w ogóle osiągalna, konieczne jest ograniczenie listy kandydatów. Może ono nastąpić w mniej lub bardziej demokratyczny sposób. Najbardziej demokratyczną metodą, gwarantującą wyborcom pełny i świadomy wpływ na wynik głosowania, jest eliminowanie ostatniego kandydata w każdej kolejnej turze głosowania. Jest to metoda długotrwała i nie do przyjęcia w wyborach powszechnych, w których uczestniczą setki tysięcy i więcej wyborców. W wyborach powszechnych nie sposób wyobrazić sobie trzech lub czterech tur głosowania. Trudno, aby społeczeństwo chodziło do urn systematycznie co dwa tygodnie. Wybory takie muszą się ograniczyć najwyżej do dwu głosowań, a więc eliminacja powinna być w miarę radykalna. Stosowanie eliminacji kandydatów tak, aby zostało jedynie 200% czy 150% kandydatów w stosunku do nie obsadzonej liczby miejsc, powoduje, że o większość absolutną jest łatwiej, ale nadal mogą pozostawać nie obsadzone miejsca. Następuje to zwłaszcza wtedy, gdy spora część

wyborców skreśla więcej kandydatów, niż jest to konieczne. Toteż w drugiej lub kolejnej turze przyjąć wypada i tak zwykłą większość.

2.3.3. Wstępne ograniczenie liczby kandydatów

Innym sposobem jest dokonanie wstępnie, jeszcze przed właściwym głosowaniem, selekcji kandydatów. Wyborcy otrzymują więc do wyboru 2 z 4 albo 2 z 3 kandydatów; lista kandydatów jest ograniczona. Z zasady wiąże się to z nadaniem jakiemuś gremium prawa do selekcji czy też wyznaczania kandydatów. Znanych jest tu kilka przykładów. W związkach zawodowych CRZZ, a także w PZPR, stosowany był do niedawna zwyczaj, że listę kandydatów ustala ustępująca władza, a z sali można ją uzupełnić do 115% lub 125% miejsc mandatowych. Dalsze zgłoszenia odbywały się na czyjeś miejsce i w głosowaniu jawnym skreślano jednego, a wpisywano innego kandydata. Aby i w ten — i tak trudny — sposób nie doszło do eliminacji mianowanych przez ustępujące władze lub tzw. komisję-matkę kandydatów, wybrani byli nie ci, którzy mieli najwięcej głosów i równocześnie ponad 50%, ale wszyscy, którzy osiągnęli ponad 50%. Wybierane ciało było powiększane, gdy „wybranych” było więcej niż wynosiła pierwotnie ustalona liczba miejsc.

Inny sposób selekcji kandydatów to powołanie na mocy ordynacji specjalnego ciała dokonującego ich nominacji oraz wyeliminowanie innych możliwości zgłaszania. Ordynacja wyborcza do Sejmu z 1935 r., wprowadzona po uchwaleniu tzw. konstytucji kwietniowej, przewidywała nominację czterech kandydatów na posłów w dwumandatowych okręgach przez specjalne zebranie okręgowe, w którym uczestniczyli przedstawiciele samorządu terytorialnego, gospodarczego, akademickiego, związków zawodowych, rzemiosła itd. Ordynacja szczegółowo określała skład gremium, wskazując, kto i ilu przedstawicieli deleguje na zebranie. Tam dokonywano tajnego głosowania, w którym wyłaniano 4 kandydatów. Spośród nich wyborcy wybierali dwóch posłów. Ówczesne partie opozycyjne bojkotowały wybory na znak protestu przeciw niedemokratycznej ordynacji. Obecna ordynacja do Sejmu i rad narodowych z 1976 roku jest podobna do tej z 1935 roku, a więc opartej na konstytucji kwietniowej, okrzykniętej przez urzędową historię jako „faszystowska”. Są jednak pewne różnice. Ordynacja z 1935 roku eliminowała partie z procesu zgłaszania kandydatów, ale eliminowała wszystkie. Obecna stwierdza, że kandydatów zgłasza wyłącznie FJN, którego podstawę stanowi „współdziałanie PZPR, ZSL, SD” i który „jest wspólną płaszczyzną działania organizacji społecznych ludu pracującego”. Ten sam trzeci artykuł Konstytucji PRL, z którego pochodzą cytaty, stanowi także o tym, że PZPR jest „przewodnią siłą polityczną społeczeństwa w budowie socjalizmu”. Ordynacja wyborcza z 1976 roku, podobnie jak konstytucja, nie określają, na jakich zasadach komitety FJN mianują kandydatów, kto iloma głosami dysponuje. Wszystko, co oficjalnie wiadomo, to powyższe cytaty. Nie są to sformułowania ściśle, ale razem wzięte — nawet bez uzupełnienia ich znajomością realiów — jasno określają decydującą rolę PZPR w wyznaczaniu kandydatów. Liczba zgłaszanych kandydatów przez FJN nie może przekraczać 150% miejsc, jakie są do obsadzenia w okręgu.

Jak widać, wybory, w których głosuje się na kandydatów, nie są wbrew pozorom prostsze od opisanych uprzednio, połączonych z głosowaniem na listy. Przy większej zbiorowości trudno pogodzić efektywność z regułami demokracji i zdrowym rozsądkiem. Wydaje się, że mogłyby mieć one zastosowanie np. w okręgach wiejskich, niewielkich, gdzie więzi społeczne nie są tak słabe jak w wielkomiejskim osiedlu mieszkaniowym.

2.4. Głosowanie na listy i na kandydatów

Obok dwóch „czystych” form — głosowania na listy i głosowania na kandydatów — możliwe są kombinacje obu sposobów. Można bowiem przyjąć zasadę, że stronnictwo zgłasza więcej kandydatów niż wynosi liczba miejsc do obsadzenia. Wyborca po wybraniu listy dokonuje na niej skreśleń, ustalając własne preferencje dla poszczególnych kandydatów. Taki system przewidywały ordynacje do Sejmu i rad narodowych PRL uchwalone w 1952 i 1954 r.

Przyjęto jednak założenie, że wyborca, który nie dokonuje skreśleń na wybranej liście, popiera kandydatów, których organizacja zgłaszająca wymieniła na czele listy. Przy wielu listach jest to założenie sensowne. Praktycznie była jednak zawsze jedna lista, a zasadę przyjęto do następnych ordynacji (w latach 1973 i 1976), w których wyłączość listy FJN wynika z przepisów ordynacji.

Kończąc porównanie głosowania na listy i na poszczególnych kandydatów warto zwrócić uwagę, że przy okręgach jednomandatowych różnice w zasadzie znikają. Stronnictwo zgłasza jednego kandydata i popiera go. Wyborca wybierając kandydata faktycznie popiera pewne stronnictwo, i na odwrót. Zgłoszenie przez jedno ugrupowanie kilku kandydatów jest niecelowe, gdyż osłabia ich szanse wyborcze, a tym samym stronnictwa. Zasada jednomandatowych okręgów jest bardzo przejrzysta, usuwa niektóre problemy, ale też i tworzy nowe. Najważniejsze to konieczność konstruowania sztucznych okręgów wyborczych (muszą być jednakowo liczne) i niemożność stosowania proporcjonalnego podziału miejsc, co łączy się z wszystkimi wadami systemu większościowego.

3. ZASADY DEMOKRATYCZNYCH WYBORÓW

3.1. Tajność

Oczywistą cechą wyborów demokratycznych jest tajność. Czemu służy? Przede wszystkim ma uniezależnić wyborcę. Zapewniając mu dyskrecję upewnia go, że przyszła władza, wybrana inaczej niż myślał, nie będzie go w jakikolwiek sposób represjonować. Tajność jest gwarantowana wtedy, gdy wyborca może dokonać nieskrępowanego wyboru sposobu głosowania i każdy sposób głosowania jest traktowany identycznie. Przykładem naruszenia tej zasady są obecne wybory w PRL. Wyborca podejmuje następujące decyzje:

1) decyduje się, czy głosować na listę FJN, czy przeciw niej i jeżeli głosuje przeciw, to idzie do kabiny skreślić ją na krzyż (mało kto wie, że z punktu widzenia obecnej ordynacji jest to głos przeciw FJN, a nie głos nieważny, tzn. głosy takie są oddzielnie liczone!);

2) jeżeli głosuje na listę FJN, to może głosować na pierwszych z listy, okazując pełne zaufanie FJN, i wtedy nie musi dokonywać skreśleń (gdyż głos bez skreśleń jest ważny i oznacza głosowanie na początek listy), jeżeli zaś chce wybrać innych, nie preferuje FJN, idzie do kabiny i dokonuje skreśleń.

Tak więc zasadniczy wybór: głosować na FJN bez skreśleń, a więc nie wchodzić do kabiny, czy głosować przeciw FJN lub za nim, ale z inną preferencją kandydatów, a więc wejść do kabiny i skreślać, jest jawny. Jeżeli do tego dodamy natrętną a jednostronną propagandę „głosuj bez skreśleń”, a potem „głosuj za FJN”, to charakter wyborów staje się jasny. Jedynym sposobem uniknięcia takiej pseudotajności jest takie określenie ważności głosów, aby wyłącznie głos czynny, to jest taki, w którym wyborca dokonał świadomego wyboru, był ważny.

W wypadku wyborów na listy akcja polega na wyborze numeru listy, w wypadku jednej listy głosem ważnym może być wyłącznie taki głos, w którym dokonano skreśleń, przy czym nie skreślonych pozostaje nie więcej nazwisk, niż jest miejsc. Niedopuszczalne jest wszelkie domniemanie, jak np.: głosowanie bez skreśleń oznacza głosowanie na pierwszych z listy, głosowanie bez wyboru listy oznacza głosowanie na pierwszą listę itd. Takie domniemanie nie tylko eliminuje tajność głosowania, ale z reguły kogoś uprzywilejowuje.

3.2. Bezpośredniość

Zasada wyborów bezpośrednich polega na tym, że wyborcy głosują bezpośrednio na posłów, radnych itp. Wybory pośrednie polegają na wyborze delegatów, elektorów lub t.p., którzy następnie dokonują właściwego wyboru. Nie należy mylić zasady bezpośredniości

z obowiązkiem osobistego głosowania, a więc głosowania bezpośrednio, a nie poprzez inne osoby, upoważnione przez wyborcę. Zasada ta obowiązuje obecnie, ale jest — jak słyhać — łamana dla „poprawy” frekwencji.

3.3. Równość

Zasada równości oznacza, że każdy wyborca ma jednakowy wpływ na wynik wyborów, każdy ma jeden głos. Oznacza to m.in. prawidłowy podział na okręgi (liczba mandatów w okręgu proporcjonalna do liczby wyborców), szczególnie trudny w wypadku okręgów jednomandatowych.

Przykładem odejścia od zasady równości są wybory w tzw. kuriach. Np. w senacie szkoły wyższej zasiada dziesięciu profesorów, pięciu asystentów i pięciu studentów. Profesorów w szkole jest 50, asystentów 200, a studentów 1000. Oznacza to, że jeden senator w „kuri” profesorskiej reprezentuje 5 profesorów wyborców, w asystenckiej proporcja wynosi 1:40, a w studenckiej 1:200. Podział na kurie w przypadku samorządu terytorialnego nie ma zastosowania.

3.4. Powszechność

Zasada powszechności oznacza niedyskryminowanie wyborców z jakiegokolwiek względu, niestosowanie tzw. cenzusów, np. wymogu wykształcenia, posiadania majątku itp.

Podstawą odebrania prawa wyborczego może być jedynie prawomocny wyrok sądowy skazujący na utratę praw publicznych lub t.p. Warto nadmienić, że obecna ordynacja faktycznie pozbawia prawa wyborczego także osoby zatrzymane przez MO lub tymczasowo aresztowane, co umożliwia władzy eliminację „niewygodnych wyborców”.

3.5. Zgłaszanie kandydatów

Przedstawione wyżej zasady „czterech przymiotników” mają charakter powszechny, ich przestrzeganie jest konieczne, ale ma charakter drugorzędny wobec kwestii podstawowej: kto ma prawo zgłaszania kandydatów. Jest to fundamentalna kwestia, o której już była mowa. Zamiast istniejącego systemu, dającego monopol FJN, można rozważać dwie drogi określenia, kto ma prawo zgłaszania kandydatów. Albo wyliczone organizacje (np. partie, związki), albo grupa obywateli-wyborców. Pierwsze rozwiązanie ma tę wadę, że komisja wyborcza dokonuje oceny, czy konkretna organizacja ma prawo zgłaszać kandydatów, ewentualnie list. Decyzja taka może być źródłem dyskryminacji. Jedynym demokratycznym rozwiązaniem — zwłaszcza gdy status organizacji uprawnionej do zgłaszania jest dyskusyjny — jest ustalenie, że prawo zgłaszania kandydatów lub list mają grupy obywateli, niekoniecznie zorganizowane. Wystarczającym warunkiem rejestracji kandydata lub listy jest zebranie określonej liczby podpisów.

4. PODSTAWOWE POSTULATY DO ORDYNACJI

1. Ordynacja do rad narodowych powinna być oparta w swych podstawowych założeniach na ordynacji sejmowej z 1923 lub 1946 roku.

2. Należy przyjąć założenie głosowania na listy poprzez wybory proporcjonalne. Jest to system demokratyczny, a także korzystny dla związku i innych organizacji zgłaszających kandydatów. Zmusza do połączenia w całość sprawy programu i kandydatów. Propagowanie listy kandydatów wraz z programem jest przedsięwzięciem łatwiejszym i bardziej konstruktywnym niż popieranie indywidualnych kandydatów.

3. Należy dążyć do okręgów naturalnych (zgodnie z granicami miast, wsi, osiedli itp.).

4. Należy szczególnie zabezpieczyć interesy poszczególnych grup w zakresie kontroli procesu wyborczego (mężowie zaufania, sądowa kontrola decyzji).

Eugeniusz Bogomilski

W SPRAWIE ZMIAN PRAWA WYBORCZEGO

W związku z dokonującymi się w Polsce przemianami społeczno-politycznymi, jak i zbliżającym się upływem kadencji Sejmu i rad narodowych, wysuwane są coraz liczniejsze postulaty dokonania zmian w prawie wyborczym, w szczególności w zakresie trybu zgłaszania kandydatów oraz sposobu głosowania. Postulaty te należy uznać za uzasadnione, a w związku z tym celowe jest podjęcie w tej sprawie prac legislacyjnych.

Teoretycznie zmiany systemu wyborczego mogą objąć albo jedynie przepisy prawa wyborczego, albo i inne elementy tego systemu (w szczególności system partyjny, koncepcja i struktura organów przedstawicielskich). Poniżej ograniczam się do rozważania zmian prawa wyborczego. Przyjmuję także, że koncepcja jednolitej ordynacji wyborczej do Sejmu PRL i rad narodowych — z uwagi na potrzeby jednolitego unormowania większości kwestii — powinna być utrzymana.

W tak określonych granicach zasadniczą kwestią jest to, że w aktualnym stanie prawnym polski system wyborczy zdominowany jest przez struktury partyjne za pośrednictwem Frontu Jedności Narodu (którego charakter prawny nie jest zresztą do końca sprecyzowany i co do którego kształtu i zakresu kompetencji zwłaszcza w ostatnim okresie wysuwa się wiele zastrzeżeń). Bezpośrednim zaś tego wyrazem jest sposób zgłaszania kandydatów na posłów i radnych.

Wskazuje się zwykle, że ewolucja powojennych unormowań w tym zakresie szła w kierunku umacniania wpływu wyborców na skład organów przedstawicielskich. Tymczasem od początku lat sześćdziesiątych można raczej obserwować tendencję przeciwną. Do 1952 r. miały prawo zgłaszać grupy wyborców liczące co najmniej 100 osób, a w praktyce czyniły to partie polityczne. Poczynając od 1952 r. prawo to otrzymały partie polityczne, jak również organizacje społeczne i stowarzyszenia kulturalne (ordynacja wyborcza do Sejmu PRL z 1952 r. — Dz.U. Nr 35, poz. 246). W ordynacji wyborczej do rad narodowych z 1954 r. (Dz.U. Nr 43, poz. 193) była mowa o organizacjach politycznych, zawodowych i spółdzielczych, Związku Samopomocy Chłopskiej, Związku Młodzieży Polskiej, jak również o innych masowych organizacjach społecznych. W ordynacji wyborczej do Sejmu PRL z 1956 r. (Dz.U. z 1960 r. Nr 58, poz. 325, z 1963 r. Nr 57, poz. 307 i z 1969 r. Nr 12, poz. 84) oraz w ordynacji wyborczej do rad narodowych z 1957 r. (Dz.U. z 1960 r. Nr 58, poz. 326, z 1963 r. Nr 57, poz. 307 i z 1973 r. Nr 38, poz. 223) prawo to przyznano organizacjom politycznym, zawodowym i spółdzielczym, jak również innym masowym organizacjom społecznym ludu pracującego. Należy także wskazać, że w latach pięćdziesiątych kandydatów wysuwano na zebraniach w zakładach pracy, na zebraniach gromadzkich lub wiejskich, na zebraniach środowiskowych, była to więc forma bezpośredniego współdziałania wyborców w wyłanianiu kandydatów. Natomiast w latach sześćdziesiątych ciężar decyzji przesuwał się wyraźnie na partię i stronnictwa polityczne — wysuwanie kandydatów odbywało się na specjalnych konferencjach wyborczych partii i stronnictw politycznych, zwoływanych w okręgach wyborczych lub województwach. Za prowadzenie konsultacji ustalonych na tych konferencjach list kandydatów z wyborcami odpowiedzialne stały się komitety Frontu Jedności Narodu. W 1976 r. wprowadzono w tym zakresie dalszą zmianę, stanowiąc w art. 139 obowiązującej obecnie ordynacji wyborczej do Sejmu PRL i rad narodowych z 1976 r. (Dz.U. Nr 2, poz. 15), że kandydatów na posłów i radnych zgłaszają organizacje polityczne, zawodowe i spółdzielcze oraz inne masowe organizacje społeczne ludu pracującego, realizujące wspólny program Frontu Jedności Narodu.

Podobna ewolucja zaznacza się w zakresie prawa zgłaszania list kandydatów. Do 1976 r. listy kandydatów mogły być zgłaszane bezpośrednio do właściwej komisji wyborczej przez te organizacje, które prawo takie posiadały. Natomiast od 1976 r. zgłoszeni przez poszczególne organizacje kandydaci nie muszą znaleźć się automatycznie na liście kandydatów zgłoszonej do komisji wyborczej, ponieważ listę tę ustalają komitety Frontu Jedności Narodu.

Obowiązujące obecnie unormowania są krytykowane głównie z następujących względów:

a. W obecnym systemie wyborczym na plan pierwszy wybija się funkcja polityczna wyborców i ich plebiscytarny charakter, owo głosowanie manifestacyjne. Funkcja kreacyjna zaś (rozumiana jako kontynuowanie składu osobowego ciał przedstawicielskich bezpośrednio przez wyborców) pozostaje w cieniu. Tymczasem znaczenie tej ostatniej funkcji wyborów — rozumianych jako demokratyczna metoda wyłaniania składu osobowego organów władzy — powinno oczywiście rosnąć i to proporcjonalnie do wzrostu aktywności społecznej wyborców. Zgodnie z art. 1 ust. 2 oraz art. 2 ust. 1 Konstytucji PRL w PRL władza należy do ludu pracującego miast i wsi, lud pracujący sprawuje władzę państwową przez swych przedstawicieli wybieranych do Sejmu PRL i rad narodowych. Należy zaś zauważyć, że tenże lud pracujący miast i wsi swą aktywność polityczną i społeczną przejawia oczywiście nie jedynie poprzez działania w partiach politycznych, ale i w innych szeroko rozumianych organizacjach społecznych.

Partie są organizacjami *stricte* politycznymi, podczas gdy wybieranie przedstawicieli społeczeństwa, choć istotne politycznie, nie jest zjawiskiem jedynie politycznym. Stąd też udział tych innych organizacji społecznych w całym przebiegu wyborów wymaga istotnego rozszerzenia w zakresie co najmniej takim jak to prawnie umożliwiały: ordynacja wyborcza do Sejmu PRL z 1956 r. i ordynacja wyborcza do rad narodowych z 1957 r.

b. Unormowanie art. 40 i 41 ordynacji wyborczej do Sejmu PRL i rad narodowych z 1976 r., przewidujące zgłoszenie list kandydatów do komisji wyborczych przez komitety Frontu Jedności Narodu, pozostaje w sprzeczności z literalnym brzmieniem art. 100 Konstytucji PRL, zgodnie z którym kandydatów zgłaszają organizacje polityczne i społeczne zrzeszające obywateli w miastach i wsiach. W tym konstytucyjnym zapisie przez zgłoszenie kandydatów należy bowiem rozumieć zgłoszenie kandydatów do komisji wyborczej, tj. z tym skutkiem, że chodzi o osoby, o których w wyborze bezpośrednim zdecydują wyborcy w akcie głosowania. Nie chodzi zaś o abstrakcyjne wysuwanie „kandydatów na kandydatów”, jak to ma w istocie miejsce w wypadku zgłaszania list wyborczych przez komitety FJN, mające prawo ingerencji w propozycje organizacji uprawnionych do zgłaszania kandydatów.

Niekwestionowana potrzeba zwiększenia bezpośredniego wpływu wyborców na skład organów przedstawicielskich wymagałaby więc powrotu do wyłaniania kandydatów na zebraniach wyborczych organizowanych nie tylko przez partie i stronictwa polityczne, lecz i inne organizacje społeczne, przy czym komitety FJN nie powinny mieć prawa decydowania — choćby i po konsultacjach — których kandydatów umieścić na liście wyborczej, a których pominąć. Należy też dodać, że realizacja powołanej wyżej konstytucyjnej zasady bezpośredniego zgłaszania kandydatów pozwoliłaby również przywrócić równowagę w preferencjach wyborców wobec określonych kandydatów. Aktualnie bowiem w pierwszej kolejności decyduje organizacja polityczna kandydata i określony w zasadniczych kwestiach przez Front Jedności Narodu program wyborczy, kwalifikacje i cechy osobiste kandydatów mają zdecydowanie mniejsze znaczenie.

c. W przyjętym w Polsce systemie możliwość bezpośredniego wpływu wyborców na skład organów przedstawicielskich jest mniejsza niż w niektórych krajach socjalistycznych, np. na Węgrzech, gdzie kandydatów na zebraniach wyborczych mogą wysuwać nie tylko organizacje, lecz także poszczególni obywatele.

Należy zaznaczyć, że dokonana w 1976 r. likwidację przepisów pozwalających na zgłaszanie kilku samoistnych list kandydatów motywowano praktyką polegającą na tym, że mimo istnienia tego rodzaju prawnej możliwości, ani razu z niej nie skorzystano. U podstaw więc zmiany stanu prawnego w tym zakresie nie leżały istotne względy merytoryczne i obecnie nie byłoby przeszkód, by możliwość taką przywrócić, a postulatów takich należy się spodziewać.

W wypadku powrotu do możliwości zgłaszania więcej niż jednej listy kandydatów należałoby rozważyć nieumieszczenie w ordynacji wyborczej przepisu odpowiadającego zapisowi zawartemu w art. 39 ordynacji wyborczej do rad narodowych z 1957 r. Przepis ten

stanowił, że jeżeli naczelne władze organizacji wykonujących prawo zgłaszania kandydatów postanowią, że ich ogniwa terenowe zgłoszą wspólną listę kandydatów, zgłoszenie listy wbrew temu postanowieniu jest nieważne. Należy bowiem mieć na uwadze, że o ile w wyborach do Sejmu PRL na podstawie ordynacji wyborczej z 1956 r., mimo braku tego rodzaju przepisów, względy polityczne decydowały o zgłoszeniu jednej wspólnej listy, o tyle wskazuje się, że powołany zapis miał istotne znaczenie dla niezgłaszania samoistnych list kandydatów w wyborach do rad narodowych na podstawie ordynacji wyborczej z 1957 r.

Poza kwestiami związanymi ze sposobem zgłaszania kandydatów na posłów i radnych, także szereg innych rozwiązań zawartych w obowiązujących przepisach prawa wyborczego wymagałoby nowego ujęcia. Przede wszystkim chodzi tu o zagadnienie powszechności prawa wyborczego, sposobu sporządzania list kandydatów i sposobu głosowania, o zasady tworzenia okręgów wyborczych, kształtowania składu komisji wyborczych, unieważnienia wyborów, o przymusowe zaprzestanie wykonywania funkcji przez posła lub radnego.

W zakresie zasady powszechności prawa wyborczego należy zauważyć, że unormowanie zawarte w art. 3 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu PRL i rad narodowych z 1976 r., wyliczające kategorie osób, które „nie biorą udziału w głosowaniu”, pozostaje w jawnej sprzeczności z przepisami rozdziału 9 Konstytucji PRL. Zgodnie bowiem z art. 99 Konstytucji PRL prawa wyborcze nie przysługują osobom chorym umysłowo oraz osobom, które orzeczeniem sądowym zostały pozbawione praw publicznych. Konstytucja PRL nie zna natomiast kategorii osób, które choć nie są pozbawione praw wyborczych, nie mogą jednak (tj. nie wolno im) brać udziału w głosowaniu. Dotyczy to osób tymczasowo aresztowanych, odbywających karę pozbawienia wolności lub aresztu bądź umieszczonych w ośrodkach przystosowania społecznego, jak również osób przebywających w zakładach dla psychicznie chorych. Twierdzenia, że „są to osoby, których prawa wyborcze uległy zawieszeniu wskutek sytuacji, w której się znalazły”, czy że „ze względu na fakt odosobnienia tych osób nie mogą one w sposób swobodny wyrazić swej woli w akcie wyborczym (...) co nie oznacza, by osoby te były pozbawione praw wyborczych, a w związku z tym nie ma konstytucyjnej podstawy do nieumieszczenia tych osób w spisach wyborców”, nie zmieniają faktu, że osobom takim uniemożliwia się korzystanie z praw wyborczych. Powstaje zaś pytanie o sens twierdzenia, że komuś przysługuje prawo, z którego nie wolno mu korzystać.

Należy wskazać jednocześnie, że doprowadzenie do zgodności tych postanowień ordynacji wyborczej z Konstytucją PRL w żadnym razie nie powinno nastąpić w formie wprowadzenia tej kategorii osób „nie biorących udziału w głosowaniu” do przepisów ustawy zasadniczej. Przemawiają przeciwko temu istotne względy merytoryczne. Trudności ze zorganizowaniem obwodów głosowania dla tych kategorii wyborców nie powinny prowadzić do naruszania ich konstytucyjnych praw; wydaje się też, że trudności te nie byłyby tak znaczne, jak się to przedstawia. Dodać też trzeba, że istniejące unormowanie ordynacji może być odczytywane jako utożsamienie tymczasowego aresztowania — następującego przecież mimo wszystko przy zachowaniu zasady domniemania niewinności — z prawomocnym wyrokiem karnym skazującym na karę pozbawienia praw publicznych, czy też pobyt w szpitalu psychiatrycznym (choćby na obserwacji) — z orzeczeniem przez sąd ubezwłasnowolnieniem itd. Tymczasem walor odróżniania w świadomości społecznej tych sytuacji jest trudny do przecenienia.

W praktyce naszego systemu wyborczego sporządzenie listy kandydatów opiera się na zasadzie podziału miejsc na tzw. mandatowe i niemandatowe. Miejsca mandatowe (zgodnie z listą mandatów w danym okręgu wyborczym) obsadza się kandydatami, którzy są preferowani według przekonania sił politycznych Frontu Jedności Narodu. Kolejność na liście (zarówno w zakresie miejsc mandatowych, jak i niemandatowych) ustala dany komitet Frontu przy uwzględnieniu kolejności proponowanej przez organizacje działające w ramach FJN i zgłaszające „kandydatów na kandydatów” (art. 43 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu PRL i rad narodowych). W praktyce wyborczej kandydaci na miejscach mandatowych otrzymywali zdecydowaną przewagę ważnie oddanych głosów. Było to w dużym stopniu wynikiem pozytywnej oceny politycznej i w związku z tym stosowania głosowania manifestacyjnego,

polegającego na włożeniu karty wyborczej bez skreśleń w kopertę i wrzuceniu jej do urny wyborczej.

W taki bowiem sposób wyborca oddaje głos na kandydatów umieszczonych na liście na pierwszych miejscach, tj. właśnie na miejscach mandatowych. Ten system głosowania nie sprzyja jednak pobudzeniu aktywności wyborców. W istocie bowiem o przyszłym wyborze decydują stosunkowo niesformalizowane i niepubliczne działania związane z ustaleniem (do szezębła komitetów FJN) list kandydatów. Na marginesie dodać należy, że pozostawienie tak istotnego etapu wyłaniania kandydatów bez regulacji ustawowych nasuwa istotne zastrzeżenia. Tymczasem stale podkreśla się potrzebę maksymalnego zaangażowania świadomości wyborców w akt głosowania. Realizacji tego celu służyłoby wprowadzenie systemu głosowania czynnego, tj. obowiązku — pod rygorem nieważności głosu — wyraźnego zaznaczenia na karcie do głosowania, na których kandydatów wyborca oddaje głos. Komplementarnie wymaga to ustawowego określenia obligatoryjnej zasady tajności głosowania, a nie traktowania owej tajności jedynie jako uprawnienia, z którego korzystania można się zrzec np. w ramach dyscypliny organizacyjnej. Należy wskazać, że taki system głosowania i tajności wyborczej z 1966 r. stosowany jest między innymi na Węgrzech od wejścia w życie ustawy wyborczej z 1966 r., przy czym wskazuje się, że system ten jednoznacznie się sprawdził.

Istotne znaczenie dla ostatecznego kształtu list wyborczych (kandydatów) ma realizowanie koncepcji, że z punktu widzenia ogólnopolitycznego konieczne jest zapewnienie pewnego minimum społecznej reprezentatywności organów przedstawicielskich poprzez zasiadanie w ich składzie przedstawicieli różnych grup społeczeństwa, wydzielanych według rozmaitych kryteriów, przy jednoczesnym zresztą przyznawaniu, że ogranicza to swobodę zgłaszania kandydatów oraz że bywa, iż preferencje wyborców nie idą w tym właśnie kierunku. Szczególnie jest to wyraźne, gdy przy powoływaniu się na racje ogólnopolityczne chodzi o wysunięcie kandydatury działacza centralnego, o którym wiadomo, że nie będzie zbyt aktywnie pracować w danym okręgu wyborczym. Nie można się oprzeć wrażeniu, że wszelkie sztywne „klucze” doboru kandydatów, niekoniecznie zresztą jednoznacznie polityczne, kolidują ze swobodą wyborców w wysuwaniu kandydatów, a korzyści z tak rozumianej „reprezentatywności” (np. zawodowej czy demograficznej) są stosunkowo mało uchwytne i nie przeważają negatywnych skutków tego, że proces wysuwania kandydatów traci na autentyczności.

Ani Konstytucja PRL, ani obowiązująca ordynacja wyborcza do Sejmu PRL i rad narodowych nie uzależniają prawa do kandydowania od określonego związku z konkretnym okręgiem wyborczym (np. poprzez pracę lub zamieszkanie na terenie danego okręgu). Jedynie komitety FJN przed ustaleniem listy kandydatów mają obowiązek zasięgnięcia opinii wyborców w miejscu zamieszkania, w zakładach pracy, na zebraniach wiejskich i w jednostkach wojskowych. Sytuacja taka wymaga, moim zdaniem, zastanowienia, ponieważ może nie stwarzać dostatecznych warunków dla umocnienia więzi posłów i radnych z wyborcami i może też istotnie utrudniać świadomy wybór, jeżeli kandydat jest mniej znany w danym okręgu.

Z tym problemem wiąże się kwestia ogólniejsza, a mianowicie zasady tworzenia okręgów wyborczych. W tym zakresie mogą być stosowane dwa rozwiązania, dwie zasady wyłaniania przedstawicielstwa: terytorialna i produkcyjna. W myśl obowiązującej ordynacji wyborczej okręgiem wyborczym do Sejmu PRL jest województwo względnie jego część. Okręgiem wyborczym w wyborach do rad narodowych jest część obszaru działania rady narodowej, z tym że w wyborach do gminnej rady narodowej okręgiem wyborczym jest sołectwo, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach kilka sołectw lub część sołectwa (art. 15 ust. 2 i 3 ordynacji). Okręgi wyborcze mogą więc być tworzone wyłącznie na zasadzie terytorialnej. Tymczasem znaczna część aktywności społecznej obywateli — zwłaszcza w większych aglomeracjach — związana jest raczej z miejscem pracy. W państwach socjalistycznych próby równoprawnego traktowania, reprezentowania także innych, poza terytorialną, płaszczyzn interesów, podjęto trwałe jedynie w systemie jugosłowiańskim. Nadto łagodzeniu jednostronności wyłaniania przedstawicielstwa jedynie na zasadzie terytorialnej służyć ma w organizowaniu w różnych przedsiębiorstwach ZSRR i NRD zakładowych grup deputowanych. W Polsce zastosowano

zasadę produkcyjną — obok terytorialnej — w wyborach do rad narodowych w 1958 r. Artykuł 15 ust. 3 ordynacji wyborczej do rad narodowych z 1957 r. stanowił, że uwzględniając ekonomiczne i socjalne znaczenie większych zakładów produkcyjnych, można dla wyboru rad narodowych: miejskich, dzielnicowych, powiatowych i osiedli — tworzyć okręgi wyborcze obejmujące pracowników większych zakładów przemysłowych, budowlanych i komunikacyjnych, niezależnie od miejsca zamieszkania tych pracowników (okręg przemysłowy). Wprawdzie wskazywano, że eksperyment ten nie przyniósł wówczas wyraźnych rezultatów, niemniej przy uwzględnieniu podwyższonej obecnie świadomości i zorganizowaniu pracowników należałoby rozważyć ponowne wprowadzenie możliwości tworzenia także tego rodzaju okręgów.

W Polsce, odmiennie niż w większości krajów socjalistycznych, tradycyjnie tworzone są okręgi wielomandatowe (rozumiane w ten sposób, że z danego okręgu kandyduje się na więcej niż jeden mandat). Obecnie oznacza to także, że tylko na tych kandydatów można głosować w danym okręgu. Tymczasem mimo zachowania okręgów wielomandatowych możliwe byłoby zmodyfikowanie tego ostatniego elementu, wprowadzenie zasady, że każdy wyborca głosuje na pełną listę kandydatów do danego ciała przedstawicielskiego, dokonując między nimi wyboru. Miałoby to niewątpliwie znaczenie dla uaktywnienia wyborców, którzy uzyskaliby większy, bezpośredni wpływ na całość obsady osobowej danego ciała przedstawicielskiego. Wydaje się, że współczesne środki techniczne uniemożliwiłyby tego rodzaju organizację wyborów, zwłaszcza do terenowych organów przedstawicielskich. Sądzę jednocześnie, że byłoby celowe utrzymanie okręgów wielomandatowych. Przy okręgach jednomandatowych wpływ wyborców — wpływ bezpośredni — na obsadę danego ciała przedstawicielskiego jest ograniczony do możliwości wyboru jednej osoby. System wielomandatowy, choć technicznie trudniejszy, stwarzać może jednak poczucie wpływu bezpośredniego na obsadę większej części mandatów, a przez to i na działalność organu przedstawicielskiego.

Artykuł 16 ust. 2 obowiązującej ordynacji wyborczej stanowi, że liczbę posłów i radnych danej rady narodowej, wybieranych w poszczególnych okręgach wyborczych, ustala się odpowiednio do liczby mieszkańców okręgu wyborczego, przy czym w ordynacji tej — śladem unormowania konstytucyjnego — przyjęta jest zasada, że Sejm PRL składa się z 460 posłów. Tymczasem sztywna, określona ustawą liczba posłów czy liczba radnych prowadzi do przerzucenia ustalania liczby posłów i radnych mających być wybranymi w danym okręgu wyborczym na organy tworzące te okręgi. Stwierdzenie, że liczbę tę określa się „z uwzględnieniem ilości mieszkańców”, dopuszcza sytuacje, w których „siła głosu” wyborców w poszczególnych okręgach może być różna. Tymczasem konstytucyjna zasada równości wyborów nie może być ograniczana jedynie do tego, że jeden wyborca ma jeden głos, ale też powinna uwzględniać równą siłę tego głosu. Stała liczba posłów wprowadzona została do konstytucji PRL w dniu 22 grudnia 1960 r. w miejsce zapisu, że posłów na Sejm wybierają obywatele według okręgów wyborczych, w stosunku: jeden poseł na 60 tys. mieszkańców. Nie wchodząc w ocenę, czy akurat liczba 60 tys. mieszkańców jest adekwatna do aktualnych potrzeb społecznych, należy wskazać, że była to formuła gwarantująca równą siłę głosu każdego wyborcy. W moim przekonaniu podkreślenia wymaga również, że utrzymywanie na niezmienionym poziomie przez wiele lat liczby posłów, a nie zmienianej w miarę szybkiego ilościowego przyrostu społeczeństwa — o wiele milionów obywateli, powoduje, że siła głosu poszczególnych wyborców, a zatem ich wpływ na obsadę ciał przedstawicielskich, systematycznie maleje.

Istnieje również potrzeba sprecyzowania zapisów zawartych w ordynacji wyborczej, dotyczących kształtowania składu komisji wyborczych. W artykule 21 ust. 1 i 2 obowiązującej ordynacji — zresztą śladem unormowań z lat 1956–1957 — postanowiono, że powołuje się je „spośród wyborców”, a jedynie w odniesieniu do Państwowej Komisji Wyborczej, że powołuje ją Rada Państwa spośród osób wysuniętych przez naczelne władze organizacji politycznych i społecznych. Praktycznie — wobec niesformułowania w ustawie reguł w tym zakresie — kwestia tak istotna z punktu widzenia społecznego odbioru pozostawiona jest uznaniu organów powołujących komisję. Jest przy tym zrozumiałe, że w tych działaniach

organy takie kierują się także względami politycznymi, reprezentowanymi przez siły społeczne, które tworzą Front Jedności Narodu i jego komitety mające prawo ustalania list kandydatów na posłów i radnych.

Obowiązująca ordynacja wyborcza, normując kwestię ważności wyborów i możliwość ich unieważnienia, nie reguluje jednak instytucji tzw. protestu wyborczego. W szczególności brak jest trybu zgłaszania takiego protestu (z tym skutkiem, by formalnie został on w określonym terminie rozpatrzony), jak też i skutków zgłoszenia go w określonym terminie. Tego rodzaju unormowania zawierała ordynacja wyborcza do Sejmu z 1922 r., jak również ordynacja wyborcza do Sejmu z 1935 r. Uważam, że należałoby rozważyć wprowadzenie do obowiązującej ordynacji tego rodzaju unormowań. W obecnym stanie możliwe byłoby teoretycznie unieważnienie wyborów nawet pod koniec kadencji, co nie stwarza sytuacji w pełni stabilnej.

Również należałoby dokonać zmian w unormowaniach instytucji odwołania posła (radnego) przez wyborców. Przede wszystkim wątpliwości nasuwa obowiązkowe pośredniczenie w tej kwestii komitetów Frontu Jedności Narodu przed rozpatrzeniem tego wniosku przez Sejm i to nawet w sytuacji, w której o odwołanie zwraca się organizacja, która zgodnie z Konstytucją PRL zgłosiła kandydaturę danej osoby. Nadto, o ile tryb postępowania z takim wnioskiem w wypadku radnego jest określony ustawowo w ordynacji wyborczej, o tyle w wypadku posła ma to być rozstrzygane indywidualnie w każdym przypadku, co nie tworzy spójnego systemu w tym zakresie. Należy także wskazać, że kilka tego rodzaju wniosków zgłoszonych w ostatnim roku ujawniło, że w praktyce przyjęte rozwiązania są zbyt skomplikowane proceduralnie, co nie sprzyja łagodzeniu napięć społecznych występujących na tym tle.

Istotne wątpliwości nasuwa możliwość, wprowadzona po raz pierwszy w 1957 r., szerokiego pozbawienia mandatu radnego nie decyzją wyborców, lecz mocą uchwały rady narodowej. Zgodnie z art. 86 ust. 1 obowiązującej ordynacji wyborczej, rada narodowa pozbawia mandatu radnego, jeżeli: 1) odmówił złożenia ślubowania radnego, 2) został prawowitym wyrokiem sądu skazany za przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej lub z innych niskich pobudek albo 3) sprzeniewierzył się złożonemu ślubowaniu radnego. O ile w odniesieniu do przyczyn pozbawienia mandatu określonych w pkt 1 i 2 uprawnienie rady narodowej w zasadzie nie powinno nasuwać wątpliwości, o tyle zastrzeżenia nasuwa ogólnikowość określenia przyczyny, o której mowa w pkt 3. Taki zapis pozwala, przynajmniej teoretycznie, na wybranie tej drogi, zamiast zwrócenia się o ocenę konkretnej sytuacji bezpośrednio do wyborców, których głos powinien być przeciwiecznie decydujący, a ponadto umożliwia wykorzystanie tego mechanizmu w stosunku do radnych reprezentujących poglądy odmienne od poglądów na określone sprawy wyrażanych przez zdecydowaną większość danej rady. Nawet przy założeniu, że są to jedynie teoretyczne możliwości, należałoby dążyć do takich zapisów w ordynacji, które nie nasuwałyby z tego punktu widzenia jakichkolwiek wątpliwości.

W przedstawionych uwagach, choć mają one charakter wstępny, sygnalizują jedynie te kwestie o charakterze zasadniczym, które mogą decydować o kształcie przepisów prawa wyborczego, jak i o przebiegu oraz wynikach wyborów. Jest zrozumiałe, że przyjęcie tego rodzaju ogólnych ustaleń będzie wymagało szczegółowego rozważania także innych, wtórnych kwestii z dziedziny prawa wyborczego. W każdym razie niezbędne jest w moim przekonaniu nie tylko rozpoczęcie dyskusji nad kształtem nowej ordynacji wyborczej, ale i jednoczesne precyzyjne ustalenie etapów i sposobów prowadzenia oraz oceny takiej dyskusji.

Andrzej Kubas

W SPRAWIE ZMIAN PRAWA WYBORCZEGO

Podstawowa myśl opracowania (Eugeniusza Bogomilskiego) — konieczność odejścia od monopolu partyjnego, skupionego w FJN, przy ustalaniu kandydatów na posłów lub radnych, na rzecz dopuszczenia bezpośredniego wpływu wyborców na kształt list wyborczych — jest

oczywiście słuszna. Opracowanie to w pełni świadomie ogranicza się do propozycji pewnych zmian istniejącego prawa wyborczego bez wnikania w samą istotę naszego tzw. systemu przedstawicielskiego. Nie da się jednak, bez narażenia się na zarzut formalnoprawnych dywagacji, ominąć problemu zasadniczego politycznej „kwadratury koła” naszego systemu: w jaki sposób można będzie przeprowadzić w Polsce wybory będące czymś innym niż oddaniem głosu, wybory, które odzwierciedlałyby zarówno paletę polityczną naszego społeczeństwa, jak i personalne preferencje wyborców, a równocześnie zapewnić realizację konstytucyjnej zasady (art. 3) przodującej roli Partii czy też Partii jako „przewodniej siły społeczeństwa w budowie socjalizmu”?

Jest przecież truizmem stwierdzenie (sądzę, że jest ono oczywiste nawet dla panów z tzw. forum katowickiego i temu podobnych gremiów), że określona w konstytucji „przewodnia siła polityczna” szanse na sukces wyborczy ma w chwili obecnej żadne, a w przeszłości — raczej niewielkie. Nie można zatem przystąpić do szczegółowych rozważań nad ordynacją wyborczą bez odpowiedzi na pytanie, czy bezwzględna, a nawet, jak teraz, kwalifikowana większość partii we wszystkich bez wyjątku przedstawicielskich organach władzy stanowi element konieczny spełniania przez Partię funkcji „przewodniej siły” w rozumieniu art. 3 ust. 1 Konstytucji. Jeśli zatem przyjmiemy jako punkt wyjścia tezę (a nie jest ona wcale oczywista dla dość poważnych grup społecznych w Polsce), że minimum tego, co jest konieczne dla realizacji „przewodniej funkcji”, nie ograniczającej się li tylko do argumentacji i inspiracji, stanowi uprawnienie Partii do wyrażenia skutecznego weta (zawsze jednak chodzi o weto i sprzeciw wykonane własnymi siłami) wobec decyzji politycznych o podstawowym znaczeniu ogólnospołecznym (ustrojowym), to przy kształtowaniu modelu nowej ordynacji wyborczej możliwe są różne teoretyczne rozwiązania.

1. Kluczowe decyzje polityczne zapadają w Sejmie, a nie w terenowych organach władzy, wobec tego zapewnienie Partii przewodniej siły nie stanowi przeszkody dla całkowicie demokratycznej ordynacji i praktyki wyborczej do ciał przedstawicielskich niższego stopnia; problem ten pojawiłby się na szczeblu najwyższym.

2. Zagwarantowanie mechanicznej większości Partii możliwe byłoby tylko przez ograniczenie albo wręcz wyeliminowanie demokratycznego charakteru wyborów przez:

a) utworzenie okręgów jednomandatowych, przy czym część z nich (większość) byłaby „zarezerwowana” dla przedstawiciela Partii,

b) utworzenie okręgów wielomandatowych przy zagwarantowaniu głosowania w ramach „kurii”, tzn. osobno na miejsca mandatowe Partii, osobno na inne.

Żaden z tych systemów nie nadaje się dla Partii do przyjęcia, gdyż oznaczałby przyznanie się do słabości i bankructwa. Ponieważ dogmatem jest, że Partia cieszy się poparciem większości Narodu, dlatego rację ma autor opracowania, starając się formułować takie propozycje zmian, których Partia nie może, bez odrzucenia dogmatu, *a limine* odrzucić.

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych

PRAWORZĄDNOŚĆ. ZAGADNIENIA WYBRANE

Andrzej Kubas
Andrzej Rozmarynowicz

Kraków, sierpień–październik 1981 r.

Autorzy: dr hab. Andrzej Kubas — wiceprzewodniczący Krakowskiego Komitetu Stronnictwa Demokratycznego i dr Andrzej Rozmarynowicz — członek Komisji Prawnej Episkopatu Polski, obaj członkowie Rady Adwokackiej Wojewódzkiej Izby Adwokackiej w Krakowie, aktualnie członkowie Społecznej Rady Legislacyjnej Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, włączyli się swą działalnością od pierwszych dni Sierpnia 1980 roku w nurt odnowy prawa.

Opracowanie niniejsze, wykonane przez autorów społecznie, wynika z Ich zainteresowań. Ujmuje ono istotne zjawiska i zachodzące przemiany — zgodnie z naszą prośbą — z punktu widzenia i w pryzmacie praworządności, w jej różnych polityczno-społeczno-gospodarczych przejawach, z uwzględnieniem negatywnych konsekwencji ewentualnego odejścia od idei Sierpnia 1980 roku.

Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych

WSTĘP

Koncepcja tego opracowania zrodziła się w rocznicę Sierpnia 1980 roku. Autorzy podzielają obawy tych, którzy twierdzą, że proces odnowy w dziedzinie prawa uległ — mimo odmiennych pozorów — wyraźnemu zahamowaniu. Świadczą o tym m.in. fakty zablokowania istotnych inicjatyw zmierzających do nowej, niezbędnej regulacji prawnej ważnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego w Państwie. Charakterystyczne jest, że projekty ustaw wypracowane przez powołane do tego komisje rządowo-społeczne, względnie te wynikające z inicjatyw społecznych, wychodzą — wbrew nadziejom — z biurk resortów z tekstami wyraźnie odbiegającymi od uprzednich uzgodnień (np. projekt ustawy o szkołach wyższych, ustawa o związkach zawodowych), natrafiają również na opory w poszczególnych komisjach sejmowych. Trudno zrozumieć i wskazać przyczynę takiego stanu rzeczy.

W konsekwencji, korzystając z szerokiego wachlarza zainteresowań Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, uważamy za celowe wskazanie na niebezpieczeństwa, jakie niesie ze sobą tego rodzaju metoda postępowania. W opracowaniu tym zajmujemy się naważnymi zagadnieniami z zakresu praworządności, jak też — naszym zdaniem — najbardziej niepokojącymi zjawiskami, uzasadniającymi obawy o dalszy rozwój procesu odbudowy praworządności w Ojczyźnie.

Nie mamy wątpliwości, że zbiór w zasadzie luźno powiązanych tematów nie wyczerpuje wzajemnych korelacji życia z pojęciem praworządności. Zabraknie tu m.in. problematyki praworządności w odniesieniu do administracji Państwa oraz administracji terenowej, w odniesieniu do rolnictwa, rzemiosła, wypadków w pracy, do zdrowia obywateli i chorób

społecznych, do systemu emerytalnego, ochrony środowiska, ustawodawstwa dewizowego, handlu zagranicznego itd. Dla tych tematów przewidujemy drugą część opracowania, we współpracy ze specjalistami poszczególnych dziedzin prawa.

Opracowanie nie ma charakteru naukowego. Stanowi publicystykę prawniczą. Taką formę dyktuje presja czasu i warunków. Dla porządku dodać wypada, że przedstawiamy tu drugą wersję opracowania. Pierwsza, zakończona jeszcze przed I Zjazdem „Solidarności”, nie ukazała się w druku mimo zapowiedzi, na skutek braku papieru. Ta wersja, poprawiona, uwzględnia — w miarę możliwości — również problematykę społeczno-prawną ostatnich dni.

W prezentowanej koncepcji wychodzimy z założenia, że PRAWORZĄDNOŚĆ mieści się jak gdyby na szczycie piramidy, której fundamentem jest PRAWDA. Na prawdzie opiera się PRAWO. Bez prawa nie istnieje SPRAWIEDLIWOŚĆ. Natomiast PRAWORZĄDNOŚĆ stanowi rezultat i metodę działania Państwa, którego system prawny spełnia ideały prawdy i sprawiedliwości. Toteż niezmiernie trudna jest do niej droga, wymagająca wysiłku tak rządzących, jak i rządzonych — wszystkich: robotników, chłopów, inteligencji. Dlatego chcielibyśmy, aby opracowanie służyło wszystkim.

Dla uzupełnienia naszych — może dyskusyjnych — poglądów i zapewne nie wolnego od subiektywizmu doboru tematów dołączamy do opracowania aneks z dwoma dokumentami, ujmującymi problematykę praworządności z innego niż tu przedstawionego punktu widzenia.

Opracowanie zapewne w całości nie ujrzałoby światła dziennego, gdyby nie pomoc Komisji Robotniczej Hutników NSZZ „Solidarność” Kombinat Huty im. Lenina, za którą gorąco dziękujemy.

Kraków, 4 XI 1981 r.

Autorzy

PRAWORZĄDNOŚĆ — POJĘCIE I JEGO TREŚĆ

O praworządności powiedziano i napisano już bardzo wiele, a mimo to złożona problematyka „rządów prawa” nie przestaje fascynować prawników, polityków, szerokich rzesz społeczeństwa. Zainteresowanie to jest tym większe, niekiedy wręcz obsesyjne, im bardziej istniejąca w państwie sytuacja odbiega od prawniczego modelu i społecznych oczekiwań państwa praworządnego. Tam, gdzie instytucjonalne rozwiązania i odpowiadające im „praworządne” metody działania władzy są ugruntowane wieloletnią tradycją, stanowiąc podstawowy element kultury prawnej społeczeństwa, nie dostrzega się na co dzień niezwykłości ani nie docenia znaczenia takiego stanu rzeczy. Staje się wówczas niedostrzegalnym elementem codzienności, tak jak dostatnio zaopatrzone sklepy nie wywołują euforii tam, gdzie nikt nawet nie wyobraża sobie innej możliwości. Wystarczy jednak, aby zła wola lub niezręczność władzy zakłóciła ów normalny obraz, by obudzić czujność społeczeństwa i uruchomić mechanizmy obronne. Stopień ich skuteczności stanowi „probierz przyzwoitości” prawa.

Z tego punktu widzenia, aby dać przykład, tzw. afera Watergate, będąca kompromitacją części amerykańskiej elity rządzącej, stanowiła równocześnie spektakularny i wzmacniający amerykańskie morale narodowe tryumf prawa i reguł praworządności. Prawo, mające wsparcie wpływowych kręgów gospodarczych, stworzyło reguły gry społecznej, neutralizujące w dużym stopniu bezpośrednie gabinetowe naciski, to prawo zapewniło jego przedstawicielom, sędziom, prokuratorom pozycję i autorytet, wobec których musiała ustąpić arogancja najwyższej nawet władzy. Nie oznacza to — dla uniknięcia nieporozumień — by akurat Stany Zjednoczone miały być uważane za wzorzec praworządności. Przypomnieliśmy w tym miejscu znane zdarzenia sprzed lat tylko dlatego, że w tym akurat przypadku dobrze ilustrują one jeden z elementów relacji między prawem a władzą.

Nasz kraj nie należy, niestety, do grona tych państw, w których praworządność byłaby ugruntowanym, wieloletnim stanem rzeczy w stosunkach między władzą a społeczeństwem, jak również we wzajemnych stosunkach poszczególnych jednostek lub grup społecznych.

Złożyło się na to wiele przyczyn. Historia ostatnich 250 lat nie stworzyła zbyt wielu szans na mozolne budowanie autorytetu władzy, autorytetu opartego na akceptacji i uznaniu, na szacunku, a nie na strachu. Nie było także dostatecznych racji, by w kulturze naszego społeczeństwa zakorzenił się szacunek dla prawa. To ostatnie jest bowiem jednym z istotnych składników dziedzictwa kulturowego narodu. Surowość, rygoryzm, rozmaite niekonsekwencje i niedoskonałości prawa nie stoją na przeszkodzie akceptowaniu sensowności i autorytetu systemu wówczas, gdy społeczeństwo uznaje to prawo za własne. Dramatyczne przerwianie z końcem XVIII wieku ciągłości polskiego prawa i instytucji państwowych sprawiło, że przez następnych kilka pokoleń społeczeństwo nasze miało do czynienia z prawem obcym, narzucanym, z prawem zwycięskich nieprzyjaciół. Już z tej choćby przyczyny „prawo” takie było trudne do zaakceptowania. Prawo i posługujące się nim państwo utożsamiało się z siłami obcymi, wrogimi i było rzeczywiście z nimi tożsame. Dorobek prawny dwudziestolecia międzywojennego był imponujący; korzystamy z niego do dzisiaj. Gwałtowne, wywalczone siłą zmiany ustrojowe w latach 1944–1946 nie pozwoliły na zachowanie ciągłości rozwojowej prawa i instytucji państwowych. Tworzenie nowego państwa i władzy, nowego ustroju w warunkach, kiedy — jak to eufemistycznie określił W. Gomułka w jednym ze swoich wystąpień — „brak było świadomego poparcia większości Narodu”, nie skłaniało do stosowania metod praworządności. Nowy system zbudowano, ale nie najlepsze nawyki pozostały. Przyzwyczajenia tym gorsze, iż lata 1948–1956 były czymś więcej niż tylko okresem „błędów i wypaczeń”. A przecież to w tych latach zbudowano podwaliny instytucjonalne, organizacyjne naszego państwa, istniejące do dziś, to wreszcie w tamtym okresie kształtowała się osobowość młodej kadry aparatu partyjnego i państwowego, ludzi, którzy dzisiaj tworzą elitę władzy.

Toteż nie jest przypadkiem, że postulat przywrócenia i umocnienia praworządności był jednym z najważniejszych żądań rewindykacyjnych społeczeństwa w toku wszystkich kryzysów politycznych, społecznych i gospodarczych okresu powojennego, a nie tylko w 1956 roku. Znamienne przy tym było, że nikt, także rządzący, którym stawiano zarzuty naruszania zasad praworządności, nie poddawali w wątpliwość zasadności sformułowanego wyżej postulatu, nie odnosząc go oczywiście do siebie. Zakrawa więc na paradoks, iż każdy kolejny kryzys ujawniał zjawiska będące jaskrawym zaprzeczeniem tak powszechnie, zdawałoby się, akceptowanego hasła. Może zatem przywiązanie do praworządności nie było tak silne, jak władze deklarowały, a może obie strony „układu społecznego”, władza i społeczeństwo, odmiennie rozumiały sens tego zjawiska? Może wreszcie na naszej aktualnej „praworządności” zaciążyły nie tylko zaszczości historyczne, lecz również błędy, struktury, naciski, które wypadnie ocenić w kategoriach pozaprawnych. Spróbujmy zatem uporządkować pewne słowa i przynajmniej niektóre wyobrażenia.

W uniwersyteckich podręcznikach dokonuje się zazwyczaj rozróżnienia „praworządności formalnej” od „praworządności materialnej”, przy czym dla tej ostatniej poprawniejsze wydaje się określenie „praworządność rzeczowa”. Praworządność formalna ma oznaczać sytuację, w której wszystkie poczynania władzy, w szczególności jej działania w stosunku do obywateli, są oparte na prawie stanowionym lub uznawanym za obowiązujące zgodnie z zasadami danego systemu prawnego. Taka praworządność, niegdyś wyróżniająca dodatkowo w gronie państw, która polegała na tym, że aktualna wola suwerena była jedynym tytułem prawnym działania władzy, działania dowolnego, nie spetryfikowanego w ogólnych normach, a przez to nieprzewidywalnego dla poddanych, jest aktualnie nie do przyjęcia. Mieszcząc w sobie wszelkie możliwości, ma ona współcześnie niewielką wartość informacyjną. Trudno bowiem byłoby dzisiaj wskazać państwo, aparat władzy, który działałby inaczej niż w oparciu o stworzony przez siebie lub zasymilowany system jakichś norm prawnych.

Największe zbrodnie doby współczesnej były dokonywane z reguły nie przez stojących poza prawem złoczyńców, ale przez ludzi działających formalnie w imieniu państwa, w charakterze jego funkcjonariuszy, na podstawie prawa, które np. ludobójstwu nadało status legalnej służby państwowej. System prawny III Rzeczy jest tutaj przykładem najjaskrawszym, ale przecież nie jedynym. Zbrodnie z okresu stalinowskiego, południoafrykańskich rasistów,

męczeństwo narodu Kambodży — to tylko kilka przerażających epizodów najnowszej historii, kiedy prawo nie tylko nie zapobiegało czynom nieludzkim, ale było wręcz ich podstawą i usprawiedliwieniem. Wątpić wypada, by ktokolwiek przy ogólnie obowiązującym rozumieniu pojęcia praworządności zaryzykował twierdzenie, że państwo, w którym spełniony jest postulat „praworządności formalnej”, zasługuje już z tego tytułu na miano praworządnego. Istotne bowiem jest nie tylko to, aby przestrzegane było prawo, ale także to, jakie to jest prawo. Teoretycy prawa, próbujący udzielić odpowiedzi na odwieczne pytanie, jakim wymaganiem winno odpowiadać prawo i tworzony przez nie system, niejednokrotnie stawali przed niezwykle trudnym pytaniem. Dotyczyło to tych, którzy odrzucali istnienie innego, nadrzędnego systemu reguł postępowania, stojącego ponad prawem pozytywnym i od niego niezależnego (prawa naturalnego, norm religijnych). Skonstruowano — wśród innych — pojęcie prawa „prawego”, odpowiadającego normom moralnym społeczeństwa, prawa „służebnego”, lecz nie w złym znaczeniu dyspozycyjności dla rządzących, lecz w znaczeniu przydatności dla rozwoju poszczególnych dziedzin życia społecznego. Jest sprawą ogólnie znaną, że najczęściej prawo nie nadąża za przemianami społecznymi, za rozwojem cywilizacji. Częstokroć konserwatywne, statyczne w swych rozwiązaniach, nie jest dźwignią, lecz staje się hamulcem ludzkich poczynań. Stąd potrzeba szukania nowych rozwiązań, obowiązek prawników patrzenia na rzeczywistość, na jej nowe kształty, formy, nowym spojrzeniem władzy i prawdy. Dopiero pełnia wiedzy i prawda stać się mogą fundamentem praworządności.

PRAWORZĄDNOŚĆ I JEJ WYNATURZENIA

Na przedstawionym wyżej statycznym i tym wymarzonem układzie stosunków między prawem, jako zjawiskiem społecznym, a władzą, która je tworzy i stosuje, oraz społeczeństwem, nie wyczerpuje się zagadnienie praworządności. Sprawiedliwe prawo, oceniane tak wyłącznie na podstawie analiz prawnych, nie gwarantuje jeszcze rzeczywistej praworządności. R z e c z y w i s t a p r a w o r z ą d n o ś ć (samo pojęcie „praworządność” niestety się zdeprecjonowało) winna być bowiem rezultatem stopnia zaufania między rządzącymi, rządzonymi a prawem. Jest fundamentalnym założeniem, aby między tymi trzema „elementami” zachodziła możliwie pełna korelacja. Nade wszystko jednak rzeczywista praworządność musi prezentować postawy moralne, znajdując oparcie w możliwie pełnej akceptacji społecznej. Jesteśmy dalecy od uznawania koncepcji relatywizmu prawa, niemniej jednak nie istnieje państwo, którego system prawny byłby zwolniony od liczenia się z realiami społeczno-polityczno-gospodarczymi.

Praworządność jest, winna być nie tylko terminem prawniczym, ale niezwykle popularnym, nośnym hasłem społecznym. Stąd też deklarowanie gorącego poparcia dla tej idei staje się jednym z podstawowych kanonów techniki władzy. Z drugiej strony, rzeczywista realizacja wymogów państwa praworządnego jest trudna i dla rządzących w wielu przypadkach niezwykle niewygodna. Niekiedy rządzący są wręcz przekonani, iż prowadziłoby to do zagrożenia sprawowania władzy w ogóle. Z tej sprzeczności wynikają w praktycznej działalności różne sytuacje, które można by określić ogólnie jako stwarzanie pewnych pozorów, „potiomkinowskich wiosek” praworządności. Nie dotyczy to z reguły całego systemu prawnego, ale pewnych jego części, tych mianowicie, na których gruncie respektowanie reguł praworządności władza uważa za szczególnie niewygodne, za krępujące dynamiczny rozwój. W naszym Kraju zjawiska takie występowały fragmentarycznie w stosunkach cywilnoprawnych, w zakresie prawa karnego oraz przede wszystkim w ogromnej dziedzinie normowanej prawem administracyjnym.

Dla systemu prawnego, w którym obywatelom tylko się wydaje, że spełnia on ich konstytucyjne prawa, gdyż te prawa i przywileje są używane jako ogólnie dostępne hasła, przyjmujemy — w odróżnieniu od praworządności rzeczywistej — termin p r a w o r z ą d n o ś ć p o z o r n a. Praworządność pozorna lub pozorowana polega na tym, że poszczególne słowa, sformułowania nie znaczą tego, co winny oznaczać, a poszczególne ustawy czy zarządzenia wykonawcze w takim stopniu niwelują to, co zostało formalnie, pozornie,

poprawnie ujęte w przepisach podstawowych, że sprowadzają praworządność jedynie do legitymacji na zewnątrz. Wobec innych państw świata można wówczas głosić, że ustroj jest praworządny, ale w rezultacie chodzi tylko o zachowanie pozorów. Natomiast interpretacja wewnętrzna tego rodzaju systemu norm prawnych może być co najmniej labilna, zależna od sytuacji społeczno-polityczno-gospodarczej. System prawny, w którym praworządność rzeczywista odnosi się jedynie do wybranych dziedzin życia społecznego (np. do prawa rodzinnego i opiekuńczego, nieprocesowego) mógłby się umownie mieścić w określeniu minipraworządność.

Wychodząc z założenia, że pojęcie „praworządność” odpowiada „rządowi prawa”, przyjmujemy, że dla istnienia praworządności rzeczywistej musi zachodzić zgodność między prawem a rządzącymi i rządzonymi. Na tym tle, spośród różnych wynaturzeń praworządności, wskazać pragniemy na drugą — chyba skrajną — możliwość. Jest nią p r a w o r z ą d n o ś ć m i s t y f i k o w a n a, która przejawia się tym, że pewnym pojęciom i dodatnio ocenianym instytucjom prawnym przypisuje się inny sens, niż w społecznym odczuciu powinny one posiadać. Ten inny sens mieści się w świadomie założonym układzie sformułowań prawnych, które nie odzwierciedlają ani woli, ani prawdy społeczeństwa, ale zarazem społeczeństwo jest w sytuacji przymusowej i musi ten stan rzeczy akceptować. Ideałem praworządności mistyfikowanej jest taka perfekcja wypaczania poszczególnych pojęć, aby świat był przekonany, że chodzi o praworządność rzeczywistą. Rządzący, realizując swe zamierzenia, sięgają do podbudowania takiej praworządności dyspozycyjną teorią naukową. „Fachowcy” nadają jej z jednej strony cechy dobrej legitymacji na zewnątrz, z drugiej kształt odmienny od oczekiwań społecznych i — na miarę kwalifikacji służących mistyfikacji — zaopatrują całość w odpowiednie tłumaczenie różnic. Takie pojęcia, jak demokracja, wolne wybory, sprawiedliwy system płac oparty na zasadzie „każdemu według jego pracy”, nieskrępowane prawo do nauki, prawo do swobodnej decyzji co do pozostania lub wyjazdu z kraju, są oczywiście dodatnio oceniane przez całe społeczeństwo, które trudno byłoby przekonać o celowości rezygnacji z któregośkolwiek z wymienionych atrybutów państwa praworządnego. Jednakże „bieg życia”, normy prawne niższego rzędu, różne decyzje społeczno-polityczno-administracyjne, nieujawnione bliżej względy odbierały przez długie okresy w naszym systemie prawnym tym pojęciom walor prawdy, zmieniając je częstokroć w puste dźwięki. Jeżeli tak, to nie zachodzi trudność w klasyfikacji kryzysu naszego prawa.

Od praworządności mistyfikowanej odróżnić należy p r a w o r z ą d n o ś ć u m o w n ą. Będą to „rządy prawa”, które w milczącej lub odpowiednio „zawołowanej” umowie między rządzącymi a rządzonymi zostały przyjęte, wprowadzone w oparciu o interes nadrzędny, jakim jest byt Narodu. Taki interes nadrzędny nazywa się ogólnikowo „racją stanu”. Racja stanu, nie mieszcząca się przecież w kategoriach prawnych, dyktuje niekiedy konieczność pozanormalnego ograniczenia swobód obywatelskich, w szczególności wolności słowa i wolności zrzeczania się. To ona narzuca trudną do pogodzenia z regułami praworządności, czasem trudną do rozsądnej akceptacji społecznej, „nomeklaturową” politykę kadrową, politykę wyborczą itd. Zjawisko takie jest społecznie tolerowane tak długo, jak długo istnieje szeroki *consensus* społeczny co do rzeczywistych konieczności takich samoograniczeń, a niewątpliwie — co można łatwo przewidzieć — oceny mogą być skrajnie odmienne.

Obowiązkiem prawników jest nie tylko troska o kształt prawa, tzn. o treść norm prawnych, ale także wskazywanie społeczeństwu i władzy, bo leży to także w jej interesie, niebezpieczeństw związanych z uprawianiem gry pozorów, w różnych, także nie dających się tu wymienić, formach. Rzeczą prawników wyposażonych w uczciwość zawodową i rzetelną wiedzę jest również wskazywanie wymiarów i granic „racji stanu”, pojęcia jakże często — niestety — zastępującego osobiste, jednostkowe interesy.

System prawny dla swego sprawnego funkcjonowania musi mieć wbudowane mechanizmy korygujące. Ich funkcjonowanie powinno zapewniać, w razie naruszenia praworządności, przywrócenie prawidłowego stanu tzw. rzeczywistej praworządności. Brak takich skutecznie działających mechanizmów powoduje, iż zakłócenia w systemie państwa praworządnego są korygowane z opóźnieniem, często w wyniku napięć i konfliktów społecznych.

Jeżeli prawo jest świadomie czy też nieświadomie błędne, fałszywie, tendencyjnie skonstruowane, to w zależności od zawartych w nim treści albo rządzący nie są w stanie spełniać swych obowiązków w stosunku do państwa i obywateli, zawodzą pokładane w nich nadzieje, co uświadamia wszystkim (tak rządzącym, jak i rządzone) potrzebę zmiany prawa, albo też rządzeni nie respektują tego prawa, co przynosi określone dalsze konsekwencje. Dochodzi wówczas do mniej czy bardziej gwałtownych wystąpień przeciwko niesprawiedliwości (w danym układzie społecznym) prawa i prowadzi do konfrontacji między rządzącymi a rządzonymi, zwłaszcza gdy rządzący nie chcą lub nie umieją na czas zrozumieć potrzeby zmiany prawa.

Naruszenie zasad praworządności przez błąd tkwiący w samym prawie może spowodować różne konsekwencje. Są one zależne od zakresu i skutków społecznych błędu, od odpowiednio wczesnego wykrycia nieprawidłowej konstrukcji prawnej, od działania rządzących, władzy, wreszcie od stopnia uświadomienia i sposobu reakcji rządzone. Czym wcześniej następuje wykrycie błędu, czym rozsądniejsi i nie zadufani w sobie, mniej skostniali są ci, którzy posługują się błędnym prawem, którzy się na nie powołują, a więc przedstawiciele władzy, tym łatwiej dochodzi do przywrócenia praworządności przez zmianę, uzdrowienie prawa. Jeżeli jednak prawo jest złe, niemoralne, a rządzący nie widzą kryzysu, hamującej roli tego prawa — nie doprowadzają, nie dopuszczają do jego zmian lub wprowadzają zmiany jedynie pozorne, ubierając ten sam system prawny w inną „szatę werbalną”, nie licząc się z wolą społeczeństwa, to biada państwu i jego obywatelom.

Istnieje możliwość, że prawo istnieje jedynie jako narzędzie rządzących, którzy za jego pomocą zapewniają sobie władzę nad rządzonymi. Wówczas wartość tego utylitarne narzędzia jako prawa — aczkolwiek winno ono ulec zmianie — jest bez większego znaczenia, na niemoralne prawo nakłada się bowiem naruszenie zasad praworządności, tkwiące w postępowaniu rządzących, władzy. Nie może tu być mowy o błędzie, lecz o świadomym wykorzystywaniu prawa na rzecz bezprawia. Wyjątkowo jedynie daje się wykorzystać dobre prawo dla celów z nim sprzecznych. Najczęściej następuje zbieg złego, niemoralnego, odpowiednio tendencyjnie ukształtowanego prawa z niepraworządnymi rządzącymi. Nie chodzi więc o ludzi nieudolnych, lecz o takich, którzy ze względu na chęć posiadania, utrzymania się przy władzy za wszelką cenę lub ze względu na układ różnych zobowiązań nie liczą się ani z prawem, ani z obywatelami.

Przywrócenie praworządności może nastąpić w takim przypadku nieledwie wyłącznie na drodze konfrontacji między rządzonymi a rządzącymi. Sprawa wprowadzenia prawa „prawego” stanowi przy uzdrawianiu struktury społecznej takich rządów działanie nieodzowne, lecz wtórne.

Trzecia możliwość to naruszenie zasad praworządności przez rządzone, gdy obowiązują „dobre”, moralne prawo, a rządzący stosują je poprawnie, prawidłowo. Takie działanie w formie zorganizowanej, np. przez anarchistów, można uznać za przypadek wyizolowany, patologiczny. Założyć by należało, że rządzeni — wbrew wynikającym dla nich z funkcjonowania praworządności korzyściom — godzą w tę praworządność, co zbiorowo, w sposób zorganizowany nie może wynikać z przesłanek racjonalnych.

Jest rzeczą oczywistą, że w każdym państwie istnieją „indywidualności”, które z różnych przyczyn nie mieszczą się w danym porządku prawnym. Ich niejednokrotnie irracjonalna działalność (np. częściowo terrorystów) godzi w porządek prawny, może nawet przejściowo doprowadzić do załamania się zasad praworządności. Jednak nawet najbardziej praworządne państwo winno być przygotowane, by właśnie zgodnie z porządkiem prawnym przeciwstawić się takiej ewentualności.

Popełniane przez poszczególnych obywateli przestępstwa, nadużycia pozostające w sprzeczności z prawem niewątpliwie naruszają zasady praworządności, ale równocześnie w jakimś stopniu je weryfikują. Gdy łamanie konkretnego przepisu prawnego staje się nagminne, może się okazać, że przepis ten jest błędny, jest anachronizmem społecznym, jest sprzeczny z odczuciem społecznym, ze strukturą ekonomiczną. Wówczas w zdrowym organizmie społecznym dochodzi do likwidacji kryminogennej sytuacji przez szukanie rozwiązań, np. społeczno-ekonomicznych, względnie odpowiednie analizy dają podstawę zmiany przepisu.

PRAWORZĄDNOŚĆ — SPRAWIEDLIWOŚĆ I ŻYCIE GOSPODARCZE

Nie wdając się w teoretyczne dywagacje, proponujemy jeszcze inne, bardziej „socjologizujące” podejście do zagadnienia. Zastanović się mianowicie wypada, co społeczeństwo rozumie przez termin „praworządność”, jakie są społeczne oczekiwania i żądania stawiane państwu i prawu, a odpowiadające obiegowemu znaczeniu słowa „praworządność”.

Z licznych wypowiedzi zawartych zarówno w dokumentach, rezolucjach, porozumieniach, jak i w indywidualnych wystąpieniach, można wysnuć w tym zakresie wnioski co do głównych elementów „roszczeń społecznych” pod adresem prawa i metod działania w państwie.

Najogólniej rzecz ujmując, prawo musi być s p r a w i e d l i w e. Aby temu wymaganiu, jakże płynnemu i ocennemu, sprostać, konieczne jest spełnienie kilku przesłanek. Pierwszą i najważniejszą z nich jest konieczność przestrzegania zasady r ó w n o ś c i obywateli wobec prawa. Zasada ta została także w Konstytucji PRL wysunięta na pierwszy plan spośród wszystkich „praw i wolności obywatelskich” (art. 67 ust. 2 Konstytucji PRL). Przepis Konstytucji PRL mówi jednak tylko o równości „praw”, jednakże nie mniej ważna jest i druga strona „medalu”, mianowicie równe obowiązki. Popatrzmy prawdzie w oczy: równość wobec prawa nie oznacza, iż sytuacja prawna wszystkich obywateli jest i powinna być identyczna. Wszystkie systemy prawne na świecie przewidują różnorodne ograniczenia i preferencje z uwagi na kwalifikacje zawodowe, wykształcenie, wiek, stan zdrowia, a nawet przekonania polityczne. Oczywiście jest przecież dla każdego, że „prawo” do wykonywania zawodu lekarza, sędziego, adwokata mają tylko osoby legitymujące się wykształceniem i sprawdzonymi kwalifikacjami, a inne osoby tego „prawa” nie mają. Mniej jednoznaczne, ale — naszym zdaniem — zrozumiałe jest także to, że prawo może stwarzać przeszkody w obejmowaniu stanowisk związanych bezpośrednio z obroną danego państwa, danej ideologii czy porządku społecznego osobom, które deklarują swoją wrogość względnie indyferentny stosunek wobec tego systemu wartości, którego ochrona miałaby stanowić ich obowiązek. Nie jest to jednak pogląd tak oczywisty. Świadczą o tym namiętne spory narosłe wokół tak zwanego Berufsverbot, stosowanego wobec „elementów radykalnych”, czytaj: lewicowo-radykalnych w RFN, a także — dla kontrastu — w krajach demokracji ludowej w stosunku do osób nie identyfikujących się z ideologią marksistowsko-leninowską. Odnosi się to szczególnie do szeroko pojętych stanowisk „nomenklatury”.

Banalne jest również stwierdzenie, że różne są także obowiązki poszczególnych ludzi, wynikające z faktu wykonywania pewnego zawodu, sprawowania funkcji, uzyskiwanych dochodów itd. „Równość wobec prawa” to nie utopijna „urawniłowka”. Przecież właśnie równość nierównych byłaby nierównością i niesprawiedliwością. Rzecz jednak w tym, czy wskazane przez prawo k r y t e r i u m wyróżnienia i jego z a k r e s są społecznie uzasadnione. Tak np. społecznie usprawiedliwione jest zapewnienie wobec szerokiego zakresu obowiązków odpowiednio wysokich wynagrodzeń, ponadprzeciętnych warunków mieszkaniowych czy nawet pewnych przywilejów zaopatrzeniowych osobom na kierowniczych stanowiskach. Nieusprawiedliwione — naszym zdaniem — bo niekonieczne dla należytego spełnienia powierzonych funkcji będzie natomiast przyznanie przywilejów, a w tym szczególnie rentowych, rodzinom tych osób.

Zrozumiałą jest fakt, iż stanowiska w aparacie partyjnym oraz stanowiska w administracji państwowej, te związane z podejmowaniem decyzji politycznych, powierzane są jedynie ludziom aktywnie popierającym istniejący porządek polityczny i społeczny. Oczywiście takie wyróżnienia zrozumiałe są jedynie wówczas, gdy istniejący porządek polityczny i społeczny jest ogólnie akceptowany, jest odpowiednikiem tzw. woli ludu. Nigdy i nigdzie nie zyskuje natomiast aprobaty społecznej taka sama „nomenklaturowa” praktyka, stosowana w odniesieniu do tysięcy innych stanowisk kierowniczych i pseudokierowniczych w administracji, gospodarce, a także — co jest już zupełnym *curiosum* — w działalności twórczej, tj. w nauce i kulturze. Za społecznie uzasadnione trzeba uznać przyznanie przywilejów zaopatrzeniowo-mieszkanie-

wych górnikom. Podobnej oceny nie zyskało natomiast w opinii społecznej daleko idące uprzywilejowanie Milicji Obywatelskiej i Służby Bezpieczeństwa. Tu powołać można znane powiedzenie Lenina z zakresu praworządności: „Państwo, w którym policjanci zarabiają więcej niż nauczyciele, jest państwem policyjnym”. Przykłady można mnożyć. Już jednak z tego, co dotychczas wykazano, wynika, że nie sposób byłoby ustalić precyzyjnych kryteriów „usprawiedliwionej nierówności”.

Ogólnie tylko można powiedzieć, iż uzasadnieniem wprowadzonego przez prawo uprzywilejowania sytuacji prawnej pewnej kategorii obywateli (nigdy zaś personalnie, indywidualnie oznaczonych osób) może być jedynie ich rola społeczna, a rodzaj i skala takiego wyróżnienia musi być odpowiednia, tzn. celowa dla należytego wypełniania spełnianej dla społeczeństwa funkcji. Kryteria społeczne są zmienne i jedynie funkcjonowanie demokratycznych reguł gry społecznej zapewnia aktualizację i kontrolę nad tym, czy przyjęte przez prawo preferencje lub ograniczenia są zgodne z systemem wartości podzielanych przez większość społeczeństwa.

Niezmiernie ważnym, niezbędnym przejawem „równości wobec prawa” jest to, aby jednakowo prawo było przez organa państwowe jednakowo do wszystkich stosowane. Wszyscy obywatele PRL podlegali i podlegają identycznym zakazom i nakazom sprecyzowanym w kodeksie karnym, w ustawie karnej skarbowej, w dekreście o zobowiązaniach podatkowych. Przepisy te obowiązują w identycznym zakresie wszystkich, bez względu na pozycję społeczną, przekonania i zasługi. Normy prawa karnego stwarzają tzw. minimum wymagań społecznych, ich dolny próg. Wypadek drogowy spowodowany przez nietrzeźwego ministra jest takim samym przestępstwem jak podobna kolizja, której sprawcą był nietrzeźwy robotnik. Gwałt dokonany przez zwyrodniałych wyrostków jest występkiem lub zbrodnią z art. 168 § 1 lub 2 kodeksu karnego zarówno wówczas, gdy sprawcy i ich rodzice pochodzą z lumpenproletariatu, jak i wtedy gdy należą do „elity”. Przestępcą jest kierownik budowy zagarniający pieniądze wyłudzone starą, ale ciągle „jarą” metodą „martwych dusz”. Ten sam przepis ustawy karnej winien być wszakże zastosowany i do naukowca pobierającego wysokie honoraria za ekspertyzy, jeżeli są one bezwartościowe albo w ogóle nie wykonane. Niewiele zjawisk „minionego” — oby rzeczywiście — okresu wzbudziło takie oburzenie społeczne jak ostentacyjnie naruszający zasadę równości „przywilej nietykalności”, czyli — ogólnie rzecz określając — zwolnienie górnych warstw „nowej klasy” od uciążliwości związanych z obowiązywaniem i stosowaniem jednakowego przecież dla wszystkich prawa karnego, przepisów dewizowych, celnych, nawet przepisów o ruchu pojazdów na drogach publicznych itp. (Nie znaczy to, że aktualnie obowiązujące przepisy, zwłaszcza dewizowe, uważamy za moralne, za zgodne z interesem społecznym.) Stąd też postulat tzw. „rozliczeń” miał i nadal ma znaczenie podstawowe. Jest on elementarnym warunkiem praworządności w ogóle, bez którego spełnienia wszystkie dalsze pociągnięcia władzy, zmierzające do przywrócenia i umocnienia praworządności, brzmią mało wiarygodnie i są — naszym zdaniem — nierealne.

„Sprawiedliwość” prawa nie wyczerpuje się w równości obywateli wobec prawa. Powinno ono wyrażać i chronić te wartości, którym większość społeczeństwa przyznaje rangę najwyższą. Niepodległy byt państwowy i tożsamość narodową społeczeństwo polskie stawiało niezmiennie na pierwszym planie. Nie mogły zatem uzyskać aprobaty szerszych kręgów społeczeństwa poczynania władzy częściowo tylko znajdujące oparcie w obowiązujących przepisach prawnych, a które zmierzały do zafałszowania i zatarcia polskich tradycji niepodległościowych, do ograniczenia rozwoju życia duchowego, w tym przede wszystkim — religijnego, do wyjałowienia literatury i sztuki, do uczynienia z nauki i jej przedstawicieli posłusznego narzędzia władzy, jednym słowem — do niszczenia istniejącej substancji duchowej Narodu. Starania te, czynione wprawdzie wytrwale, ale — co trzeba przyznać — przy niewielkim użyciu środków represyjnych, nie powiodły się w pełni. Przyniosły rezultaty, których rozmiary w zakresie kulturalnego, intelektualnego i moralnego spustoszenia niełatwo dzisiaj ocenić. Wątpliwość dotyczy — niestety — jedynie rozmiarów, a nie samego faktu, który wydaje się niewątpliwy.

Prawo musi gwarantować i chronić podstawowe dobra osobiste i wolności obywatelskie. Swoboda głószenia także nieortodoksyjnych poglądów (wolność słowa), dostęp do zróżnicowanych źródeł informacji, wolność wyboru miejsca pobytu, pracy, wyjazdu, zrzeszania się (świadomie używamy określeń potocznych), wykonywania praktyk religijnych, zostały wprowadzie zagwarantowane w Konstytucji PRL, ale o ich rzeczywistej treści decydowały normy niższego rzędu oraz regulowana wewnętrznymi przepisami, a czasami wręcz „operatywnymi” poleceniami, praktyka władz państwowych. Społeczeństwo polskie jest dojrzałą, europejską społecznością, o tysiącletniej tradycji państwowej, o kulturze otwartej i chłonnej, której zasadniczy zrąb ma chrześcijański rodowód. Naród nasz ma także bogate tradycje ruchu socjalistycznego, demokratycznego i oryginalnej postępowej myśli społecznej. Toteż Naród taki ma własne, wyrosłe z wielowiekowej tradycji wyobrażenia o tym, czym jest wolność słowa, zrzeszania się, wyboru miejsca pobytu i czym są inne wolności osobiste i obywatelskie. System prawny, posługujący się wprowadzie pojęciami wolności obywatelskich, zwrotami budzącymi bezdyskusyjne uznanie społeczne, ale nadający im w praktyce treść zupełnie różną od tego, co za sensowne uznaje większość społeczeństwa, a więc będący praworządnością mistyfikowaną, nie może liczyć na pozytywne przyjęcie, na akceptację.

Do podstawowych wolności obywatelskich należy zaliczyć taką, której zazwyczaj nie wymienia się w tekstach prawnych, bo umyka ona prawniczym formułom, ale której obowiązywanie i przestrzeganie uważamy za potrzebę nader istotną, a mianowicie wolność od kłamstwa i manipulacji, którą — formułując rzecz w inny sposób — można by określić jako *p r a w o d o p r a d y*. Świadome i systematyczne posługiwanie się kłamstwem i przemilczeniami jako metodą postępowania władzy wobec społeczeństwa stanowi nie tylko postęperek zły moralnie, ale narusza konstytucyjną zasadę ludowładztwa (art. 1 ust. 2 art. 9 Konstytucji PRL) i godzi w godność osobistą obywateli. Często bowiem w środkach masowego przekazu przedstawiało się (nie chcemy jątrzyć i stąd użycie czasu przeszłego) pewne fakty, zjawiska, poglądy w sposób wskazujący, iż autorzy podawali w wątpliwość elementarną umysłową sprawność i wrażliwość moralną społeczeństwa. Władza posługuje się kłamstwem, gdy chce ukryć fakty dla siebie niekorzystne lub osiągnąć aprobatę społeczną bądź przynajmniej brak sprzeciwu dla planowanych poczynań, nie odpowiadających odbiorcom tego kłamstwa. W każdym przypadku chodzi o zapewnienie sobie takiego zachowania społeczeństwa, które byłoby dla władzy najkorzystniejsze z możliwych.

Posługiwanie się kłamstwem w stosunkach między władzą a społeczeństwem stanowi próbę wyłudzenia od społeczeństwa postaw lub świadczeń w danej sytuacji władzy nienależnych. Odłożenie tego narzędzia sprawowania władzy i to odłożenie na taką odległość, by nie znajdowało się zawsze pod ręką, stanowi niezwykle ważne zadanie, które spełnić może tylko prawo oraz stworzone przez nie instytucje i gwarancje. Nie można tu pominąć na różny sposób wypowiedianych słów najwyższego i niekwestionowanego autorytetu moralnego — Ojca św. Jana Pawła II: „nie bójcie się prawdy”.

Zadaniem prawa jest ochrona i zabezpieczenie mienia obywateli, mienia nabytego zgodnie z prawem (por. art. 17, 18, 58 Konstytucji PRL). Nie odpowiadają społecznym kryteriom „sprawiedliwego prawa” niektóre postanowienia zawarte m.in. w przepisach o gospodarce terenami na obszarach miast (np. prawo pierwokupu lub wykupu, przejmowanie przez państwo działek budowlanych za ceny wręcz śmieszne), w aktach normatywnych odnoszących się do gospodarki rolnej (np. krzywdzące indywidualnych rolników niektóre rozwiązania w ustawie o wymianie gruntów i ich scalaniu). Naruszały tę zasadę niektóre przepisy podatkowe (np. osławiony jednorazowy podatek od wzbogacenia za ostatnie 20 lat), naruszają ją nadal przepisy normujące system ubezpieczeń komunikacyjnych przez zapewnienie ekonomicznie nie usprawiedliwionych, rażąco jednostronnych korzyści państwowej instytucji ubezpieczeniowej itd. Stworzenie słusznego, sprawiedliwego prawa w tej dziedzinie jest wymogiem okresu odnowy, potrzebą praworządności i jest już poważnie zaawansowane.

Sprawiedliwe prawo musi zabezpieczać ład i porządek. Życie w poczuciu bezpieczeństwa nie może być społecznym luksusem, przywilejem wybranych. Daleko odeszliśmy

od okresu, w którym ranny dzwonek mleczarza budził przerażenie, ale to nie wszystko. Ład i porządek to nie tylko kwestia technicznej sprawności „sił porządkowych”, to również pewność, że postępujący zgodnie z prawem obywatel nie będzie narażony na represyjne działanie władzy. Ład i porządek mają służyć społeczeństwu, zabezpieczać i harmonizować interes ogółu z wolnościami osobistymi jednostek. Mają stwarzać ramy i granice, w których może rozwijać się życie gospodarcze, polityczne i społeczne, w jego pluralizmie nie wolne od elementów walki, polemiki, kontrowersji, prezentacji różnych stanowisk. Taka koncepcja ładu społecznego, jakże różna od prostego i wygodnego w realizacji stylu monolitowego, koszarowego, stylu pozorowanej jednomyślności, rodzi się opornie, ale początek został już niewątpliwie zrobiony.

Wreszcie nie wolno zapomnieć, że w państwie socjalistycznym prawo jest istotnym, choć nie jedynym, regulatorem życia gospodarczego. Normy prawne stwarzają organizacyjny kształt gospodarki, mechanizmów jej działania, normują podstawowe czynniki oddziaływania ekonomicznego. Aktualny stan prawa gospodarczego w Polsce jest — niestety — odpowiednikiem stanu ekonomiki, będąc równocześnie poważnym elementem destabilizacji, chaosu i kompletnego „zatoru” we wszystkich właściwych dziedzinach narodowej ekonomiki. Wady tego systemu były wielokrotnie obszernie omawiane. Jest to jedna z form kryzysu prawa tworzonego bez wystarczającej znajomości przedmiotu. Generalna konkluzja tej treści, iż zdrowy rozsądek, wiedza o podstawowych zasadach gospodarczych czy wreszcie elementarna troska o ograniczenie nieprawdopodobnego marnotrawstwa były, przy tworzeniu nieprzebranej ilości przepisów, kryteriami uwzględnianymi raczej w dalszej kolejności, nie jest przesadna. Funkcjonowanie prawa gospodarczego i w tej dziedzinie narosłe zjawiska zdeformowały w swym ciągu przyczynowym cały system prawny. Na gruncie prawa gospodarczego narastał zaraźliwy mit o wszechmocy prawa, o tym, że wystarczy wydać stosowne przepisy i rzeczywistość musi się przed nimi ugiąć. Regulacje i instytucje prawa gospodarczego stanowiły przekonujący dowód na to, że ignorancja nie stanowi żadnej przeszkody w twórczości prawnej. I wreszcie nigdzie bardziej prawo i jego niekontrolowany rozrost nie stanowiły klarowniejszego przykładu działań pozorowanych. Wydawanie przepisów o gospodarowaniu zastępowało samo gospodarowanie. Politykowaniem w gospodarce zastępowano niezbędną, racjonalną działalność ekonomiczną.

Wszystkie te anomalie dostrzec można także w innych gałęziach prawa, ale w sferze regulacji gospodarczej były one szczególnie intensywne, następstwa zaś — wyjątkowo dramatyczne. Inflacja prawa — a na gruncie prawa gospodarczego mieliśmy do czynienia z inflacją wręcz galopującą — prowadzi w swych skutkach społecznych do podobnych zjawisk jak inflacja w polityce pieniężnej. Ta ostatnia powoduje atrofie pieniądza. Przestaje on mianowicie spełniać właściwą mu rolę środka wymiany, wyznaczania wartości, regulatora obrotu. Słowem, obieg pieniężny przestaje być krwiobiegiem ekonomiki, ze skutkami dla niej podobnymi jak załamanie się krwioobiegu w żywym organizmie. Wystarczy spojrzeć dookoła, by zrozumieć co oznacza w praktyce dla poszczególnych ludzi i gospodarki narodowej oderwanie wartości pieniądza od przedmiotów, które mają być za ten bezwartościowy pieniądz nabyte. Inflacja prawa prowadzi na równi z inflacją pieniądza do podważenia jego znaczenia jako wyznacznika ludzkich zachowań, jako kryterium zgodności postępowania z zasadami uczciwości i przyzwoitości. Stwarzając ogólnie działające kryminogenne stosunki rodzi nie tylko pokusę, ale wręcz konieczność ignorowania prawa, sprowadzając do zera autorytet konkretnego, omijanego przepisu, jak i drastycznie obniżając społeczną ocenę prawa i jego roli w ogóle.

Są to zjawiska niezmiernie groźne dla praworządności. Dlatego też gruntowna reforma i naprawa prawa gospodarczego, polegająca m.in. na radykalnym ograniczeniu ingerencji prawnej w dziedzinę gospodarowania na rzecz samoczynnych mechanizmów ekonomicznych, stworzenie norm prawnych rozsądnie wykorzystujących obiektywnie istniejące czynniki ekonomiczne, a nie wyrażających ignorowanie ich istnienia, stanowi warunek konieczny nie tylko do rozpoczęcia procesu odbudowy ekonomiki, ale i do rekonstrukcji znaczenia i autorytetu prawa, a tym samym — stworzenia trwałych fundamentów praworządności.

PRAWORZĄDNOŚĆ A „NURT ROZLICZENIOWY”

Powszechnie jest pragnienie życia w państwie praworządnym. Jest ono dla nas, zwykłych zjadaczy chleba, tym silniejsze, im potężniejsza, bardziej wszechogarniająca staje się machina państwa. Praworządność, jako przeciwstawienie samowoli i bezprawia, stanowi dla współczesnego społeczeństwa wartość podstawową. Wartość jej jest tak oczywista, że nawet ci, dla których „rządy prawa” jawiły się co najwyżej jako metoda stosowana przez nich, ale nie wobec nich, nie podawali w wątpliwość jej podstawowego znaczenia w życiu społeczeństwa i państwa. Gdy jednak prawda nie znaczy prawdy, a sprawiedliwość nie znaczy sprawiedliwości, wytwarza się stan mistyfikacji praworządności. Społeczeństwo używa wówczas w odpowiedzi tym mocniejszych argumentów, a narastające dążenie do wykrycia prawdy ujawnia się jako siła nośna praworządności.

Zjawiska te, narastające od lat, odczuwane powszechnie, ale w swej warstwie faktograficznej znane bardzo wąskiemu kręgowi „wtajemniczonych”, stworzyły chyba najbardziej zapalny, wręcz wybuchowy, element konfliktu między społeczeństwem a władzą. Wielu jej przedstawicieli z zaskakującą łatwością posługiwało się szczytnymi hasłami, propagandą i fikcją do kamuflowania poczynań, zgoła odmiennych od głoszonych haseł i ideologii, których mieli być awangardą. Kiedy przestały skutecznie działać administracyjno-polityczne instrumenty, dotychczas działające bezbłędnie, zabezpieczające sprawców tych poczynań przed reakcją prawa, a władzę jako całość przed kompromitacją polityczną, ujawnienie tych faktów okazało się dla wielu i niespodziewane, i tak szokujące, iż nadało całemu ruchowi „egzekucji praw” oraz oczywistemu i w pełni uzasadnionemu pragnieniu życia w „państwie prawa” tak przemożny charakter „rozliczeniowy”.

W burzliwym okresie po Sierpniu 1980 roku, w Kraju trapiionym biedą, głębokim kryzysem ekonomicznym, załamaniem się autorytetu władzy i sprawności jej technicznego działania, przestrzeganie reguł państwa praworządnego stało się jednym z najważniejszych postulatów społecznych. Postulat ten — zresztą jak kilka innych istotnej miary — powszechny i kategoryczny, aczkolwiek umieszczony w realiach politycznych, w tym także wobec prezentowanego społeczeństwu ciągłego i falowo zmiennego niebezpieczeństwa zewnętrznego, nabrał aspektu wyjątkowej powagi.

Powszechnie dążenie do praworządności zabarwione zostało goryczą, a także wstydem, zażenowaniem wobec ujawnionych już i nadal stopniowo ujawnianych przykładów jaskrawego bezprawia, przejawów totalnej samowoli, pogardy dla społeczeństwa i uznawanych przez nie wartości, wreszcie wciąż jeszcze trudno wyobraźalnej demoralizacji struktur władzy, tych najwyższych nie wyłączając. Ustalenie, czy system jako taki, czy raczej jego wypaczenia, czy zła organizacja państwa, czy wadliwy dobór kadr, kto i w jakim zakresie zawinił, czy uczynił to z chęci zysku, czy na skutek nieudolności itd., stało się ważnym i bezwzględnie koniecznym warunkiem zadośćuczynienia elementarnemu poczuciu sprawiedliwości. Niewiarygodni stali się wszyscy, względnie prawie wszyscy; jedni dlatego, że sami dopuścili się czynów niegodnych, inni dlatego, że milczeli i nie przeciwstawiali się złu, a jeszcze inni — niezależnie od swej osobistej odpowiedzialności — dlatego, że należeli do aparatu władzy skompromitowanego zarówno metodami, jak i rezultatami działalności. Dziś zatem wszyscy „rozliczają” wszystkich. Kształtowanie nowych ogniw władzy państwowej, politycznej, społecznej utożsamia się — oby tak rzeczywiście było — z dowodem niewinności, z dowodem braku odpowiedzialności za przeszłość, ponadto wymaga się równocześnie (w każdym razie na szczeblu najwyższym) przedstawienia realnej koncepcji wyjścia z chaosu, i to nieodzownie bez sięgania do metod niezgodnych z zasadami praworządności. Przeprowadzenie procesu rozliczeniowego w pełni i do końca jest dla władzy, dla Partii bolesne; wymaga odwagi i poczucia odpowiedzialności. Jest wszakże społecznie niezbędne, i to z każdego punktu widzenia.

Przyzwyczajiliśmy się porównywać zryw społeczny z Sierpnia 1980 roku z uprzednio przez nas przeżywanymi zdarzeniami, np. z 1956 r. względnie 1970 r. Po upływie roku od Sierpnia

1980 r. narzucają się — przy zachowaniu wszelkiej proporcji — bardziej adekwatne relacje porównawcze: Rewolucja Francuska, Rewolucja Październikowa, Polski Sierpień 1980 r. W tym zestawieniu cena rozliczeń polskiej rewolucji w jakże szczęśliwie ewolucyjnych, lecz równocześnie radykalnych, przemianach posierpniowych jest niezmiernie niska. Wydają się zapominać o tym ci, którzy reprezentują grupę nazywaną popularnie „właścicielami państwa”, którzy wiarygodnie nie oczyszcili się jeszcze z zarzutów. Czy to nie oni także doprowadzili do karygodnych wynaturzeń? Nie mogą liczyć na zrozumienie i szersze poparcie oburzone (a może bardziej przerażone) nawoływania do zaprzestania „rozliczeń”, określanych demagogicznie mianem polowania na czarownice, do skupienia wysiłków raczej na przyszłości niż na przeszłości itp. Powojenny cykl kryzysów okazał się jednak bardziej pouczający dla społeczeństwa niż dla władzy. Wszystkie dotychczasowe próby naprawy Rzeczypospolitej bardzo szybko kończyły się fiaskiem, m.in. dlatego, że realizację słusznych i mądrych programów pozostawiano niezmiennie w rękach tej samej grupy ludzi, która swoją niekompetencją, a niekiedy wręcz złą wolą, udowodniła w sposób bezdyskusyjny, że naiwnością jest pokładać wiarę w siłę haseł i dobrą wolę ludzi, którym głęboko obcy, wręcz odpychający musiał się wydać każdy program demokratyzacji, samorządności, swobody politycznej; musiało to prowadzić do gorzkich rozczarowań. Brak kary za popełnione winy, niekiedy — nawet za zbrodnie, nie stwarzał żadnych hamulców przed popełnianiem takich i podobnych czynów w przyszłości, tym bardziej że odnosiło się to do ludzi, którym obca była koncepcja grzechu i kary innej niż realizowanej przez państwo i jego aparat. Nie można zapomnieć, że władza, Partia, na której ciążyą takie winy, obowiązana jest przynajmniej do jednego: do skromności i koniecznej dozy pokory, a w każdym razie do nieprzeszkadzania sprawiedliwości. Socjalizm bowiem miał zapewnić Narodowi wolność od głodu, strachu przez nieuctwem, ale nie wolność od strachu przed karą dla tych, którzy na nią, zgodnie z prawem, zasłużyli. Wszystkie poczynania opóźniające i utrudniające „rozliczenia”, a jest ich sporo, szkodzą przede wszystkim władzy, to oczywiste. Potęgują stany napięcia, gniewu i braku zaufania do władzy, szkodzą bezpośrednio także całemu społeczeństwu.

W takim świetle jest oczywiste, że padać muszą także nieuzasadnione zarzuty pod adresem konkretnych przedstawicieli tzw. elity władzy, a także w stosunku do pionków — wykonawców. Przy braku bowiem jawności życia społecznego dawne nadużycia i błędy jednych obciążają mogą, do czasu uzyskania przeciwdowodu, również niewinnych. Nie oznacza to jednak akceptowania obcego każdemu prawnikowi domniemania winy w sensie ściśle prawnym.

Zarzuty i oskarżenia nie zastąpią dowodu winy przeprowadzonego na zasadach i w warunkach określonych przez prawo. Chodzi jednak o zrozumienie faktu, iż możliwe niekiedy niesłuszne zarzuty nie mogą stać się argumentem służącym zahamowaniu, a nawet torpedowaniu działań zmierzających do ujawnienia i ukarania tych, którzy nie są oskarżeni bezzasadnie. Sporadyczne przypadki bezpodstawnych oskarżeń czy pomówień, zawsze bolesne dla osób nimi dotkniętych, są ceną polityczną „błędów i wypaczeń” popełnionych przez siłę polityczną, z którą się identyfikowali, nie odbiera to jednak tym ludziom możliwości skorzystania z wszystkich środków ochrony prawnej (art. 24 k.c., art. 178 k.k.). Praworządność wymaga od organów ścigania, a w odrębnym pionie — od czynników politycznych, konsekwentnego pełnienia ich obowiązków w ujawnianiu osób bezpośrednio i pośrednio winnych katastrofy *in toto et in membris*. Od społeczeństwa praworządność wymaga cierpliwości, ale też stałego, niestrudzonego, nieustępliwego kontrolowania techniki i zakresu sprawdzania zarzutów. Jeżeli chcemy zyskać szanse powrotu do zasad praworządności, nie możemy ulegać zmęczeniu. Mylne jest przekonanie niektórych, nielicznych, ale za to głośnych działaczy, jakoby kontynuowanie tzw. rozliczeń stanowiło przejaw słabości władzy. Jest akurat wręcz przeciwnie. I trzeba wreszcie przypominać o tym, że pociągnięcie do odpowiedzialności p r a w n e j (karnej czy finansowej) nie może być funkcją takiej czy innej linii politycznej, wyrazem przewagi jednej tendencji nad inną, ale po prostu s t o s o w a n i e m p r a w a — i niczym więcej.

Częstokroć spotykamy się z wywoławczym hasłem: zmęczenie. Nie chodzi tu o zmęczenie wynikające z szerokiego wachlarza niedogodności dnia codziennego, trudności gospodarczych. Istotniejsze dla problematyki praworządności jest zmęczenie społeczeństwa permanentną walką o to, aby niejawne stało się jawne, aby w pełni ujawnione zostały mechanizmy przypadków aferowo-mafijnej działalności, aby równość wobec prawa przestała być jedynie pustym dźwiękiem konstytucyjnym.

Właśnie w rzetelnie pojmowanych zasadach praworządności mieści się prawo podejrzanych do obrony. Broniącemu się podejrzanemu wolno bezkarnie mijać się z prawdą, kłamać. Naiwnością byłoby domaganie się innej postawy. A jednak w społecznej ocenie w sporze o prawdę rodzi się negatywne odczucie i obawy właśnie o praworządność. Zakładając jednak, że każdy ma prawo do obrony i że nie dotyczy to wyłącznie ludzi niewinnych, należy przewidzieć wszelkie warianty uchylania się od odpowiedzialności, a tym samym przeciwstawiania się realizacji prawa i sprawiedliwości w odnowie życia społecznego.

Dotychczasowy brak jawności życia społecznego, wypaczony, zdegenerowany system nauczania przedmiotów, umownie nazywanych humanistycznymi, serwowanie społeczeństwu w różny sposób i w różnej formie ekstremalnych poglądów polityczno-społecznych stworzyły, uwarunkowały i nadal uzasadniają sytuację, w której rezultacie poczucie praworządności przeciętnego obywatela ma charakter — powiedzmy — intuicyjny. Aby to poczucie praworządności nabrało cech wiedzy i zarazem realizmu, winno być na tle aktualnej sytuacji analizowane, ugruntowane i przekazywane przez specjalistów, a tymi w omawianej dziedzinie są prawnicy.

Zachodzi więc niezbędna potrzeba możliwie najszerszego włączenia się prawników w tę dziedzinę działalności NSZZ „Solidarność” jako inicjatora przemian, które polegają na kształtowaniu prawa, na jego tworzeniu, które pozostają w związku z prawem, są motywowane wolą przywrócenia praworządności.

W Krakowie staraliśmy się dać temu wyraz kolejnymi uchwałami Rady Adwokackiej, działającej na trzy województwa: miejskie krakowskie, nowosądeckie i tarnowskie. Również szukaliśmy rozwiązań zmierzających ku praworządności przez żmudną, codzienną pracę Zespołu Doradców Prawnych przy Zarządzie Regionu Małopolska. W Krakowie działa Krajowa Komisja Koordynacyjna Pracowników Prokuratury. Wreszcie należy położyć nacisk na działalność jednego z najmocniejszych środowisk sędziowskich „Solidarność”, a w szczególności na powołane i działające na bazie KK NSZZ „Solidarność” Sądu Wojewódzkiego w Krakowie — Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. W pracy tej instytucji znalazła wyraz tak potrzebna jedność współdziałania naukowców z praktykami różnych dziedzin prawa, we wspólnym szukaniu dróg do praworządności. Podjęte wspólnie społeczne wysiłki prawników zmierzają do „rozliczenia się” z tymi działami prawa, które są co najmniej niedoskonałe, a niejednokrotnie niemoralne.

Zasadniczy ogólnospołeczny „nurt rozliczeniowy”, bez którego nie odnajdziemy praworządności, toczy się jednak na innych płaszczyznach. W początkowym okresie pierwszych porozumień rozliczenia dotyczyły stosunku obywatel–władza, aby w krótkim czasie przekształcić się w różnorodnie rozliczenia pracowników z pracodawcami reprezentowanymi niejednokrotnie przez komisje rządowe. Na tym ogólnym tle ujawniły się różne w swych przejawach i ciężarze gatunkowym, wcale nie jednostkowe sprawy działalności przestępczej konkretnych przedstawicieli elity władzy, często jakże dotychczas potężnych „nomenklaturowych” przedstawicieli pracodawców. W kategoriach politycznych prowadzony jest „nurt rozliczeniowy” wewnątrz Partii.

Rozliczenia krzyżują się wzajemnie, powodując już to narastający, już to zanikający stan wrzenia, którego nie sposób uniknąć. Dzieje się to równolegle przy napływających z wielu kierunków i z wewnątrz społeczeństwa wezwaniach o jedność, która teraz bardziej niż kiedykolwiek staje się nieledwie nieodzownym warunkiem bytu narodowego. Świadoma jedność, konsekwentne dążenie do praworządności, rzetelne potraktowanie „nurtu rozliczeniowego” to fundament odnowy, bez którego traci ona rację bytu, staje się nierealna.

„Nurt rozliczeniowy” wynikający z Sierpnia 1980 roku, ważny na dziś, nie wyczerpuje oczywiście problemu odnowy w zakresie praworządności na dalszą metę. Sam przez się, aczkolwiek nieodzowny, nie jest bezpośrednio twórczy. Może nas zabezpieczyć, dać szansę powrotu do praworządności, ale jej nie ukształtuje. Straci — mamy nadzieję — swoje pierwszoplanowe znaczenie na rzecz normalnego życia, na rzecz ciężkiej pracy w trudnych warunkach ekonomicznych, na rzecz życia w Państwie, w którym przestrzeganie zasad praworządności będzie się dzięki wspólnemu wysiłkowi zwolna stawać przyzwyczajeniem zwykłych zjadaczy chleba i elity władzy, normą życia codziennego.

Na zakończenie tego tematu niezbędne wydaje się stwierdzenie, że zmierzający do zapewnienia i zabezpieczenia praworządności na przyszłość „nurt rozliczeniowy” w swych wszelkich niezbędnych objawach nie stoi w żadnej sprzeczności z ideą jedności narodowej, która nie jest — co ma istotne znaczenie prawne — odpowiednikiem Frontu Jedności Narodu. Co więcej, bez wiarygodnego i dogłębnego przeprowadzenia „nurtu rozliczeniowego” — a nie stoi on również w sprzeczności z chrześcijańskim wybaczeniem win bliźniemu — uzyskanie wiarygodności społecznej przez rządzących i dojście między władzą, Partią a rządzonymi do wzajemnego zaufania, tak niezbędnego przy budowaniu praworządnego Państwa, nie może mieć racji bytu.

PRAWORZĄDNOŚĆ A OBYWATELE

Przywrócenie, a następnie przestrzeganie zasad praworządności ma ogromne znaczenie dla zapanowania właściwej atmosfery społecznej i politycznej. Uzyskany na tej drodze zakres stabilizacji — chociaż nie bezpośrednio — stworzy warunki rozumnego wyzwolenia energii, inwencji, poświęcenia, nawet entuzjazmu. Bez tych — często psychologicznych — bodźców już nie tylko zbudowanie „drugiej Japonii”, ale wydobywanie naszej gospodarki z katastrofalnego położenia i osiągnięcie mniej więcej przyzwoitego poziomu nie będzie możliwe w rozsądnym okresie. Zadośćuczynienie społecznemu zamówieniu przestrzegania zasad praworządności nie wymaga żadnych materialnych inwestycji ani nakładów czy importowanych materiałów z którejkolwiek strefy płatniczej. Chodzi — najogólniej rzecz ujmując — o zrozumienie przez władze celowości samoorganizacji metod i wyznaczenia granic ingerencji oraz o minimum zaufania do mądrości i rozważa społeczeństwa. Ze strony zaś społeczeństwa musi się ugruntować przekonanie o możliwości i celowości rozwiązywania wszystkich, także bardzo ostrych, częstokroć twórczych, konfliktów między samymi obywatelami oraz między obywatelami a władzą na podstawie i w oparciu o prawo, za pomocą środków przez prawo przewidzianych.

Poprawne funkcjonowanie państwa praworządnego wymaga zatem przestrzegania przez władzę i przez obywateli elementarnych „reguł gry”, polegających na tym, że państwo działa w granicach przez prawo określonych, posługując się metodami przez prawo przewidzianymi, obywatele zaś mogą się przeciwstawiać dążeniom i metodom działania organów państwowych, także w oparciu o przepisy prawa i przy użyciu środków prawnych. Jeśli już jednak jakiś akt normatywny lub decyzja zostaną zgodnie z prawem, po wyczerpaniu wszystkich przez prawo wymaganych etapów jego powstania, wydane, stając się normą prawnie obowiązującą, to obywatele lub instytucje, będący adresatami tego aktu lub decyzji, winni się podporządkować nakazom tego aktu lub tej decyzji, winni się im podporządkować także wówczas, gdy treść danej normy uważają za niesłuszną czy wręcz krzywdzącą. Obywatele mogą w takiej sytuacji sięgnąć do zgodnych z prawem norm działania czy nawet nacisku politycznego, np. poprzez swych przedstawicieli w Sejmie lub w terenowych organach władzy, jednakże dopóki działania te nie przyniosą rezultatu, tzn. dopóki dana norma obowiązuje, musi być przestrzegana. W konsekwencji należy przyjąć, że działania organów państwowych skierowane przeciwko osobom, które obowiązującym nakazom i zakazom się nie podporządkowują, są działaniami zgodnymi z prawem, chociażby nawet dana norma została w przyszłości uznana za chybioną i przestała obowiązywać. Oczywiście zasady te mogą być przestrzegane w kraju jako tako

ustabilizowanym, natomiast przerost chybionych decyzji prowadzi do katastrofy społeczno-gospodarczej lub do konfrontacji społecznej.

Stabilizacja może być wynikiem wzajemnego zaufania między obywatelami oraz między obywatelami a władzą. Zaufanie kształtuje się wolno, najłatwiej wówczas, gdy „reguły gry” realizują ludzie sprawdzeni, ludzie o „czystych rękach”. Tu mogą dać znać o sobie wszelkie uprzednie nieprawdopodobności „nurtu rozliczeniowego”, nadal — niestety — działająca „karuzela stanowisk”, „nomenklatura” itp.

Wspomniane „reguły gry” przestają obowiązywać w okresie radykalnych przemian społecznych, politycznych. Niewątpliwymi przecież burzycielami istniejącego porządku prawnego, ludźmi łamiącymi bynajmniej nie „prawnymi” metodami podstawowe zasady ówczesnego prawa, byli np. w XVII wieku zarówno mieszczańscy posłowie w brytyjskim parlamencie, proklamujący bunt przeciwko monarsze, jak i uzbrojony lud szturmujący Bastylię. Dramatycznie łamali prawo koloniści amerykańscy Waszyngtona, podchorążowie Wysockiego w Noc Listopadową, rosyjscy dekabryści i bolszewicy szturmujący Pałac Zimowy. Jako „niepoprawny element społeczny”, permanentnie naruszający prawo, określano zapewne w aktach „właściwych” organów, stojących na straży ówczesnego porządku prawnego, Traugutta, Garibaldi, Lenina, a chyba także Piłsudskiego czy de Gaulle’a, by wspomnieć tylko kilka najwybitniejszych postaci dziejów ostatnich dwóch wieków. Nie da się bowiem dokonać radykalnej zmiany systemu społecznego, politycznego, gospodarczego, respektując złe prawo, służące zabezpieczeniu istniejącego *status quo*.

Charakteryzując mechanizm znamieny dla państwa praworządne, wspomnieliśmy o ciężącym na władzy, jak i na społeczeństwie, obowiązku respektowania prawa. Jest to wszakże stwierdzenie uproszczone i wymagające wyjaśnienia. Formułując w taki sposób nasz pogląd, nie zapomnieliśmy bowiem o zasadniczej różnicy między obowiązkiem przestrzegania prawa przez państwo a takim obowiązkiem obywateli. Również nie chcielibyśmy, aby z naszego stanowiska wynikało, że chodzi o swoiste „zobowiązania wzajemne”, które mają być wypełniane tylko wówczas i tylko o tyle, o ile druga strona wywiąże się ze swoich obowiązków.

Warunkiem koniecznym i wystarczającym, który musi być spełniony, aby państwo zasługiwało na miano praworządne, jest przestrzeganie prawa przez organa państwa, prawa spełniającego postulat słusznego („prawnego”) prawa. Rzecz bowiem w tym, że organa państwa muszą działać zgodnie z prawem, obywatele zaś powinni tak postępować. Organa państwa obowiązane są do działania w granicach prawa i na podstawie prawa — zarówno wobec obywateli respektujących to prawo, jak i wobec tych, którzy je łamią. Zdarza się, iż realizacja tej zasady budzi niekiedy, szczególnie w przypadkach skrajnych, odruch zniecierpliwienia. Przykładowo wskazać można na ograniczoną skuteczność działań „skrępowanej prawem” policji w walce z terroryzmem czy ze zorganizowanym handlem narkotykami, a u nas z tzw. spekulacją. Rodzi to po stronie sfrustrowanych organów władzy pokusę odrzucenia „prawnego gorsetu”, co początkowo może zyskać aprobatę części społeczeństwa. Jest to wszakże postawa nader krótkowzroczna. Najczęściej bowiem w takich sytuacjach zachodzi błąd w wymaganiach społeczeństwa, np. wobec organów ścigania i w ocenie działalności organów władzy względnie braku takiej działalności. Otóż sprawność działania, jego rygoryzm, nawet bezwzględność, nie mogą utożsamiać się z niepraworządnością, tak jak z drugiej strony brak sprawności, nieskuteczność nie są odpowiednikiem respektowania prawa. Raz przełamana zasada bezwarunkowego stosowania prawa utraci swój fundamentalny walor, a szkodliwe konsekwencje wtórne, jakie stąd mogą wynikać, przekraczają niejednokrotnie zło, któremu chciano zaradzić „nadzwyczajnymi” — czytaj: pochopnymi, niepraworządnymi, bezprawnymi metodami. Nasza własna, najnowsza historia dostarcza aż nazbyt wielu pouczających przykładów.

Należy jednak zapominać, że pojęcie państwa obejmuje zarówno rządzących, jak i rządzonych (podobnie np. Kościół, którym jest zarówno duchowieństwo, jak i wierni). Ci tworzący prawo, jak i ci wykonujący w imieniu państwa władzę w oparciu o prawo, są — a przynajmniej winni być — obywatelami takimi jak wszyscy inni. Przeciwstawienie sobie

rzządzających i rządzonych stanowi swoisty dowód patologii w systemie sprawowania władzy. Popularne powiedzenie, że naród ma taką elitę rządzącą, na jaką sobie zasłużył, zawiera w sobie obiektywną prawdę wynikającą z przesłanek rozumowych. O zasługach rządzonych w doborze władzy lub o ich braku, a więc o wpływie na współtworzenie praworządnego państwa, można jednak mówić dopiero wtedy, kiedy naród ma praworządne „narzędzie” do wybierania rządzących. Tak więc demokracja winna zapewnić obywatelom, a dokładniej: obywatele sami sobie — i to jest ich obowiązkiem sumienia w stosunku do siebie i państwa (do Ojczyzny) — zespół norm prawnych stanowiących podstawę autentycznego wyboru ich przedstawicieli, i to w najszerszym tego pojęcia znaczeniu, a więc w strukturach polityczno-społeczno-gospodarczych. Autentyczność wyborów przy równoczesnej jawności życia społecznego stwarza możliwość, prawo i obowiązek kontroli działalności wybranych, nakładając tym samym poczucie i ciężar odpowiedzialności za nich na wyborców. Jeżeli np. załoga wybierze lub zaakceptuje złego względnie nie mającego kwalifikacji dyrektora, to skutki poniesie przede wszystkim ta załoga, reprezentowane przez nią przedsiębiorstwo, a dopiero wtórnie społeczeństwo, państwo. Pomijamy tu system takich wyborów członków rad narodowych czy też Sejmu, które sprowadzają się do aktu głosowania. W takim bowiem przypadku wyborcy nie mogą ponosić odpowiedzialności za „wybranych”. Odpowiedzialność polityczna spada natomiast na tych, którzy zdecydowali o ich wyborze, a konsekwencje — na całe społeczeństwo. Przy autentycznych wyborach do Sejmu, przy zagwarantowaniu systemu współpracy i kontroli, odpowiedzialność za posłów, za ich działalność względnie jej brak spada na wyborców, na społeczeństwo, i to wraz z wynikającymi z tej odpowiedzialności skutkami. Taki wzajemny stosunek między rządzącymi a rządzonymi zabezpiecza i utrwala zasady praworządności.

Na tle ogólnie ujętych obowiązków obywateli, tych rządzonych w stosunku do państwa, do rządzących, należy uwypuklić grupę osób, których obowiązki — naszym zdaniem — wynikają z ich kwalifikacji. Chodzi o uwydatniającą się rolę prawników, zarówno tych, którzy tworzą i zmieniają normy prawne dotyczące wszelkich wyborów: do Sejmu PRL, do rad narodowych, do związków zawodowych, w przedsiębiorstwach, w instytucjach społecznych itp., jak i tych, którzy ustanowione i obowiązujące normy prawne wprowadzają w życie. Inaczej można powiedzieć, że nie będzie rzeczywistej praworządności w państwie, jeżeli prawnicy nie przygotowują, Sejm PRL nie uchwali, a Rząd nie wprowadzi w życie praworządnych norm prawnych, określających przede wszystkim sposoby wyboru i funkcjonowania elity rządzącej na różnych szczeblach życia politycznego, społecznego i gospodarczego.

Jest rzeczą samą przez się zrozumiałą, że mowa tu również o doborze kadry sędziowskiej, prokuratorskiej, o adwokatów i radcach prawnych, wreszcie o służbie ochrony porządku prawnego. Bez prawidłowo ustawionego i rzetelnie działającego tego jakże ważnego instrumentu państwa — słowa o praworządności stają się pustymi dźwiękami.

Spotykamy się z poglądami, że Sierpień 1980 roku zapoczątkował rewolucję społeczną, która rządzi się własnym rewolucyjnym porządkiem, odrzuca „gorset prawny”, sama szuka nowych dróg wyjścia z katastrofy. Według tych poglądów prawnikom pozostaje teraz czekać na utrwalenie się nowych układów, koncepcji, konstelacji społecznych. Trzeba jakoby zostawić „masom pracującym” wolną rękę. Dopiero gdy odnowa życia społecznego już nastąpi, przyjdzie czas na działalność prawników, którzy nowe życie będą ubierać w nowe formy prawne. Zdania takie, którym — niestety — ulegają np. różne gremia NSZZ „Solidarność”, są nie tylko błędne, ale również szkodliwe i naiwne. Otóż włączając w nasz system ocen samą tezę o rewolucji z Sierpnia 1980 roku przyjmujemy równocześnie, że porozumienia społeczne są tą nową formą, w miejsce rozlewu krwi, za której pomocą rewolucja ta realizuje — odmiennie od poprzednich — swe koncepcje przemian, odrodzenia. Stąd namiętne, nieledwie obsesyjne, szukanie drogi ku praworządności. I gdy prawnicy, należąc do „mas pracujących”, podlegają takim samym jak wszyscy uderkom życia codziennego, to równocześnie ich zadanie w odniesieniu do kryzysu prawa (również przez nich współzawinionego) jest inne, szersze, bardziej odpowiedzialne. Rolę prawników widzimy na wszelkich szczeblach działalności w konstruktywnym włączaniu się wszędzie tam, gdzie grożąca konfrontację można przekształcić w rozsądne

rozwiązania, zgodne z zasadami praworządności. Będą to zarówno przypadki indywidualne, jak i zbiorowe, radykalizmy „jastrzębi” i prowokacje; będą to zadawnione słuszne pretensje, którym wbrew pozornej potrzebie gwałtownych wystąpień dać można zadośćuczynienie uczciwymi, realnymi rozwiązaniami prawnymi.

Taki styl tej wyjątkowej w dziejach świata, nie znanej przedtem rewolucji potrzebny jest rządzącym i rządzonemu, niezbędny jest naszej Ojczyźnie.

Poruszając się na granicy problematyki praworządności wspomnieć wypada o jeszcze jednym temacie. Otóż zastraszająca jest — niejednokrotnie ujawniania — bierność społeczeństwa. Niestety, za jedną z najważniejszych przyczyn bierności polityczno-społecznej można uznać — naszym zdaniem — w naszym Kraju demoralizację wynikającą z szerzącego się alkoholizmu. Nie wchodząc w przyczyny rzeczywistych i przerażających rozmiarów zjawiska i jego następstw, nie udało się do chwili obecnej ustalić, kto ponosi za nie winę. Społeczeństwo, którego znaczna część dotknięta byłaby skutkami indywidualnej degradacji psychicznej, nie odczuwałoby konieczności swego współuczestniczenia w stanowieniu o losach własnych i Kraju, tracąc równocześnie tytuł moralny do czynienia władzy zarzutów dyktowanych ocenami etyczno-moralnymi.

I tu powstaje pytanie: czy w ogóle można realizować praworządność społeczną nie podporządkowując się regułom moralnym w życiu osobistym? Alkoholizm, tzw. meliny, różne egoistyczne przyczyny rozbicia rodzin, dzieci pozostawione bez opieki i ideałów itd. itp. — prawda — to wynik kryminogennych stosunków społecznych, ale obciąża to również obywateli odpowiedzialnością za udział, akceptację, nieprzeciwstawienie się temu „stylowi życia”. Nie naszą rzeczą jest szukanie odpowiedzi na tak postawione retoryczne pytanie; wnioski narzucają się same. Naszą natomiast rzeczą jest próba postawienia następnego — konsekwentnego, acz dla wielu wstydliwego — pytania: jak pogodzić stan narastającego rozkładu życia społecznego z prześlaskami mesjanizmu, z faktem, że około 90% Polaków to katolicy wierzący w życie pozagrobowe, z ogólnonarodowym zrywem moralnym okresu bytności w Polsce Ojca Świętego? Jak pogodzić ten stan ze świadomością najwyższej, bezbłędnej praworządności, która — zgodnie z wiarą tych 90% katolików — dosięga wszystkich równą miarą na tamtym świecie. Argumentacja tego typu nie mieści się w zakresie prawa stanowionego, ale ona istnieje. Właśnie w Polsce argumentacji tej nie można pomijać dla dobra obywateli i Ojczyzny. Winno się ją pokazywać na styku prawa i moralności, w spotkaniu wszelkich przejawów praworządności, w najszerszym tego pojęcia znaczeniu.

Wracając jednak na ten świat, do czysto prawnej problematyki, jeszcze raz należy przypomnieć, że w układzie zasad praworządności w stosunku do obywateli należy na pierwszym planie umieścić zespół norm konstytucyjnych określających niepozbywalne ich prawa, ale też dla równowagi i te przepisy, które określają obowiązki obywateli w stosunku do państwa.

Konstytucja musi być dokumentem, którego szczytne treści nie ulegną w tym zakresie deformacji przez późniejsze zabiegi normotwórcze i praktyczną działalność różnych agend państwowych, jaką nawet niezbyt rygorystycznym prawnikom trudno byłoby uznać za zgodną z Konstytucją, a tym samym z regułami praworządności. Niemniej jednak sami obywatele bezpośrednio i za pośrednictwem Sejmu winni dbać o swoją Konstytucję. Z niej powinna wynikać praworządność, lecz może ona tę praworządność pogrzebać.

PRAWORZĄDNOŚĆ A NOMENKLATURA

Nomenklatura to wykaz ważniejszych stanowisk w państwie, na których obsadę Partia, tzn. odpowiednio ogniwa jej aparatu, ma wpływ decydujący, a w praktyce jedyny. Terminem tym określa się również samą prowadzoną przez partię politykę kadrową w odniesieniu do stanowisk objętych nomenklaturą. Nomenklatura jest dotychczas zjawiskiem występującym we wszystkich krajach demokracji ludowej, można ją zatem uznać za powszechny atrybut ustroju.

Jest to system zapewniający czynnikom politycznym bezpośredni wpływ na funkcjonowanie wszystkich struktur w aparacie władzy, administracji i gospodarki. Partia, jako jedyny dawca stanowisk, jedyne źródło związanego ze stanowiskiem prestiżu, pozycji społecznej, korzyści materialnych, jako wyłączna przyczyna sprawcza kariery kadry kierowniczej, stwarza przez to niezwykle silne więzy zależności, lojalności, a w szczególności bezwzględności posłuszeństwa ludzi, którym stanowiska powierza. Owa szczególna lojalność, określana niekiedy mianem „dyspozycyjności”, staje się założoną, wkalkulowaną konsekwencją nie tylko przynależności organizacyjnej, a więc identyfikacji z celami politycznymi i metodami działania partii, ale także wynikiem uzależnienia sytuacji osobistej, życiowej każdego konkretnego człowieka z „nomenklatury” od decyzji aparatu politycznego. W praktyce zrozumienie i zaakceptowanie tej zależności powoduje niezwykle zaabsorbowanie zabezpieczeniem odpowiednich „układów” i „wejść”, dość często spychających na drugi plan merytoryczną działalność związaną z danym stanowiskiem lub wynikającą z niego.

Lojalność kadry kierowniczej oparta jest na wzajemności. Skoro dyspozycyjność, wierność polityczna jest w nomenklaturze najważniejsza, przeto błędy merytoryczne w wykonywaniu sprawowanej funkcji nie pociągają za sobą szczególnie surowych konsekwencji. Stąd znane powszechnie zjawisko „karuzeli stanowisk”. Na odpowiednio wysokim szczeblu najsurowszą karą była zasłużona emerytura, typowym zaś wyrazem dezaprobaty — przesunięcie na inne stanowisko, także z „nomenklatury”, z reguły równie wysokie, chociaż bywało, że mniej ważne, albo też — jako przejaw niełaski — „zesłanie” na placówkę dyplomatyczną lub konsularną. W drastycznych sytuacjach następuje usunięcie z partii. Jest samo przez się zrozumiałe, że dla bezpartyjnych obsadzenie „nomenklaturowego” stanowiska poprzedzone było wpisem — oczywiście dobrowolnym — do partii.

Przynależność do „nomenklatury” była do niedawna także kartą wstępu do grupy rządzącej, swoistą nobilitacją wyróżniającą ze znacznie przeciwie szerszego grona współtowarzyszy. Stwarzało to poczucie wewnętrznej solidarności grupowej i narastające wyobcowanie nie tylko wobec szerokich rzesz społeczeństwa, ale także w stosunku do szeregowych „dołów partyjnych”. Zjawisko to towarzyszy nam, ze zmiennym nasileniem, przez cały okres powojenny. W ostatnim dziesięcioleciu system ten doprowadził do wynaturzeń niemożliwych do tolerowania.

Dla nas prawników zastanawiającą cechą nomenklatury był i jest jej charakter pozaprawny, tzn. nie znajdujący oparcia w żadnych właściwie przepisach prawnych. Konstytucyjna norma o przewodniej roli partii, a ściślej mówiąc, norma przyznająca partii prymat przewodniej siły politycznej społeczeństwa, została wprowadzona do naszego systemu prawnego w 1976 roku, a przeciwie system nomenklatury funkcjonował bez przerwy już kilkadziesiąt lat wcześniej. Co więcej, zgodnie z teorią prawa konstytucyjnego, norma art. 3 ust. 1 Konstytucji PRL nie może stanowić źródła jakichkolwiek samoistnych uprawnień, wymaga bowiem konkretyzacji w przepisach niższego rzędu. Teoretycznie więc uzupełnienie konstytucji PRL z 1976 roku niewiele w tej materii zmieniło. Pozaprawny, ale równocześnie powszechnie panujący system budzi już z tej tylko, czysto jurydycznej przyczyny zasadnicze wątpliwości.

Kierownictwo partii słusznie podkreśla, iż przewodnia rola partii może być realizowana tylko w sposób i w formie przewidzianych prawem. System nomenklatury traktowany jest przez partię jako jeden z najważniejszych (jeśli nie najważniejszy) instrumentów realizacji jej kierowniczej funkcji. Trudno zatem nie zgłaszać zastrzeżeń wobec faktu, iż ta dźwignia władzy pozbawiona jest prawnego uregulowania. Nie oznacza to, by taka sytuacja budziła szczególne zdziwienie. Norma prawna — według aktualnego stanu — ujawniłaby tajemnicę partyjną, aczkolwiek powszechnie znaną, że w „nomenklaturze” mieszczą się oprócz politycznych „prominentów” również niezliczone tysiące dyrektorów, prezesów, naczelników, redaktorów itp., których wola partii może przynieść z każdego i na każde stanowisko. Prawne uregulowanie systemu nomenklatury oznaczałoby, iż ogólnie dostępne, publikowane akty prawne określałyby, jak i e stanowiska winny pozostawać do swobodnej lub podejmowanej wspólnie z innymi czynnikami decyzji partii. Uregulowanie takie musiałyby także precyzować k r y t e r i a doboru

ludzi na poszczególne stanowiska, a wreszcie określać ich odpowiedzialność za działalność, ocenianą nie tylko lub nade wszystko na podstawie kryteriów politycznych, ale także za merytoryczną nieudolność. Jawność kryteriów i odpowiedzialność podważałaby jednak istotne elementy systemu, a przede wszystkim dyspozycyjność zmierzającą ku zadowoleniu aktualnych decydentów, narażałaby na szwank solidarność grupową.

Przeciwno temu, co nie jest prawnie unormowane, co jest zjawiskiem pozaprawnym, bardzo trudno występować posługując się środkami prawnymi. Toteż sprzeciw wobec wielu decyzji kadrowych musiał przypominać swoistą walkę z cieniem. Postulaty, protesty, wyrazy dezaprobaty były z konieczności kierowane do instytucji lub organów, które wprawdzie zgodnie z istniejącym porządkiem prawnym decyzję formalnie podejmowały, ale protestujący doskonale wiedzieli, iż ich działanie ma charakter pozorowany, gdyż adresatem owych dezyderatów powinno być inne gremium.

Osiągnięciem ostatnich miesięcy było pożegnanie — oby dla dobra naszego kraju, naszej gospodarki było to pożegnanie trwałe — także z tą szkodliwą społecznie uludą.

W tym zakresie, w którym „nomenklatura” budziła szczególny opór i w swych praktycznych konsekwencjach wydała najgorsze, wręcz katastrofalne owoce, tzn. w gospodarce narodowej, nastąpił w ostatnich dniach doniosły przełom. Nowymi ustawami o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie pracowniczym — mimo wszelkich zastrzeżeń — stworzone zostały solidne — oby skuteczne — podstawy prawne i mechanizmy organizacyjne, by system ów gruntownie zmienić i ograniczyć. Obydwie te ustawy, których znaczenia dla przyszłego kształtu naszej gospodarki, dla społeczeństwa i państwa nie sposób przecenić, przewidują bowiem wolny od wiążących dyrektyw personalnych sposób obsadzania stanowisk w drodze konkursu. Demokratyczny sposób powoływania samorządu, społeczna kontrola związków zawodowych, bezpośrednie zainteresowanie pracowników wynikami gospodarczymi przedsiębiorstwa winny gwarantować dominację kryterium fachowości i umiejętności organizacyjnych nad polityczną sylwetką członka kadry kierowniczej przedsiębiorstwa. Wprowadzenie obu ustaw w życie stanowić będzie dowód na to, że prawidłowo pojęty socjalizm może się obyć bez nomenklatury, iż możliwe jest gospodarowanie, a nie prowadzenie polityki w gospodarce. Jesteśmy na tym tle przekonani, że w powiązaniu z innymi efektami Sierpnia 1980 r. uda się nam, Polakom, mimo wszelkich początkowych zaburzeń, zbudować własny, bardziej odporny na wynaturzenia i efektywniejszy model gospodarczy.

W poszczególnych przypadkach wydaje się jednak, jakby system nomenklatury, przynajmniej do chwili obecnej, wszedł tylko w „podziemie”. Dziwny jednak — naszym zdaniem — jest fakt, że nie tak nieliczni przedstawiciele rządzącej partii broniąc jeszcze tego systemu, nadal nie podjęli próby rozważenia, czy i w jaki sposób zjawisko to mieści się w ramach praworządności. Pozostawiamy poza zakresem rozważań smutne, nie do przyjęcia konsekwencje ekonomiczne, polityczne i społeczne długotrwałego działania systemu nomenklatury. Ograniczamy się tylko do konfrontacji istniejącej praktyki z powszechnie także przecież przez partię akceptowaną ideą „rządów prawa”.

Nomenklatura nie da się pogodzić z konstytucyjną zasadą równości obywateli wobec prawa, o czym już wspomniano. Trudno uznać ją za zgodną z przepisami kodeksu pracy i pragmatyk służbowych, opierających się na zasadzie równych szans i statuujących podstawy kariery zawodowej na fundamentalnej zasadzie „każdemu według jego pracy”.

Istniejący system zamyka drogę do stanowisk kierowniczych tym, których wiedza fachowa i właściwości charakteru górują nad innymi, ale którym światopogląd, poglądy polityczne, wreszcie — co chyba równie ważne — siła charakteru uniemożliwiają wejście do kręgu nomenklatury. Każde państwo wymaga lojalności od ludzi, którym powierza kierownicze stanowiska. Praktyka nomenklatury nie zadowala się jednak normalną lojalnością obywatelską wobec Państwa, wobec Narodu, wobec konstytucyjnego systemu władzy. Wymaga lojalności kwalifikowanej, a mianowicie oprócz zrozumiałej lojalności obywatelskiej także, a nawet przede wszystkim, wierności i posłuszeństwa w stosunku do aktualnej grupy rządzącej, jej bieżących decyzji — i to niezależnie od osobistego poglądu na trafność aktualnej linii.

O ile obowiązek lojalności obywatelskiej jest prawnie uzasadnioną przesłanką objęcia kierowniczego stanowiska i pozostawania na nim, o tyle uzależnienie sprawowania funkcji kierowniczej od wspomnianej wyżej lojalności kwalifikowanej nie znajduje prawnego uzasadnienia, pomijając już wszelkie szkodliwe następstwa w sferze gospodarczej, społecznej, etyczno-moralnej.

Jednak realizm niezbędny także prawnikom, a może nawet „racja stanu”, dyktuje rozwiązania politycznie i — powiedzmy — prawnie możliwe do przyjęcia. Istnieją w strukturze państwa stanowiska szczególnie ważne, na których podejmowane są decyzje motywowane w istotnym stopniu przesłankami politycznymi. Takie stanowiska są obsadzone przez partię rządzącą, jest to bowiem najważniejszy przejaw sprawowania rządów w państwie. Tak dzieje się np. w Stanach Zjednoczonych, Anglii czy Holandii — prawda, przy wielopartyjnym systemie. Takich stanowisk nie jest jednak nigdzie tyle, by wymagały wielotysięcznej armii biurokratycznej. W szczególności — jeżeli chodzi o Polskę — nie można się zgodzić z tym, by stanowiska kierownicze w przedsiębiorstwach, jednostkach naukowych, kulturalnych, w spółdzielczości itd., a więc wszędzie tam, gdzie najważniejsza jest fachowość, talent, uczciwość, raczej odwaga cywilna niż dyspozycyjność, obsadzone były ludźmi dobranymi pod kątem widzenia kwalifikacji politycznych. Nie znaczy to, że ludzie dobierani dotychczas przez partię na stanowiska kierownicze zawsze pozbawieni byli koniecznych, merytorycznych kwalifikacji fachowych i charakterologicznych. Świadczy o tym późniejsza społeczna akceptacja poszczególnych desygnowanych. Chodzi jednak o samą zasadę. Rzecz bowiem w tym, iż szeroko pojmowany dobór kadry kierowniczej dokonywany przez partię i od niej tylko zależny czynił ją „ubezwłasnowolnioną” wobec żądań aparatu, uniemożliwiał korektę błędów popełnionych gdzieś na centralnym szczeblu kierownictwa politycznego i powielonych, a z reguły zwielokrotnionych, przez aparat terenowy zgodnie z zasadami centralizmu demokratycznego.

Dlatego też — jeżeli taka będzie wola społeczna — zachowanie decydującego wpływu partii na obsadę stanowisk o politycznym znaczeniu powinno być prawnie uregulowane. Jakie stanowiska obsadzone będą przy decydującym wpływie partii, winno wynikać z przepisów prawnych. Muszą one możliwie precyzyjnie określać kwalifikacje konieczne dla danego stanowiska oraz instrumenty społecznej, a nie tylko partyjnej kontroli nad wybranymi przez partię ludźmi. Jest to rozwiązanie, które poza zupełnym zniesieniem nomenklatury nie ma alternatywny, a które powinno być wprowadzone właściwie od wczoraj. Bez polityki kadrowej, przezwyćziejającej oczywiste wady nomenklatury, trudno liczyć nie tylko na szybkość, ale przede wszystkim pozbawioną ostrych konfliktów przebudowę naszego systemu gospodarczego i społecznego.

PRAWORZĄDNOŚĆ A KONSTYTUCJA PRL

Miarą praworządności państwa z punktu widzenia ocen międzynarodowych jest zgodność jego prawodawstwa z Powszechną Deklaracją Praw Człowieka z 1948 roku i z jej rozwinięciem zawartym w Paktach Praw Człowieka z 1966 roku. Dla Europy będą to również oceny wynikające z Postanowień Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, uchwalonego w Helsinkach w 1975 roku. Wreszcie w powszechnym odczuciu, lecz przede wszystkim dla katolików, będzie to spojrzenie na problematykę praworządności państwa przez pryzmat Encykliki Jana Pawła II „Redemptor Hominis” z 1979 roku.

Legitymacją zewnętrzną konkretnego państwa są podpisywane przez jego przedstawicieli konwencje międzynarodowe, ale podstawą całego systemu prawnego jest nade wszystko Konstytucja, zawarta w niej struktura polityczno-społeczno-gospodarcza, zagwarantowane jej treścią prawa obywateli, a wtórnie zgodność norm niższego rzędu z Konstytucją i w końcu — co niejednokrotnie okazuje się najważniejsze — zgodność rzeczywistości społecznej z tekstem i ideą Konstytucji.

W tym świetle, dla naszej Ojczyzny Konstytucja PRL jest więc aktem prawnym najwyższego rzędu. Ów nadrzędny walor mają wszelkie jej postanowienia — zarówno te, które ustalają zasady ustrojowe naszego kraju, jak i te, które przyznają określone swobody obywatelskie jego mieszkańcom. Wszelkie akty prawne niższego rzędu muszą być zgodne z Konstytucją i to zarówno z jej brzmieniem, jak i z celem poszczególnych jej postanowień.

Jest rzeczą znamienią i zastanawiającą, że w ostatnich latach nader rzadko sięgano do przepisów Konstytucji PRL w argumentach prawniczych oraz politycznych. Traktowano ją po części jako dobrze prezentującą się wizytówkę na zewnątrz, ale mało użyteczny, do niczego nie zobowiązujący instrument w systemie prawa wewnętrznego. Powoływanie się obywateli na Konstytucję PRL traktowane było przez władzę z wyrozumiałą pobłażliwością. Tymczasem przepisy Konstytucji w państwie praworządnym winny być traktowane na serio, a nie jako przejaw dobrej intencji.

Zmierzając do praworządności rzeczywistej, jako prawnicy zobowiązani jesteśmy — sięgając na tle przemian wynikających z Sierpnia 1980 roku korzeni problematyki praworządności — do przeprowadzenia analizy zarówno formalnej poprawności Konstytucji PRL, jak też materialnoprawnych treści poszczególnych przepisów i wynikających z nich konsekwencji społecznych oraz zgodności aktów prawnych z jej przepisami.

Następnym i stale aktualnym zadaniem będzie dla prawników i również dla całego społeczeństwa konsekwentne sprawdzanie zgodności życia społecznego, zakresu i sposobu realizacji praw obywatelskich z treścią tej Konstytucji, a także rozważenie potrzeby ewentualnych zmian lub uzupełnienie jej postanowień.

Konstytucja — a dotyczy to szczególnie Konstytucji PRL — kształtuje i potwierdza system, strukturę polityczno-społeczno-gospodarczą, prezentuje szkielet organizacji państwa. Jeżeli jest w pełni poprawnie skonstruowana, to na tle społecznych przemian nie wstyd ją zweryfikować, sprawdzić, czy nie zachodzi konieczność przemyślenia i przyjęcia nowych ujęć poszczególnych struktur.

Potrzeba taka wynika choćby z treści art. 4 Konstytucji, który informuje, że „podstawowym celem działalności państwa jest wszechstronny rozwój społeczeństwa socjalistycznego, rozwój twórczych sił narodu i każdego człowieka, coraz lepsze zaspokojenie potrzeb obywateli”. Rzeczywistość poucza i nie sposób temu zaprzeczyć, że określony w Konstytucji cel działalności państwa nie został spełniony. Jeżeli rzeczywistość ta nie pozostaje w żadnym związku przyczynowym z Konstytucją PRL, to albo nastąpiło wypaczenie idei zawartych w Konstytucji, albo sama Konstytucja nie jest prawidłowo sformułowanym narzędziem prawnym, zdolnym do ukształtowania realnego porządku polityczno-społeczno-gospodarczego. Nie należy nadto zapominać, że Konstytucję PRL uchwalił i zmienił Sejm PRL w trudnym dla siebie okresie potakiwania. To również zobowiązuje do kontrolnego sprawdzenia zawartych w niej myśli, tym bardziej że trzon Konstytucji liczy sobie już blisko trzydzieści lat. Już nawet pomijając odnowę zapoczątkowaną Sierpniem 1980 roku nie można chyba twierdzić, że na przestrzeni tak długiego okresu niczego nie nauczyliśmy się, że nie nastąpiły przemiany wymagające uwzględnienia ich w Konstytucji. Nie sposób nie zauważyć, że przy braku odpowiednich zmian zawisnąć mogą w próżni np. aktualne koncepcje i propozycje kierowników nawy państwowej dotyczące powołania Frontu Porozumienia Narodowego, gdy formalnie jeszcze żyje Front Jedności Narodu. Chyba że będzie to instytucja pozakonstytucyjna, a więc bez praw i obowiązków ugruntowanych w najwyższym akcie prawnym.

Nawet te najbardziej jednoznacznie ujęte koncepcje polityczno-ustrojowe i prawne, leżące u podstaw konstytucyjnych sformułowań, ulec musiały przeobrażeniom, zatraciły jednoznaczność, niepodważalność, a przejawy wadliwej techniki legislacyjnej mści się mogą — jeżeli Konstytucja ma być poważnie traktowana — na Państwie i jego obywatelach. Milczenie wokół Konstytucji PRL może być wynikiem błędnego przeświadczenia, że wewnętrzna krytyka będzie potraktowana jako wystąpienie antypaństwowe, coś w rodzaju próby obalenia ustroju, kontrrewolucji; może jednak stwarzać wrażenie zadufania, przekonanie, że jest ona sama w sobie aktem nieledwie doskonałym, nie wymagającym, a nawet nie dopuszczającym dyskusji, i że

nie ma ani celu, ani potrzeby wprowadzenia w jej treści jakichkolwiek zmian. Tymczasem Sierpień 1980 r. ujawnił, że kryzys w tym najogólniejszym znaczeniu obejmuje również kryzys prawa, a ten zobowiązuje prawników do nowego spojrzenia na wszystkie normy prawne, a w tym również na Konstytucję PRL jako fundament wszelkich norm prawnych, szczególnie z punktu widzenia praworządności.

Na pierwszy plan należy wysunąć bezspornie i ogólnie akceptowany pogląd, że jakiegokolwiek ewentualne wady zawiera Konstytucja PRL, to winna być, do momentu dobrze przemyślanych i społecznie akceptowanych zmian, w pełni respektowana.

Całościowa analiza Konstytucji przerasta ramy tego opracowania. Ograniczamy się do zaprezentowania myśli wiodących, które dyskutowane są w różnych gremiach. Chcemy dotknąć tematów, które stały się przedmiotem uchwał różnych instancji związkowych, samorządów, jak również stronnictw politycznych.

Nie musimy się przekonywać, że Konstytucja PRL nie jest doskonała. Wypaczenia w jej praktycznym stosowaniu doprowadziły do lekceważenia prawa, do anormalnej, odwróconej hierarchii norm prawnych, w której okólniki, instrukcje już nawet nie służbowe, ale polityczne, w tym także osławione „lex-telex”, zapewniły sobie mimo częstokroć wyraźnej sprzeczności z Konstytucją PRL rolę wiodącą. Konstytucja w swej własnej konstrukcji winna zapobiegać takiemu stanowi, takim możliwościom.

Punktem wyjścia w obronie samorządności jest w omawianym zakresie postulat powołania Trybunału Konstytucyjnego, orzekającego o zgodności z przepisami Konstytucji aktów normatywnych niższego rzędu, nie wyłączając ustaw. Oczywiście potrzebny jest do tego zabieg, polegający na tak pilnej zmianie Konstytucji PRL, abyśmy w niej znaleźli odpowiedni oręż przeciwko zawsze możliwym błędom w masowo przygotowywanych różnego rodzaju aktach normatywnych doby odnowy i kryzysu.

Teraz nasuwa się pytanie, czy jest to jedyna, niezbędnie potrzebna zmiana w Konstytucji PRL. Niestety nie. Właśnie lekceważenie Konstytucji, łamanie tych celowych i zasadnych, podstawowych, wyznaczonych jej treścią kierunków rozwojowych kraju, tworzenie bez opamiętania „norm prawnych”, które — jakże często sprzeczne z Konstytucją — zabezpieczyć, zapewnić miały różne priorytety podmiotowe i przedmiotowe, stanowi jeden z istotnych przejawów kryzysu prawa. Równolegle wytworzona została sytuacja, której nie zapobiega aktualnie obowiązująca Konstytucja PRL, sytuacja, w której wyniku nie wiadomo, kto, za co, w jakim zakresie ponosić może i winien ponosić odpowiedzialność. Czy np. usunięcie z partii to pełna rekompensata, wystarczająca dolegliwość za doprowadzenie kraju na skraj przepaści, nad którą stoi nasza Ojczyzna. Ta zresztą konstytucyjnie nie zamierzona i nie przewidziana ponadnormatywna ochrona elity rządzącej narzuca postulat przywrócenia Trybunału Stanu. Ta druga niezbędna zmiana Konstytucji PRL może doprowadzić do uporządkowania stanu prawnego w odniesieniu do osób, które winny ponosić odpowiedzialność za losy kraju i być stale kontrolowane nie tylko przez opinię społeczną, lecz również w formach instytucjonalnych, opartych na wyraźnych podstawach prawnych.

Już tylko te dwie propozycje — można się zastanawiać czy Naczelny Sąd Administracyjny jest spełnieniem od lat powtarzanych postulatów wprowadzenia sądowej kontroli administracji — potwierdzają potrzebę sprawdzenia aktualności Konstytucji PRL, poczynając od samej preambuły. Wypada wskazać na to, że przenikające cały naród przemiany, przy równoległej katastrofie gospodarczej, ujawniły zbędną napuszoną preambułę, jej jawne oderwanie od rzeczywistości. Istnieje pełna podstawa, przy uwzględnieniu wszelkich praw historycznych, do sprowadzenia treści zawartych w preambule na ziemię i wyrażenie prostym językiem tych prawd ogólnych, na które w zgodności z Konstytucją PRL i równocześnie z rzeczywistością czeka społeczeństwo.

Sprawa preambuły nie jest oczywiście najważniejsza. Nie są nawet najważniejsze Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu czy Trybunał Administracyjny. Niewątpliwie do przeanalizowania jest — z pełnym umiarem, rozsądkiem i spokojem — sprawa zakresu działalności Rady Państwa względnie wprowadzenia w miejsce tej instytucji funkcji Prezydenta, za którym — jak

uprzednio za Trybunałem Stanu — optuje Stronnictwo Demokratyczne. Istotniejszy jest problem, który rodzi wiele zbędnych emocji, a wynika ze zmiany Konstytucji z 1976 roku.

Otóż w Konstytucję PRL wmontowany został immanentny błąd logiczny przez wkomponowanie w nią całego art. 3 ust. 1 — przepisu przyznającego PZPR rolę przewodniej siły politycznej społeczeństwa. Zawiera się tu formalna sprzeczność z art. 2 ust. 1 Konstytucji PRL, przyznającym sprawowanie władzy państwowej Sejmowi PRL, oraz z art. 20 ust. 1, w którym stanowi się, iż Sejm PRL jest „najwyższym organem władzy państwowej”.

Ograniczenie, a nawet domniemywane wyłączenia z uprawnień Sejmu PRL — trudno o inną logiczną interpretację — rzeczywistych decyzji politycznych, do czego przyczynia się uzupełniająco Klub Poselski PZPR, w sposób zasadniczy ogranicza — sprzecznie z intencją Konstytucji PRL — rolę Sejmu PRL. Co więcej, przypomnieć należy, że w państwie socjalistycznym, jakim zgodnie z art. 1 Konstytucji jest Polska Rzeczpospolita Ludowa, wszelkie dziedziny życia, a szczególnie rozwój względnie upadek społeczno-gospodarczy, zawierają w sobie znamiona polityki. A więc przy takim wzajemnym ustawieniu obydwu powołanych tu przepisów rola Sejmu PRL staje się podrzędna w stosunku do partii, która — z innego punktu widzenia — nie jest władzą i nie ponosi odpowiedzialności za działalność Sejmu PRL. Wynikają z tego w całym układzie Konstytucji PRL daleko idące konsekwencje. Jeżeli zważy się, że Rada Państwa, Rada Ministrów, Najwyższa Izba Kontroli są wybierane względnie zatwierdzone przez Sejm i jemu podlegają, a dotyczy to odpowiednio również Sądu i Prokuratury, to w takim przypadku wynaturzenia prawne, wynikające z nieprecyzyjnych sformułowań, ujawniają się w całej ostrości i niewątpliwie rzutować muszą w każdym razie na działalność wymienionych instytucji państwowych, a także poszczególnych osób.

Można to wyrazić inaczej. Najwięcej bodaj wątpliwości, a także gwałtownych sprzeciwów i oskarżeń budzi wbudowana w system prawny poprzez art. 3 Konstytucji, ale pozbawiona prawnej treści teza o przodującej roli partii. Innymi słowy, po przełożeniu na język prawniczy: brak jest prawnie uregulowanego zespołu określonych jednoznacznie uprawnień i obowiązków, które konkretyzowałyby konstytucyjną zasadę przodującej roli partii. Tą drogą dochodzimy do swego rodzaju „błędnego koła”. Do ewentualnej konkretyzacji praw i obowiązków mogących wynikać z art. 3 Konstytucji PRL — a bez tego przepis ten ma znaczenie jedynie moralne, a nie prawne — potrzebna jest ustawa. Ustawę uchwalić może Sejm PRL, reprezentujący całość Narodu. Przeciwno Sejmowi PRL kierowane są zarzuty o uległość, sprzecznie z art. 20 Konstytucji, woli partii. Partia — w każdym razie w tym konkretnym przypadku — nie ma zamiaru narzucania Sejmowi swej woli. Z prawnego punktu widzenia „błędne koło” jest zamknięte, a rzecz jest bardzo poważna.

Nie powracamy tutaj do nieco scholastycznych i mało praktycznych rozwiązań próbujących wykazać, że czymś innym jest przodująca rola partii w społeczeństwie (jak przewiduje art. 3 Konstytucji PRL), a czymś innym — kierownicza rola w państwie. Wszyscy albo prawie wszyscy, bo o Katowickim Forum itp. zapomnieć nie należy, zgodni są co do tego, że realizacja owej zasady od niedawna konstytucyjnej, ale w praktyce funkcjonującej od początku istnienia Polski Ludowej, nie była ani prawidłowo rozumiana, ani też nie była właściwa. Jej wypaczenia doprowadziły do brzemieniennych w skutki błędów w polityce kadrowej, do podejmowania decyzji ekonomicznych, dla których właściwie brak określenia, do „ubezwłasnowolnienia” administracji państwowej i organizacji społecznych. Wypaczenia w praktycznym stosowaniu „przewodniej siły” prowadziły do lekceważenia prawa, nie tylko do anormalnej, odwróconej hierarchii norm prawnych, lecz do wszelkich związanych z praworządnością, a negatywnych dla bytu Narodu konsekwencji.

Równocześnie zdecydowany sprzeciw wśród członków aparatu partyjnego, a zwłaszcza jego centralnych organów, budzą głoszone niekiedy koncepcje ograniczenia kierowniczej, w sensie dosłownym i „operatywnym”, roli partii do funkcji inspirujących i kontrolnych. Jednakże mimo to nie podjęto dotychczas próby sprecyzowania środków prawnych, za pomocą których ewentualna kierownicza — jeżeli znajduje to uzasadnienie w woli społeczeństwa — a nie tylko inspirująca rola partii byłaby realizowana. Wolne od jakiegokolwiek regulacji prawnej

metody kierowania całym życiem politycznym i gospodarczym kraju stanowią tym samym, w sensie prawnym, przejaw korzystania z jednej wielkiej klauzuli generalnej przewidzianej w art. 3 Konstytucji PRL. Pozostawienie aparatowi partyjnemu pełnej swobody w określaniu potrzeby, granic i metod kierowania państwem, gospodarką, społeczeństwem przy ograniczeniu merytorycznej kontroli tej działalności wyłącznie do środków wewnątrzorganizacyjnych oraz przy zaleceniu, narzuceniu — również za pomocą czynników polityczno-organizacyjnych, a nie prawnych — zasady posłuszeństwa organów państwowych wobec decyzji instancji partyjnych, stawia przed organami państwowymi zadanie niezmiernie trudne. Muszą one zarówno w pełni przestrzegać obowiązujących przepisów prawa, jak i być posłuszne decyzjom partii. Trudność potęguje się wówczas, gdy obowiązujące prawo utrudnia, a niekiedy wręcz stoi na przeszkodzie pełnemu i szybkiemu wykonaniu zadań postawionych przez czynniki partyjne.

Przedstawione zastrzeżenia formalne nie wyczerpują wątpliwości dotyczących art. 3 Konstytucji PRL. Obejmują one jedynie ust. 1 tego przepisu. Brzezienną bowiem również w skutki prawne treść zawiera ust. 2 art. 3 omawianej Konstytucji. Wymieniono tu trzy ugrupowania polityczne jako podstawę Frontu Jedności Narodu. W konsekwencji Konstytucja PRL bez jej zmian nie przewiduje możliwości powstania innego ugrupowania politycznego, które we współdziałaniu z wymienionymi w art. 3 ust. 2 Konstytucji PRL stać by się mogło również „podstawą Frontu Jedności Narodu”. Wymagałoby to bowiem zmiany teże Konstytucji. Można postawić pytanie: jak pogodzić ten stan prawny z przepisami określającymi w Konstytucji PRL prawa i wolności obywateli, szczególnie z wolnością stowarzyszania się przyjętą przez Polskę w konwencjach międzynarodowych? Jak można było stworzyć *ad infinitum* stan swoistej statyki politycznej, przewidzieć i założyć niezniszczalność stronnictw i niemożliwość powstania nowych, nawet niesprzecznych z istniejącymi, lecz odpowiadających przemianom cywilizacyjnym, kulturalnym, społecznym? Przecież te przemiany wynikają wprost z cytowanego tu art. 4 Konstytucji PRL.

W tym samym przepisie art. 3 ust. 2 Konstytucji PRL ujawnia się jeszcze inny problem. Czym jest w ogóle Front Jedności Narodu? Dlaczego status prawny tak poważnej instytucji, której oddano przecież między innymi dobór kandydatów na posłów do Sejmu PRL, nie został jeszcze, poza wewnętrznym regulaminem, unormowany? Na próżno przyszłoby poszukiwać w Dzienniku Ustaw lub w Monitorze Polskim obowiązujących aktów prawnych dotyczących tej organizacji. Znaczy ona dużo, bo decyduje o składzie władzy ustawodawczej państwa, i niewiele, bo praktycznie nie stwarza podstawy rzeczywistej jedności pluralistycznego społeczeństwa. Taki pogląd przyjmują w sposób domniemany próby powołania Frontu Porozumienia Narodowego.

Dotychczasowa działalność FJN potwierdza jedynie powszechne przekonanie społeczeństwa, iż jest on ograniczony do roli transmitowania woli partii, co nabiera szczególnego znaczenia — w tym okresie zaznacza się jego pozorna żywotność — przed wyborami i w trakcie wyborów. Praktycznie bowiem decyzje personalne jednej organizacji, wchodzącej w skład PZPR, jako przewodniej siły, mają lub miały decydujące znaczenie. Można więc z prawnego punktu widzenia wyrazić wątpliwość, czy Konstytucja przewidziała taki sens funkcjonowania Frontu Jedności Narodu, czy wola Sejmu PRL — zakładamy, że zgodna z wolą Narodu — znalazła prawidłowe odzwierciedlenie w art. 3 ust. 2 i ust. 3, który w praktyce nadał FJN rolę raczej dekoracyjną. Wydaje się, że rozwiązań należy szukać albo przez Front Porozumienia Narodowego, albo przez „leczenie” FJN. Wówczas jedna z tych instytucji odegrać by mogła swoją rolę jako płaszczyzna współdziałania — nawet odpowiednio ograniczonego — tych politycznych, społecznych sił, które w formie określanej mianem „minimum konsensu społecznego” (niepodległość, suwerenność, integralność terytorialna, polityka zagraniczna, socjalizm — bez przesądzania jego konkretnego kształtu) podjęłyby wysiłek szukania na możliwie równych prawach zasad jedności Narodu. Sprawdzeniem realizmu tej koncepcji stałyby się, przez nową ordynację wyborczą, wybory do organów przedstawicielskich, dające wyraz rzeczywiście istniejącemu pluralizmowi politycznemu i światopoglądowemu naszego społeczeństwa.

Odzywają się głosy o potrzebę nowych, przyspieszonych wyborów do Sejmu PRL. Jesteśmy temu przeciwni. Dopóki nie nastąpi zmiana ustawy o ordynacji wyborczej — dotyczy to odpowiednio rad narodowych i tu sprawa jest bardzo pilna — wybory w oparciu o dotychczasowe zasady doboru kandydatów nie uczynią organów przedstawicielskich rzeczywistą reprezentacją. Zmienić się może skład personalny Sejmu PRL, nie zmieni się jednak na tej drodze jego stan „ubezwłasnowolnienia”, a Sejm PRL, po chwilowej, aktualnie okazywanej aktywności wróci do poprzednio pełnionych zadań i sprawowanej funkcji, pełnionej może bez entuzjazmu, ale w zdyscyplinowaniu. Tak więc problemem konstytucyjnym jest konieczność zmiany ordynacji wyborczej, już to w oparciu o zmianę art. 2 ust. 1 Konstytucji PRL przez dodanie: „proporcjonalność”, już to po rozważeniu wszelkich aspektów sprawy, a w tym również — chyba nadużywanej — „racji stanu” przez wprowadzenie systemu kurialnego (osobne listy wyborcze na miejsca mandatowe, zastrzeżone względnie wynegocjowane z góry dla poszczególnych grup społecznych i politycznych).

Jednoznaczna regulacja prawna poszczególnych instytucji władzy w Konstytucji PRL — szczególnie tych wymienionych, czyniąca zadość zapotrzebowaniu społecznemu — jest tak ważnym zadaniem dla prawników zmierzających do zapewnienia możliwości odzyskania znamion praworządności w życiu politycznym, społecznym i gospodarczym państwa jest tak istotna dla wyjścia ze stanu dewastacji porządku prawnego, dla zabezpieczenia kontroli społeczeństwa nad władzą, że usuwa w cień wszelkie inne potknięcia Konstytucji PRL. Warto jednak wspomnieć o jednym problemie. Do chwili obecnej nie została uregulowana sprawa osobowości publicznoprawnej Kościoła, a wydaje się to niezbędne, życiowo konieczne i niezmiernie proste. Wystarczy uzupełnienie art. 82 Konstytucji PRL kilkoma słowami, które potwierdzają posiadanie przez Kościół odpowiedniej osobowości prawnej. Status prawny Kościoła i jego jednostek opiera się już od kilkudziesięciu lat na — zresztą zmiennych i nieprecyzyjnych — orzeczeniach sądowych. Jest to — uznając wszelkie pozytywne w tej dziedzinie polityczno-administracyjnej zmiany — żenujące z punktu widzenia praworządności w państwie, w którym co najmniej 90% obywateli to katolicy, a także z punktu widzenia uznawanego wkładu Kościoła i jego hierarchii w sprawę ratowania zagrożonej Ojczyzny.

PRAWORZĄDNOŚĆ A OBOWIĄZYWANIE UMÓW SPOŁECZNYCH

Kiedy 31 sierpnia 1980 roku miliony Polaków oglądały na ekranach telewizyjnych uroczyste podpisanie Porozumienia między przedstawicielami Rządu a Prezydium Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego w Stoczni Gdańskiej, gdy słuchaliśmy pierwszych audycji radiowych, wielu — i my także — nie wierzyło własnym oczom i uszom. Dramatyzm wydarzeń poprzedzających ów finał, brak jakichkolwiek precedensów w historii któregokolwiek z państw socjalistycznych, potęgowały jedynie świadomość, że stało się coś niezwykłego i zupełnie nowego w stosunkach między władzą a społeczeństwem, a przecież Stocznia Gdańska to było wtedy całe społeczeństwo polskie. Śledząc ze ściśniętym gardłem jedną w swoim rodzaju scenę, kiedy to wicepremier Jagielski, w imieniu Rządu, w imieniu władzy podpisywał dokument o takiej treści, iż jeszcze dzień wcześniej każdy cenzor „zdjąłby” ów tekst właściwie w całości, wszyscy zdawali sobie sprawę z politycznej wagi zjawiska. Upór, spokój, przekonanie o własnych racjach, pewność zwycięstwa i poczucie siły prezentowane w czasie rokowań przez delegację MKS-u, a zwłaszcza jego Przewodniczącego Lecha Wałęsy, nieodparcie nasuwały skojarzenia z innym wydarzeniem z naszej dawniejszej historii: kiedy latem 1573 r. posłowie polscy przedstawili w Paryżu pierwszemu królowi elekcyjnemu, Henrykowi Walezemu, *pacta conventa* oraz inne zobowiązania, nazwane artykułami henrykowskimi, żądając podpisania i zaprzysiężenia, król-elekt zawahał się. I wówczas jeden z senatorów — miał to być Jan Zborowski — powiedział ponoć: „Si non iurabis, non regnabis” („jeśli nie przysięgniesz, nie będziesz panował”). Henryk podpisał i panował, choć z własnej woli bardzo krótko. Być może, lecz trudno to dzisiaj powiedzieć, partia i Rząd nie stały w sierpniu 1980 r.

przed taką alternatywą jak Henryk Walezy. Zdecydowano się jednak na podpisanie tego, a następnie wielu innych podobnych dokumentów, choć oczywiście znaczenia tych dalszych nie da się porównać z umową gdańską, wcześniej szczecińską, a później z Jastrzębia czy rzeszowską.

Porozumienia społeczne były zawierane w sytuacji, którą dzisiaj z pewnej perspektywy czasowej można określić mianem rewolucyjnej. Zawarte w nich zobowiązania władzy zostały wywalczone przez społeczeństwo lub poszczególne jego grupy za cenę pokoju społecznego. Utrzymanie go jest nadrzędnym interesem państwa i leży również w dobrze pojętym interesie władzy. Porozumienia te zawierają mnogość ogólnych i szczegółowych postanowień, toteż ich przełożenie na język przepisów prawnych wymaga pewnego czasu. Niemniej już od chwili zawarcia porozumień obie strony, a w szczególności ta z nich, na której ciążyą konkretne zobowiązania, winny powstrzymać się od wszystkiego, co mogłoby opóźnić lub zakłócić wprowadzenie ich w życie. Jest to obowiązek przyzwoitości i lojalności o charakterze nie tylko etycznym-moralnym, ale i prawnym.

Część postanowień porozumień społecznych ma bez wątpienia charakter polityczny. Dotyczy to przede wszystkim porozumień fundamentalnych: gdańskiego, szczecińskiego, jastrzębskiego, a później porozumień z Rzeszowa i Warszawy. Realizacja zobowiązań politycznych może być dochodzona środkami politycznymi. Do takich zaś należą akcje propagandowe, publikacje, wystąpienia pod adresem organów przedstawicielskich, a także akcje protestacyjne. Dziwne wydaje się stanowisko niektórych przedstawicieli władz państwowych negujące prawo Związku do podejmowania akcji zmierzających do osiągnięcia celów politycznych. Skoro bowiem uznano Związek za partnera do rozmów p o l i t y c z n y c h, za organizację kompetentną dla zawierania z nią porozumień noszących bez wątpienia charakter polityczny, to przejawem co najmniej niekonsekwencji — by nie rzec hipokryzji — są obecne, bezskuteczne co prawda, próby zanegowania uprawnienia organizacji do wyrażania poglądów na zagadnienia inne niż ściśle pracownicze. NSZZ „Solidarność” ma prawo, a wobec społeczeństwa obowiązek do podejmowania zgodnych z prawem działań zmierzających do realizacji postulatów p o l i t y c z n y c h objętych porozumieniami społecznymi poza statutem Związku.

Nie ulega wątpliwości, że porozumienia społeczne odgrywają i będą odgrywać nader istotną rolę przy w y k ł a d n i i s t o s o w a n i u także tych przepisów, do których się bezpośrednio nie odnoszą. Stworzyły one bowiem nowe reguły postępowania w stosunkach społecznych i ich znaczenie dla konkretyzacji norm prawnych, w szczególności tych zawierających klauzule generalne (zasady współżycia społecznego, społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa), jest pierwszoplanowe.

Z tego punktu widzenia poważne zastrzeżenia budzi stosowana niekiedy taktyka gry na zwłokę, jednostronne zmiany w uzgodnionych projektach ustaw (np. w projektach ustaw o szkolnictwie wyższym, o związkach zawodowych), szkalujące, antagonizujące i jątrzące kampanie propagandowe.

Wiążący charakter porozumień społecznych nasuwa potrzebę rozważenia problemu tzw. renegotjacji. Porozumienia te zawierane były przez strony kształtujące swoją decyzję na znajomości pewnego stanu faktycznego, a w każdym razie na przeświadczeniu o istnieniu pewnego zespołu okoliczności ekonomicznych, społecznych i politycznych. Nierzadko przy tym zdarzało się, iż strony miały różne wyobrażenia o istotnym stanie rzeczy, np. o stanie gospodarki, zasobach rzeczowych i finansowych państwa, wielkości jego zobowiązań. Jeśli przekonanie jednej ze stron okazałoby się następnie błędne, to nie wynika stąd jeszcze uprawnienie do uchylania się od skutków prawnych porozumienia.

Jasną jest rzeczą, iż strona rządowa nie może powoływać się na błąd polegający na nieznajomości lub błędnym wyobrażeniu o faktach, które z racji zakresu i charakteru działalności była obowiązana znać. Problem renegotjacji ma jednak źródło nie w zjawisku błędu — chociaż i ono, nie dość jasno sformułowane, przewija się w niektórych wypowiedziach — ale w tym, że już po zawarciu porozumień okoliczności miały ulec takiej zmianie,

że wykonanie umów społecznych zgodnie z ich treścią albo w ogóle nie jest możliwe (np. skrócenie czasu oczekiwania na mieszkanie do 5 lat, poprawa zaopatrzenia, zwiększenie dostaw niektórych artykułów przemysłowych dla rolnictwa), albo pociągnęłoby za sobą skutki niezgodne z intencjami stron (np. podwyżki płac nominalnych potęgujące inflację i nie przynoszące żadnego wzrostu płac realnych, skrócenie czasu pracy, powodujące pogłębienie dezorganizacji i nie prowadzące do wzrostu wydajności pracy). Problem obowiązywania umów w sytuacji, która uległa zmianie po ich zawarciu, znany jest w prawie cywilnym i międzynarodowym publicznym jako zagadnienie klauzuli *rebus sic stantibus*, zagadnienie bardzo skomplikowane i w literaturze prawniczej szeroko omawiane.

Dla naszych potrzeb niecelowe byłyby jednak dogmatyczno-prawne rozważania. Porozumienia społeczne są bowiem przede wszystkim zjawiskiem politycznym. Zakładając, iż obie strony zawierały je w dobrej wierze, tzn. z zamiarem wywiązania się z przyjętych ustaleń i czyniły wszystko by do tego doszło, a wspólnym zamiarem obu stron było dobro Kraju, to trzeba przyjąć — rozumując kategoriami politycznymi — że tylko wspólny cel obu stron, dobro Kraju, może dyktować konieczność zmiany niektórych postanowień, które z owym dobrem nadrzędnym pogodzić się nie dadzą. Problem jednak w tym, aby strona powołująca się na potrzebę zmiany niektórych postanowień umów społecznych (np. przedłużenie czasu pracy) wykazała istnienie okoliczności, które to uzasadniają.

A więc:

— po pierwsze — w chwili zawarcia porozumień społecznych stan faktyczny był inny niż obecnie w takim stopniu, że wykonanie podpisanych porozumień społecznych w chwili zawarcia było realne i zgodne z dobrem Kraju, a obecnie na skutek zmiany okoliczności nie jest to możliwe,

— po drugie — zmiana okoliczności nie została w sposób zawiniony spowodowana przez żadną ze stron.

Wypowiedzi obu stron konfliktu społecznego dają podstawę do wniosku, iż spór nie koncentruje się wokół tego, czy istnieje obiektywna potrzeba rewizji niektórych postanowień, w szczególności np. odnoszących się do czasu pracy. Polega on bardziej na tym, iż strony zarzucają sobie wzajemnie zawinione spowodowanie zmiany (czytaj: pogorszenie) sytuacji, a także niezgodne z prawdą informacje o rzeczywistym stanie gospodarczym i społecznym państwa. Obie strony, partnerzy porozumień, nie znajdują się w porównywalnej sytuacji. Zasób informacji, możliwości kształtowania sytuacji gospodarczej i politycznej, wreszcie oddziaływanie na poglądy społeczeństwa są po stronie rządowej znacznie większe niż po stronie związkowej. Jedynym arbitrem w tym sporze może być tylko społeczeństwo. Dla wydania odpowiedniego, sprawiedliwego osądu społeczeństwo musi znać jednak argumentację obu stron. Przecież jest to spór o jego, społeczeństwa, własny byt i przyszłe losy, a nie tylko rozgrywka na politycznej szachownicy. Stąd też tak niezwykłej wagi nabiera kwestia obiektywizmu środków masowego przekazu, a zwłaszcza ich najsilniejszego „ramienia” — z punktu widzenia możliwości oddziaływania — telewizji. Społeczeństwo chce i ma do tego prawo, aby ostatecznie zdecydować o prezentowanych mu racjach, gdyż ta decyzja dotyczy właśnie społeczeństwa i ono dotychczas płaciło wysoką cenę za błędy rządzących, a obecnie płacić może, a nie chce, za błędy partnerskich stron porozumień.

W konsekwencji, ponieważ obecnie istniejący system przedstawicielski (aktualny skład przedstawicielskich organów władzy) trudno uznać za reprezentatywny dla poglądów, dążeń społeczeństwa, dlatego uzasadnione jest dla podjęcia decyzji fundamentalnych skorzystanie z instrumentów demokracji bezpośredniej, a mianowicie referendum. Pogląd taki prezentuje nie tylko NSZZ „Solidarność”, zaczyna on bowiem torować sobie drogę w innych ugrupowaniach społecznych, czego przykładem może być uchwała Krakowskiego Komitetu SD z dnia 10 IX 1981 r. Znajomość przez Rząd opinii społecznej stanowi dużą szansę znalezienia rzeczywiście praworządnych rozwiązań. Jeżeli założymy, a rzecz nie wymaga dowodu, że społeczeństwo polskie z zaufaniem i nadzieją przyjęło kolejne porozumienia, to niedotrzymanie, zerwanie porozumień stanowiłoby szczególnie dla Rządu utratę ostatniej szansy nawiązania

kontakty, współpracy ze społeczeństwem. Stąd istotne wyniki renegocjacji winny znaleźć oparcie w opinii społecznej przez referendum. Dałoby ono również Sejmowi PRL pogląd na to, jak na drodze wychodzenia z kryzysu prawa spełniać winien wolę wyborców. Jeżeli obowiązywać mają równocześnie i praworządność, i zawarte umowy społeczne (porozumienia), to ewentualne odstępstwo od porozumień musi być wynikiem woli całego społeczeństwa.

PRAWORZĄDNOŚĆ A POZYCJA POROZUMIEŃ W SYSTEMIE PRAWNYM

Zgodna ocena niezwyklej wagi politycznej wynegocjowanych porozumień nie zwalnia jednak od konieczności oceny prawnej tych dokumentów. Chodzi przy tym nie o prawną analizę zawartych w nich postanowień, ale o rozważenie ich miejsca w systemie źródeł prawa. Jest to sprawa bardzo ważna, albowiem narastające spory i nieporozumienia na tle wprowadzania w życie poszczególnych porozumień wskazują, że obie strony mają różne poglądy na charakter prawny tzw. porozumień społecznych. Tym jednak, co różni porozumienie społeczne od koniunkturalnych przyrzeczeń politycznych, jest właśnie ich wiążący charakter. Stąd spory o każde sformułowanie, pisemna forma, analiza potrzeb i możliwości realizacji. Wątpliwości nie polegają zatem na tym, czy porozumienia społeczne, także w części nie odnoszącej się do warunków pracy i płacy, mają prawną moc wiążącą, ale czy i jakie środki prawne przysługują stronom w przypadku niewykonania lub niepełnego wykonania bądź zwłoki w realizacji umów. Wynika stąd, że strona — z reguły strona społeczna, gdyż umowy te mają w większości charakter jednostronnie zobowiązujący — ma prawo żądać (a nie uprzejmie dopraszać) wykonania określonych w umowie obowiązków.

Środki prawne muszą być dobierane odpowiednio do charakteru danego obowiązku. Zdarza się, iż niekiedy porozumienia określają wprost sposób realizacji niektórych postanowień (por. np. art. 9 porozumienia rzeszowskiego). W takich sytuacjach sprawa jest oczywista, a droga prawna, procedura postępowania, wyraźnie wyznaczona. Z reguły jednak nie zawierają one ustaleń tego rodzaju. Wówczas rodzą się wątpliwości prawne.

Porozumienia społeczne obejmują konkretne zobowiązanie Rządu PRL albo władz lokalnych do określonych zmian w obowiązującym prawie (np. zobowiązanie do opracowania ustawy o cenzurze), a niekiedy do konkretnych świadczeń (podwyżki płac, przekazanie pewnych obiektów na cele społeczne itp.). Zobowiązanie się do zmiany wskazanych w umowach unormowań prawnych (tam, gdzie chodzi o zmiany ustawowe, jest to jedynie zobowiązanie do przedłożenia odpowiadających porozumieniom projektów Sejmowi PRL) ma w zasadzie wyłącznie charakter zobowiązania o skutkach politycznych. W konsekwencji nawet określenie w treści porozumienia podstawowych kierunków przyszłych zmian lub nowych rozwiązań prawnych nie oznacza jeszcze samo przez się, iż wynegocjonowane zmiany stały się prawem z chwilą podpisania porozumienia. Prezentowany dogmatyczno-prawny punkt widzenia zakłada, że dopiero wydanie odpowiednich aktów normatywnych w sposób prawem przewidziany sprawia, iż polityczne zobowiązanie rządu staje się częścią systemu prawnego.

Nie można przy rozważaniu specyfiki prawnej porozumień przeoczyć, że Sejm PRL, władny do wydawania ustaw, był przez Rząd na bieżąco informowany o treści zawieranych porozumień, nie tylko akceptował je — chodzi o te najistotniejsze — ale atrybut swej konstytucyjnej władzy wywiódł z nurtu odnowy wyznaczonego porozumieniami. Nadało to aktom politycznym, jakimi były porozumienia, *a priori*, a więc jeszcze przed wydaniem odpowiednich ustaw, specyficzny walor prawny. Społeczeństwo przyjęło stanowisko Sejmu PRL — pomijam tu wypowiedzi ekstremalne — jako zobowiązanie, że ustawy będą zgodne z treścią formalną i intencjami, z duchem porozumień. W licznych przypadkach wytworzyła się ogólnie akceptowana jako praworzędna praktyka, szczególnie w dziedzinie gospodarki, wyprzedzania uregulowań normatywnych. Nie sposób jednak prawnikom przyjmować z zadowoleniem funkcjonowania na dłuższą metę, w państwie zmierzającym do praworządności

rzeczywistej, systemu działań paraprawnych, rozbijających konstytucyjny system unormowań prawnych życia społecznego.

Dopóki jednak nie doszło do ostatecznej ustawowej realizacji treści i koncepcji mieszczących się w zawartych porozumieniach, z uwagi na zupełną nowość i unikalność zjawiska można, a nawet trzeba sięgać do analogii. Podstawę analogii mogą stanowić przepisy o układach zbiorowych pracy (art. 238–241 kodeksu pracy). Przepis art. 241 kodeksu pracy przewiduje, iż postanowienia układu zbiorowego pracy zastępują z dniem wejścia w życie odpowiednie warunki umów o pracę, wynikające z poprzednio obowiązującego układu. Wiele, być może nawet większość szczegółowych postanowień umów społecznych, przede wszystkim tych zawieranych przez poszczególne grupy zawodowe, dotyczy warunków pracy i płacy. Obejmując zatem taki zakres przedmiotowy, jaki mógłby stać się treścią układu zbiorowego w rozumieniu art. 238 i nast. kodeksu pracy, zawieranego według przepisów rozp. RM z dnia 5 XII 1974 roku w sprawie układów zbiorowych (Dz.U. nr 47, poz. 288). Tak więc w tym zakresie, w jakim porozumienia społeczne zawierają postanowienia określające warunki pracy i płacy, tj. odpowiadają treści układów zbiorowych, przepis art. 241 kodeksu pracy, przewidujący ich wejście w życie z dniem określonym w układzie (a w braku takiego określenia — niezwłocznie), winien znaleźć odpowiednie zastosowanie.

Treść porozumień społecznych nie wyczerpuje się zazwyczaj — dotyczy to szczególnie porozumień regionalnych, a nie branżowych — w postanowieniach odnoszących się do warunków pracy i płacy. Obejmują one m.in. zobowiązania władz do przekazania i adaptowania na cele społeczne pewnych obiektów, wykonania pewnych inwestycji lub zaprzestania innych, wypłacenia świadczeń odszkodowawczych, uchylecia krzywdzących decyzji i aktów normatywnych niższego rzędu itp. Z ogólnych zasad prawa cywilnego jako tej gałęzi, która normuje reguły prawa kontraktowego, wynika, że umowa wiąże strony, jeżeli nie jest nieważna z uwagi na sprzeczność z bezwzględnie obowiązującymi przepisami prawa lub zasadami współżycia społecznego (art. 58 kodeksu cywilnego). Wydaje się, iż sięganie do analogii z dziedziny prawa cywilnego jest o tyle uzasadnione, że porozumienia społeczne stanowią nową, niewładczą formę działania administracji państwowej. Stanowią one przejaw regulacji stosunków między władzą a społeczeństwem na zasadzie równorzędności prawnej. Są zatem zjawiskiem prawnym bliższym prawu cywilnemu niż administracyjnemu, chociaż ich wykonanie wymaga niekiedy stosowania środków administracyjnych. W konsekwencji zobowiązanie do przekazania pewnego obiektu na cele społeczne ma charakter bliższy obligacji cywilnoprawnej, chociaż jego wykonanie wymaga wydania przez właściwy organ aktu administracyjnego. Nasz system prawny nie zawiera dotychczas przepisów, które normowałyby metodę postępowania strony uprawnionej na wypadek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań zawartych w układzie wzajemnych stosunków tego rodzaju, jakimi są porozumienia społeczne.

Jeżeli wykonanie pewnego punktu porozumienia, takiego jak np. zobowiązanie do przekazania pewnego obiektu, zwrotu przejętych bezprawnie lub bezzasadnie nieruchomości, wymaga wydania decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a., niewykonanie przez właściwy organ administracyjny wynikającego z porozumień obowiązku wydania stosownej decyzji stanowi niezgodną z prawem „bezznaczynność organu administracji”. W konsekwencji stronie przysługuje prawo wniesienia zażalenia do organu wyższego stopnia (art. 37 § 1 k.p.a.), a w razie nieuwzględnienia zażalenia lub niewydania w ogóle decyzji przez organ odwoławczy — skarga do NSA (art. 216 k.p.a.). Przypomnieć tylko należy, iż termin do wydania decyzji wynosi dwa miesiące (art. 34 § 3 k.p.a.). Stroną uprawnioną do wystąpienia ze wskazanymi wyżej środkami prawnymi jest zarówno związek jako kontrahent porozumienia, jak i osoby lub organizacje niepaństwowe, których interesu prawnego decyzja ma dotyczyć (art. 28 k.p.a.). Administracyjna droga nie jest w tym wypadku jedyna. Z założeń logicznych wynika, że jeżeli np. w porozumieniach ustalono, iż ma nastąpić zwrot bezprawnie przejętych nieruchomości, przy czym treść porozumienia pozwala na oznaczenie podmiotów i przedmiotów, do których się odnosi, a właściwy organ państwowy zobowiązania takiego nie wykonuje, powstaje możliwość wystąpienia na drogę sądową. Powodem może być zarówno

związek (strona społeczna), jak i pokrzywdzeni obywatele, albowiem przyjąć należy, iż w takim przypadku umowa była zawierana także „na rzecz” oznaczonych indywidualnie lub grupowo osób fizycznych (art. 393 kodeksu cywilnego). Zobowiązanie do wypłacenia odszkodowania osobom pokrzywdzonym (np. jeden z najważniejszych postulatów w toczących się rokowaniach radomskich) otwiera — naszym zdaniem — możliwość dochodzenia odszkodowania na podstawie przepisów art. 417 i nast. kodeksu cywilnego, albowiem postanowienia takie spełnia przesłanka z art. 418 kodeksu cywilnego (uznanie winy przez organ przełożony nad sprawcą szkody). Zobowiązanie polegające na ponownym przyjęciu do pracy osób bezprawnie z niej usuniętych może być również dochodzone przed sądami powszechnymi. Orzecznictwo akceptuje bowiem istnienie cywilnoprawnego stosunku wynikającego z przedwstępnej umowy o pracę (art. 390, 389 kodeksu cywilnego) i nie ma żadnych przeszkód, by umowy takiej nie można było zawrzeć „na rzecz osób trzecich” (Związek na korzyść pracowników), co — zgodnie z art. 389, 390 i 393 kodeksu cywilnego — uzasadnia przyjęcie po stronie skrzywdzonych pracowników r o s z c z e n i a o zawarciu umowy o pracę.

Najwięcej kontrowersji budzi sposób wykonania postanowień o przekazaniu pewnych obiektów. Elementarne reguły praworzadności wymagają odrzucenia działania *manu militari*, czyli samowolnego zajmowania danego obiektu, mimo że zwłoka w spełnianiu tych zobowiązań bywa niekiedy tak ostentacyjna, iż odnosi się wrażenie, jakby chciano zachęcić do postępów, które później łatwo potępiać. Musi się wykorzystać w s z y s t k i e istniejące środki prawne. Tak więc instytucja, na której rzecz ma nastąpić przekazanie, powinna wystąpić z odpowiednim wnioskiem do właściwego organu administracji o przekazanie obiektu. Związek, jako odrębny podmiot prawny, będący stroną umowy, może domagać się od swego partnera, to znaczy od organu administracji centralnej lub terenowej (w kategoriach cywilistycznych od Skarbu Państwa), a nie od jednostki, którą ma obiekt w swoim władaniu, wykonania obowiązku. Strony społecznej, jako kontrahenta umowy, nie powinny i nie mogą interesować biurokratyczne zawilości w e w n ą t r z administracji państwowej, między organem, który podpisał zobowiązanie, a organem (instytucją) mającą obiekt w swoim władaniu. Władza zawierająca porozumienie nie może bronić się skutecznie, to znaczy w sposób prawnie usprawiedliwiony, twierdzeniem, iż np. MSW lub Centralny Zarząd Więziennictwa wzbrania się i ociąga, a nawet wręcz sprzeciwia przekazaniu obiektu. Bezzasadność takiej „obrony” wynika nie tylko z zasady prawa kontraktowego, ale i z nie kwestionowanej przez nikogo zasady jednolitości władzy państwowej. Porozumienia społeczne zostały zawarte w dobrej wierze z organami reprezentującymi — zgodnie z Konstytucją PRL — jednolitą administrację państwową, a nie z poszczególnymi osobami jako przedstawicielami konfederacji niezależnych resortów, grup nacisku i instytucji.

Podjmując próbę uzasadnienia cywilistycznej natury znacznej części porozumień społecznych należy też konsekwentnie przyjąć istnienie po stronie Związku jako strony roszczenia o wykonanie umowy; w braku szczególnych przepisów otwarta pozostaje droga sądowa. Sądzimy, iż warto w każdym razie spróbować tej praworzadnej i rokującej szanse powodzenia metody, dającej teoretykom i praktykom prawa na drodze odnowy, na drodze ku rzeczywistej praworzadności szerokie pole działania.

PRAWORZADNOŚĆ A „SOLIDARNOŚĆ”

Gdy w sierpniu 1980 roku po strajkach na Wybrzeżu w całym Kraju narastało WIELKIE OBUDZENIE NARODU, stanęliśmy od samego początku wobec działania, wobec ruchu o głębokim poczuciu odpowiedzialności, łąkającego praworzadności i równocześnie sprzecznego z ówczesnym prawem. Zerwanie więzów milczenia, siła wybuchu tajonego przez lata gniewu, oburzenia, wzorowały atmosferę rewolucyjną. Dzięki rozsądkowi przedstawicieli obu pretraktujących partnerskich stron doszło do kolejnych porozumień. Po stronie społeczeństwa w rozmowach z władzami wszelkich szczebli występowali ludzie niejednokrotnie przypadkowo

dobrani, organizujący się w różne komitety pracownicze, członkowie nie istniejącego związku zawodowego.

Rozprzestrzeniająca się w Polsce „nielegalna organizacja” swym spokojem, rzetelnością, wiarygodnością żądań zdobyła zaufanie społeczeństwa i bez względu na oficjalne zastrzeżenia do przekonanych poszczególnych jej członków stała się reprezentantem ogromnej większości tego społeczeństwa. Do momentu wydania przez Radę Państwa uchwały z dnia 13 września 1980 r., a ściślej do wrzeszającej, uroczystej chwili rejestracji NSZZ „Solidarność”, ruch związkowy — nawet wbrew swojej woli — zawierał wszelkie cechy bezkrwawej rewolucji, a zaognienie atmosfery mogło nastąpić w każdym momencie. Znaczenia rewolucyjnych przemian, doniosłości chwili nie można mierzyć ilością przelanej krwi. Na przykład po wystrzale z „Aurory” przy zdobywaniu Pałacu Zimowego u początków Rewolucji Październikowej zginęło 9 osób. Nie był więc Sierpień 1980 r. okresem „rządów prawa”.

Z oporami i trudnością przychodziło — i niestety niejednokrotnie nadal przychodzi — poszczególnym prominentom zrozumienie, że praworządność zawiera się właśnie w tym nowym, uzdrawiającym Ojczyznę robotniczym ruchu zawodowym, także ruchu społecznym, przekreślającym dawne priorytety i wykazującym kryzys stosowanego prawa. Praworządność rzeczywiście stała się przeciw praworządności pozorowanej, mistyfikowanej. Porozumienia stały się mostem, po którym dawna „praworządność” przejść miała ku tej nowej formie, albo według niektórych — wymuszonym kompromisem do późniejszego „zweryfikowania” i ściągnięcia „Solidarności” w tryby dawnych mechanizmów prawnych i społecznych.

Dla „Solidarności” porozumienia i Statut wytyczyły dwie równoległe drogi działania. Jedną jest wytknięta porozumieniami jako umowami społecznymi, zawartymi w początkowym okresie ruchu, których zakres niejednokrotnie daleko wybiega poza formalnie ujęte w ramach Statutu „Solidarności” zainteresowania związków zawodowych, druga zaś wynika ściśle z samego Statutu. Dążenie „Solidarności” do realizacji zawartych uprzednio z rządzącymi porozumień jest obowiązkiem władz „Solidarności” wobec społeczeństwa, obowiązkiem warunkującym wiarygodność jako niezbędną podstawę działania.

Treści zawarte w Statucie wyznaczają natomiast nie tylko stosunki wewnętrzne w „Solidarności”, wzajemne prawa i obowiązki jej członków, lecz zarazem określają — jak już powiedziano — formalne miejsce „Solidarności” w życiu społeczno-gospodarczym państwa. Jest oczywiste, że umieszczenie wszelkich treści umów społecznych w ramach zakreślonych Statutem było nierealne. Jest równie oczywiste, że działalność społeczno-gospodarcza „Solidarności” musi pociągać za sobą konsekwencje polityczne. Tak więc za zgodne z prawem, a więc mieszczące się w pełni w ramach praworządności, należy uznać po stronie „Solidarności”, oprócz działania statutowego, również — a może w pewnych przypadkach przede wszystkim — domaganie się od Rządu, od władz, od zobowiązanych spełnienia postanowień zawartych w umowach społecznych. Mieści się to prawo nie tylko w pojęciu praworządności, jest nie tylko wymogiem chwili, stanowi — oby we współpracy z Rządem — szansę na odnowę moralną, gospodarczą. Prawo takie i obowiązek są konsekwencją uznania przez Rząd w porozumieniach prawa występowania przez „Solidarność” jako rzecznika nadziei, aspiracji i interesów robotników, rolników, szerokich kręgów społeczeństwa. Im mniejszy nacisk położy „Solidarność” — nie ograniczając obowiązków statutowych — na tę dziedzinę działalności, tym bardziej oddali się od ideałów Sierpnia 1980 r., od okresu, w którym problem Statutu i jego treści był drugoplanowy.

Nie może budzić wątpliwości, że „nurt rozliczeniowy” zapoczątkowany i — w pierwszej fazie — wymuszony przez „Solidarność”, kontynuowana walka przeciwko wynaturzeniom systemu „nomenklatury”, żądania prawidłowego rozgraniczenia kompetencji władzy politycznej i gospodarczej, domaganie się jawności życia politycznego, ograniczenia cenzury, dostępu do środków masowego przekazu, jedynie pośrednio wynikają ze Statutu NSZZ „Solidarność”, stanowią natomiast bezpośrednie konsekwencje i przedłużenie treści zawartych w porozumieniach. Ten dział poczynań „Solidarności” musi napotykać i napotyka opory, i to nie dlatego, że przejęła ona w tym zakresie niektóre postulaty i hasła zawarte wcześniej w programach

i działalności tzw. sił opozycyjnych czy też że godzi w postawy socjalizmu. Podobieństwo czy nawet identyczność postulatów „Solidarności” z częścią haseł programowych tzw. opozycji demokratycznej jest oczywista. Są to wszystko jednak zarazem postulaty traktowane jako elementarne dla każdego systemu demokratycznego na całym świecie, z komunistami włącznie. Nie stanowi to zatem żadnego niezbitego dowodu na zbieżność celów i metod „Solidarności” z działalnością ugrupowań opozycyjnych.

Trudno zgodzić się również, by naturalne w systemie demokratycznym cechy ustroju, znajdujące się w programach politycznych kilku pokoleń polskiej lewicy, miały stać się „antysocjalistyczne” dlatego, że pozostają w sprzeczności z poglądami tych, którzy doprowadzili nasz Kraj do katastrofy. Zarzuty wysuwają ci, dla których socjalizm identyfikuje się wyłącznie z konkretnym centralistycznym systemem sprawowania władzy, z tymi mechanizmami, do których przywykli, czują się w nich dobrze i bezpiecznie, nie zagrożeni w swych pozycjach. Nie ma wszakże podstaw ku temu, by taki właśnie system sprawowania władzy był jedynym, a w każdym razie najlepszym systemem organizacji państwa budującego socjalizm. Bronić go mogą w starych formach ci, którym rzeczywista praworządność nie może odpowiadać ze względu na osobistą pozycję, prestiż, karierę. Dla nich jednak — wbrew pozorom — ideologia ma charakter co najmniej wtórny.

Wiemy, że według koncepcji „praworządności” reprezentowanej przez władzę w okresie ubiegłych długich lat w Polsce, wszelkie poczynania nie kontrolowane przez partię były obciążone negatywną cechą antysocjalistycznego politykierstwa. Pamiętamy aresztowanego Prymasa Polski Stefana Wyszyńskiego. Pamiętamy, że niezbędne dla kultury polskiej poczynania Kościoła, a także walka o przekazywanie młodzieży prawd historycznych, o oświatę i moralność, określano obsesyjnie jako polityczną działalność Kościoła, godzącą jakoby w interes państwa, w partię. Płacimy za te nadużycia praworządności wysoką cenę. Oby — zachowując niezbędne proporcje — błędna taktyka minionego okresu nie znalazła wyrazu tym razem w zarzutach stawianych NSZZ „Solidarność”. Oskarżenie „Solidarności” o zamiar przejęcia władzy na tej podstawie, iż Związek ten wysuwa odmienne od zamysłów rządowych koncepcje organizacji gospodarki, roli samorządu pracowniczego, metod ustalania cen, statusu szkoły wyższej, programów nauczania, kontroli rozdziałów towarów rynkowych itd., że zapowiada stosowanie różnych form nacisku dla przeforsowania tych propozycji, jest co najmniej bezpodstawne. Wobec braku demokratycznych mechanizmów parlamentarnych jest to bowiem jedyne skuteczne narzędzie działania Związku w dziedzinach dla niego i społeczeństwa najważniejszych. Pozostawienie tego zadania „doświadczonej i wypróbowanej kadry”, która już tylekroć wykazała swe „umiejętności”, „kompetencje” i niezmaconą pewność siebie, byłoby przejawem naiwności, a równocześnie stanowiłoby nadużycie zaufania milionów ludzi, którzy swoją nadzieję na autentyczną reformę związali właśnie z „Solidarnością”. Protesty czy groźba strajku, wreszcie sam strajk — nawet niepotrzebny, pochopny — nie są jeszcze kontrewolucyjną akcją zmierzającą do przejęcia władzy.

Nie można tu zapominać, że podpisując porozumienia Rząd automatycznie — z samego faktu rozmów i podpisania umów społecznych — uznał prawo tworzącej się wówczas „Solidarności” do działania w zakresie porozumień, do konsekwentnego domagania się ich realizacji i to nie tylko, gdy chodzi o sprawy pracownicze, w ścisłym tego słowa znaczeniu, nie można wobec tego obecnie nadawać tej części działalności „Solidarności” cech politykierstwa względnie nawet przypisywać na tym tle Związkowi chęci przejęcia władzy.

Niepowtarzalne znaczenie NSZZ „Solidarność” w procesie przywracania i umacniania praworządności jest ogólnie uznane, jest niezaprzeczone i z różnych przyczyn niewymiernie duże.

Po pierwsze: nowy ruch związkowy, zrodzony z protestu przeciwko złu, stanowi główny czynnik nacisku i kontroli nad stosowaniem prawa, zgodnie z jego treścią, wszędzie tam, gdzie poprzednio było lekceważone lub też stosowane wybiórczo względnie w ogóle nie istniało. Trudno zaprzeczyć, że właśnie „Solidarność” spowodowała proces określany ogólnie „nurtem rozliczeniowym”, że ona właśnie stanowi dostatecznie potężną grupę nacisku, która nie

pozwała, mimo widocznej obstrukcji władzy, na całkowite „zamknięcie” sprawy rozliczeń lub też ograniczenie jej do sankcji wewnątrzpartyjnych. Pełna prawna weryfikacja zachowania szerokiego grona ludzi z aparatu władzy, określana mianem „rozliczeń”, jest warunkiem koniecznym wszelkich dalszych poczynań nad restytucją praworządności. Rola Związku w całym procesie rozliczeń stanowi jego niezaprzeczalny wkład do budowy państwa praworządnego, a kontynuacja tej działalności, niewątpliwie trudna, musi natrafiać na opory.

Po wtóre: to właśnie „Solidarność” wysunęła z dostateczną siłą ogólnospołeczne postulaty w zakresie ochrony praw obywatelskich, zabezpieczenia „prawa do prawdy”, stworzenia reprezentatywnego systemu przedstawicielskiego na wszystkich szczeblach, likwidacji chaosu i nonsensów w gospodarce i prawie gospodarczym. Roli „Solidarności” w tej dziedzinie nie sposób przecenić. Bez przywrócenia i właściwego zabezpieczenia swobód obywatelskich i mechanizmów demokratycznych nie może być mowy o rzeczywistej praworządności. Przywrócenie podmiotowości społeczeństwu jest samo w sobie koniecznym elementem państwa praworządnego i fundamentem systemu „rządów prawa”. I znów trzeba powtórzyć, że niełatwe przemiany muszą natrafiać na różnorodne trudności.

Dalej: NSZZ „Solidarność” włączyła się w szerokim zakresie w prace zmierzające do zmiany treści obowiązującego prawa. To właśnie „Solidarność” inspirowała, patrolowała i nadaje odpowiednią siłę przebiecia bardzo licznym inicjatywom społecznym, polegającym na przygotowywaniu zmian obowiązującego ustawodawstwa (por. np. działalność Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych przy NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości), to w ramach nowego Związku przygotowywane są alternatywne do rządowych koncepcji projekty nowych aktów prawnych lub nowelizacji już istniejących. „Solidarność” przez swoją siłę i stanowczość wymusiła praktykę konsultacji lub wspólnego opracowywania przez ekspertów obu stron szczególnie doniosłych aktów prawnych (np. ustawy o związkach zawodowych, o szkolnictwie wyższym) i tylko „Solidarność” jest w stanie zagwarantować, że współdziałanie społeczeństwa w tworzeniu prawa nie zostanie zlekceważony. W ten sposób po raz pierwszy w powojennej historii proces tworzenia prawa przestał być wyłącznie domeną niejednokrotnie mało kompetentnej biurokracji rządowej. Procedura parlamentarna, jak wiadomo, nie stwarzała żadnego zabezpieczenia przed błędami i złą wolą ministerialnych kodyfikatorów.

Współdziałanie społeczeństwa i to współdziałanie rzeczywiste, oparte na działalności fachowców przy szerokiej konsultacji z masami związkowymi, zapoczątkował nowe zjawisko w procesie tworzenia prawa, a mianowicie rzeczywisty wpływ społeczeństwa na treść norm, które w tym społeczeństwie mają obowiązywać. W ten sposób zapoczątkowany został, być może, proces społeczny polegający na akceptacji prawa nie jako czegoś narzuconego, krępującego i przestrzegane go li tylko pod przymusem, ale jako systemu normatywnego odzwierciedlającego potrzeby, aspiracje i system wartości większości społeczeństwa. Jest to zjawisko narastające powoli i dlatego niepokój i sprzeciw budzi małe, nie zrozumienie tego faktu przez biurokrację rządową, która uzgodnione, wynegocjowane projekty ustaw samowolnie, jednostronnie koryguje zmieniając w ten sposób zarówno treść projektów, jak i ich społeczny wydźwięk, będący efektem współpracy społeczeństwa z rządem. Tylko „Solidarność” jest zdolna przeciwstawić się takiej szkodliwej dla umocnienia praworządności praktyce. Nie wymaga dowodu, że uzyskanie wyników w tej działalności musi być kwestionowane przez tych, którzy dotychczas nie potrafili poprawnie spełniać swych obowiązków.

Wreszcie: niewątpliwym dorobkiem „Solidarności” jest uruchomienie mechanizmów odrodzenia chyba we wszystkich dziedzinach życia gospodarczego i społecznego. Ma dla „Solidarności” ogromne znaczenie fakt włączenia się w jej szeregi lub w charakterze ekspertów poważnej liczby fachowców różnych dziedzin. Tych ludzi, którym dotychczasowy styl i system rządów na przestrzeni długich lat zamknął usta, a teraz „Solidarność” do dyspozycji — dosłownie — każdej chwili i na co dzień. Trudno się dziwić, że przeciwnicy „Solidarności”, a nawet czasem naiwnie ulegający im działacze, chcą doprowadzić różnymi metodami do pozbawienia „Solidarności” fachowej, kwalifikowanej „obsługi”, wyszukując „błędy” eksper-

tów, grając na ambicjach działaczy itp. Na tym tle — wbrew pozorom — coraz wyraźniej zarysowuje się integrująca rola „Solidarności”, wiążącej we wspólnym, aczkolwiek pluralistycznym nurcie zainteresowań robotników, rolników i inteligencję — wszystkich, którym dobro Polski leży na sercu. Ta właśnie współpraca, wyraz wspólnoty wszystkich klas, nieledwie wszystkich Polaków na skalę nie znaną naszej Ojczyźnie, jest gwarantem, że mechanizmów odnowy nikt nie zahamuje, że będą one funkcjonować tak w ramach „Solidarności”, jak też choćby na zasadzie potrzeby „dorównania kroku”, obok, lecz z inspiracji „Solidarności”, aż do przywrócenia Krajowi demokracji w normalnych, cywilizowanych warunkach gospodarczych.

W końcu: „Solidarność” jako strona umów społecznych i masowa organizacja społeczna może domagać się wykonania postanowień określonych w tych umowach. Jest to nie tylko prawo Związku, ale i jego obowiązek. Porozumienia społeczne przez sam fakt ich zawarcia oraz swą treść stworzyły nową sytuację polityczną, społeczną, a także prawną w Polsce. Społeczeństwo zaczyna wierzyć w możliwość porozumienia z rządzącymi. Wykonanie porozumień staje się w tych warunkach najważniejszym sprawdzianem wiarygodności Władzy, jak i Związku. W zorganizowanym społeczeństwie organa państwa oraz inne organizacje tworzące strukturę społeczną muszą dysponować pewnym minimum wiarygodności, kwantem zaufania, bez którego ich funkcjonowanie na dłuższy okres nie jest możliwe bez sięgania do brutalnych metod. Zdobycie zaufania społeczeństwa leży więc w oczywistym interesie władzy. Nacisk „Solidarności” na władzę, by porozumienia zostały zrealizowane, jest więc nie tylko obowiązkiem Związku wobec swoich członków, ale leży w dobrze rozumianym interesie władzy. Presja Związku zmuszająca władzę do uczciwego postępowania winna ułatwiać proces przemian w samej elicie rządzącej, nie stanowiącej przecież — co nie jest tajemnicą — żadnego monolitu.

Tylko władza uzyskująca zaufanie może liczyć na zrozumienie i zgodę społeczeństwa, któremu jako jedynemu w cywilizowanej Europie przyjdzie przez najbliższe lata godzić się z poważnym obniżeniem materialnego poziomu życia we wszystkich jego dziedzinach. Walka o wykonanie porozumienia jest zatem walką o zdobycie zaufania i to przede wszystkim dla władzy cierpiącej na jego brak. Bezsportna rola Związku w uporczywej walce o wykonanie porozumień stanowi jego doniosły wkład w budowę rzeczywistej praworządności i spotyka się z uznaniem wszystkich rozumiejących bezmiar — mimo wszystko — nieprzewidzianych trudności, przed jakimi stanął Związek i społeczeństwo.

Uznania dla tej tu opisanej działalności „Solidarności” i dorobku, który ma już obecnie charakter trwałych przemian, wymaga nadrzędne dobro Narodu i państwa. To dobro wymaga również zrozumienia, że demokracja, o ileż efektywniejsza od biurokracji o cechach totalitarnych, rodzić się musi w bólach. „Solidarność” jest właśnie dla dobra Narodu i państwa szkołą demokracji zmierzającej do rzeczywistej praworządności. Jest w różny sposób szkołą dla własnych członków, społeczeństwa i Rządu. Rzeczywista praworządność wymaga cierpliwości uczących się i nauczanych.

USTRÓJ WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI

Zespół do prac nad nowelizacją prawa o ustroju sądów powszechnych przygotował bogate materiały przedłożone II Ogólnopolskiemu Forum Prawników 13 czerwca 1981 roku i tamże przedyskutowane¹.

K. Bachmiński (sprawozdawca projektu ustawy o prokuraturze)

Dla działania prokuratury istotną sprawą jest nie tylko ustawa o prokuraturze, ale również wydawane na jej podstawie instrukcje. Na podstawie obecnie obowiązującej ustawy wydawane były kolejne instrukcje, które coraz bardziej zwążyły pole działania prokuratora. W chwili obecnej prokurator nie ma już żadnej możliwości odwołania się od polecenia przełożonego, a tym samym odmówienia wykonania czynności. Z tych powodów uważam prace nad ustawą o prokuraturze za wstępne. Dyskusja prowadzona w toku prac na projektem skupiała się wokół zagadnienia, czy prokuratura ma powrócić do modelu sprzed 1950 r., kiedy to była podporządkowana resortowi Wymiaru Sprawiedliwości, czy zachować obecny model z pewnymi zmianami. Projekt, który prezentuje sprawozdawca, stoi na drugim stanowisku. Pierwszym tego powodem jest przekonanie, że nie ma co wprowadzać zmian zbyt daleko idących, bo są one nierealne, a ponadto że nie ma takiej potrzeby w sytuacji, gdy proponowane zmiany w kpk wprowadzają instytucje, które ograniczają lub eliminują możliwość nadużywania prawa przez prokuratora (areszt tymczasowy, kontrola zatrzymań i przeszukań itp.).

Komisja stoi na stanowisku, że prokuratura winna być podporządkowana Sejmowi, jak ma to miejsce w innych krajach socjalistycznych, a u nas w przypadku NIK-u.

Za konieczne uważa również wprowadzenie kadencyjności prokuratora generalnego i jego zastępców. Winno to uniezależnić prokuratora generalnego od zabiegów, aby zachować stanowisko jak najdłużej i pozwolić mu na większą swobodę działania.

Proponuje się wprowadzenie w miejsce prokuratur wojewódzkich — prokuratur okręgowych, obejmujących swym zasięgiem obszar dawnych województw. Zapewniłoby to wyższy poziom kadry oraz zmniejszenie liczby stanowisk funkcyjnych i jednolity nadzór instytucyjny. Propozycja ta znajduje swój odpowiednik w dążności do powołania sądów okręgowych.

Projekt wprowadza dwa organy kolegalne: kolegium jako organ doradczy oraz komisję dyscyplinarną z udziałem przedstawicieli związków zawodowych.

Projekt wzmacnia zasadę nadzoru prokuratorskiego nad czynnościami milicji poprzez poddanie mu również czynności o charakterze quasi-procesowym. Rozszerza też uprawnienia prokuratora w ramach kontroli przestrzegania prawa na naczelne i centralne organy administracji państwowej, wobec których dotychczasowe uprawnienia prokuratora były znikome.

Postulowane jest również rozszerzenie dotychczasowego immunitetu prokuratorskiego poprzez rozszerzenie zakresu czynów o charakterze prywatno-skargowym, związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych, wprowadzenie konieczności uzyskania zgody komisji dyscyplinarnej na pociągnięcie do odpowiedzialności karnej za występkę prywatno-skargowe nie związane ze służbą oraz wprowadzenie w sprawach o wykroczenia orzecznictwa dyscyplinarnego.

Projekt wprowadza zasadę mianowania prokuratorów przez Radę Państwa, co ma podnieść rangę zawodu. Celowi temu ma też służyć wyeliminowanie możliwości mianowania prokura-

¹ Por. Załącznik nr 9 do Wstępu.

torem osoby nie posiadającej odpowiednich kwalifikacji zawodowych, a z drugiej strony zerwanie z zasadą mianowania prokuratorem każdej osoby kończącej aplikację prokuratorską. Spośród wymogów, które musi spełniać prokurator, skreślono też nieostre kryterium należytego wykonywania obowiązków prokuratora PRL. Przytoczone określenie mogło być interpretowane bardzo dowolnie i w razie potrzeby wykorzystywane przeciwko „niewygodnemu” prokuratorowi.

Celowe wydaje się również wprowadzenie czasu pracy, analogicznie jak w zawodzie sędziowskim, określonego wymiarem zadań, oraz uprawnienia do rocznego urlopu dla parowania zdrowia.

Na koniec referent zaznaczył, że projekt jest jedynie wstępnym materiałem do dyskusji nad przyszłym kształtem ustawy o Prokuraturze PRL.

Sędzia Sądu Najwyższego S. Rudnicki — Warszawa

Oznajmił, że Komisja Zakładowa NSZZ „Solidarność” przy SN opracowała społeczny projekt nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym. Komisja w szczególności zwróciła uwagę na organizację SN oraz zakres jego działania.

Rezultatem pracy Komisji jest zwrócenie uwagi na zagadnienia, które winny znaleźć odbicie w przepisach nowelizujących ustawę o Sądzie Najwyższym.

Po pierwsze, wytyczne wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej. Sędzia S. Rudnicki oświadczył, że w swej obecnej postaci wytyczne spełniają rolę środka umniejszającego niezawisłość sędziowską. Niepożądany jest również fakt, że wytyczne powstają często jako wyraz aktywności nowego Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego wobec władz. Sędzia Rudnicki nie zajmując jednoznacznego stanowiska w sprawie rezygnacji z wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej postuluje wprowadzenie inicjatywy ustawodawczej dla Sądu Najwyższego.

Po drugie, tryb powoływania sędziów SN. Zdaniem sędziego Rudnickiego w pierwszej kolejności należy znieść kadencyjność stanowiska sędziego SN. Sędziowie winni być wybierani w drodze ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Sprawiedliwości konkursu zapewniającego obsadzenie stanowiska sędziego SN luminarzami prawa. Należy zerwać z przejawiającą się często praktyką polegającą na powoływaniu do SN nie orzekających prezesów Sądów Wojewódzkich tylko z tej racji, iż są prezesami tychże sądów. Wpływ Ministra Sprawiedliwości na wybór i odwoływanie sędziów SN powinien być wydatnie ograniczony.

Po trzecie, samorząd sędziów SN. Niedopuszczalne jest zdominowanie SN przez czynnik administracyjny. Samorząd winien mieć wpływ na dobór prezesów wywodzących się z grona dotychczasowych sędziów SN, legitymujących się gruntowną znajomością prawa i dłuгоletnią praktyką sędziowską.

Po czwarte, problem wynagrodzenia, premii i nagród. S. Rudnicki opowiadał się stanowczo — zgodnie z referowanym projektem — przeciwko wszelkim premiom, nagrodom, a za zapewnieniem sędziom wynagrodzenia o odpowiedniej i jednakowej wysokości.

Po piąte, zagadnienie badania przez SN zgodności ustaw z Konstytucją.

Omawiany projekt nowelizacji ustawy proponuje powierzenie Sądowi Najwyższemu prawa badania zgodności ustaw z Konstytucją.

Sędzia S. Bogomilski z Ministerstwa Sprawiedliwości

Stwierdził on wstępnie, iż przedstawiony przez Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych dobry społeczny projekt nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych powstał z myślą o zrealizowaniu dwóch kwestii bolesnych dla środowiska, tj. zagadnienia niezawisłości sędziowskiej i samorządności sędziów. Sędzia Bogomilski postuluje rozszerzenie społecznego projektu ustawy o ustroju sądów powszechnych poprzez uwzględnienie zmian modelowych czy wręcz ustrojowych z tym, że nowelizacja powinna być przeprowadzona w dwóch etapach: etap pierwszy — obejmujący zmiany proponowane w projekcie, etap drugi — zmiany o charakterze modelowym.

W dalszej części swojej wypowiedzi sędzia Bogomilski zwrócił uwagę na następujące zagadnienia, które należałoby szczegółowo opracować: po pierwsze, wprowadzenie powszech-

nej drogi sądowej dla obywateli, po drugie, badanie przez Sąd Najwyższy zgodności ustaw z Konstytucją PRL, po trzecie, kwestie zgodności aktów niższego rzędu z ustawami, po czwarte, badanie decyzji administracyjnych przez sądy, po piąte, rozszerzenie zakresu stosowania prawa cywilnego w stosunkach między jednostkami gospodarki społecznej. Wypowiadając się w kwestii powołania Trybunału Stanu sędzia Bogomilski stwierdził, że projekt Trybunału jako sądu szczególnego dla poszczególnych podmiotów byłby sprzeczny z zasadami demokracji i równości wobec prawa.

Przechodząc do problemów samorządności sędziowskiej sędzia Bogomilski skoncentrował się nad zagadnieniem roli pełnionej przez prezesów sądów wojewódzkich oraz Sądu Najwyższego, a także Ministra Sprawiedliwości w kontekście szeroko zakreślonej kompetencji samorządu sędziowskiego.

Omawiając rolę prokuratury w systemie organów ochrony prawnej sędzia Bogomilski stwierdził, że powierzenie prokuraturze kontroli przestrzegania prawa jest nieprawidłowe, a prokuratura zdaniem S. Bogomilskiego winna podlegać Ministrowi Sprawiedliwości.

Na zakończenie sędzia Bogomilski zwrócił uwagę na konieczność uregulowania formy ewentualnego wpływu Rady Państwa i Ministra Sprawiedliwości na wymiar sprawiedliwości oraz na potrzebę przeprowadzenia szerokiej konsultacji projektów zmian w prawie o ustroju sądów powszechnych ze społeczeństwem.

Przewodniczący Komisji Zakładowej NSZZ „Solidarności” przy SR w Olkuszu P. Wiekiera — sędzia z Olkusza

Przedstawił następujące uwagi do społecznego projektu nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych i propozycje zmian do u.s.p.

1. Ad § 1 — skreślić słowa: „tryb i zakres sygnalizacji określił Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia”. Treść proponowaną zamieścić jako ustępy 1 § 3 i dodać ustęp 2–5 o treści:

ust. 2) Notatkę sygnalizacyjną sporządzoną przez sędziego prezes tego sądu przesyła:

- a) jednostce nadrzędnej nad jednostką, u której stwierdzono uchybienie,
- b) Najwyższej Izbie Kontroli,
- c) Prokuratorowi Generalnemu PRL,
- d) Ministrowi Sprawiedliwości.

W notatce tej sąd może wskazać rodzaj działań celowych do wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości.

ust. 3) Jednostka nadrzędna obowiązana jest w terminie jednego miesiąca poinformować o podjętych działaniach Sąd oraz pozostałe organy wymienione w ustępie 2.

ust. 4) Organy wymienione w ust. 2 mogą wszcząć stosowne postępowanie na podstawie informacji zawartych w notatce sygnalizacyjnej.

ust. 5) Sędzia, który sporządził notatkę sygnalizacyjną, może, jeżeli uzna, że nie zostały podjęte właściwe działania, zwrócić się o interwencję do właściwego ministra, a także zażądać komisyjnej kontroli wykonania zaleceń posygnalizacyjnych przez przedstawicieli organów wymienionych w ust. 2, ewentualnie z jego udziałem.

2. Ad § 2 — Proponowaną treść zamieścić w rozdziale IV i skreślić ostatni akapit po przecinku.

3. Ad § 3 — Rozdziałowi IV nadać tytuł „Organy samorządowe”.

Artykuł 20 zamieścić w brzmieniu:

§ 1. „Organami samorządowymi są:

ust. 1) zgromadzenie ogólne sędziów w danym okręgu Sądu Wojewódzkiego,

ust. 2) zebranie sędziów danego sądu,

ust. 3) zebranie sędziów danego wydziału, o ile liczba sędziów w tym wydziale wynosi co najmniej 7 osób,

ust. 4) kolegium sędziowskie,

ust. 5) rada główna sędziów.

§ 2. Uchwały organów samorządu podejmowane są w sprawach personalnych w głosowaniu tajnym, a w innych sprawach na wniosek, który uzyska poparcie co najmniej 1/3 obecnych i głosujących członków danego organu samorządu.

§ 3. Do ważności podejmowanych uchwał wymagana jest obecność co najmniej połowy członków danego organu samorządu. Uchwały zapadają zwykłą większością głosów, o ile przepisy ustawy nie stanowią inaczej.

§ 4. Prawomocność obrad stwierdza do protokołu przewodniczący obrad lub powołana w tym celu komisja mandatowa.

§ 5. Z każdego posiedzenia organu samorządu sporządza się protokół, który podlega odczytaniu i zatwierdzeniu na następnym posiedzeniu”.

4. Ad § 4 — art. 21 zamieścić w brzmieniu:

§ 1. Zgromadzenie ogólne sędziów składa się ze wszystkich sędziów sądów rejonowych i sądu wojewódzkiego w danym województwie.

§ 2. Posiedzenia zgromadzenia ogólnego odbywają się raz do roku w miesiącu październiku. Posiedzenia zgromadzenia ogólnego zwołuje kolegium sędziowskie, a nadzwyczajne posiedzenia zwołuje w razie potrzeby bądź z własnej inicjatywy, bądź też na wniosek Ministra Sprawiedliwości, Prezesa Sądu Wojewódzkiego lub 1/4 ogólnej liczby członków.

§ 3. Zgromadzenie ogólne wybiera:

a) przewodniczącego zgromadzenia ogólnego spośród sędziów sądu wojewódzkiego; przewodniczącym nie może być Prezes i Wiceprezes Sądu Wojewódzkiego,

b) kandydatów na Prezesa i Wiceprezesów sądu wojewódzkiego spośród sędziów o co najmniej dwuletnim stażu pracy na stanowisku sędziego sądu wojewódzkiego,

c) ustala liczbę i wybiera członków i zastępców członków kolegium sędziowskiego oraz jego przewodniczącego, przy czym co najmniej połowa składu osobowego kolegium sędziowskiego i jego przewodniczący muszą być sędziami sądu wojewódzkiego,

d) przewodniczącego oraz 9–15 członków sądu dyscyplinarnego, z tym że 1/3 liczby członków sądu dyscyplinarnego musi być wybrana spośród sędziów sądów rejonowych,

e) kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego spośród sędziów sądu wojewódzkiego o co najmniej pięcioletnim stażu pracy na tym stanowisku.

§ 4. Zgromadzenie ogólne określa liczbę stanowisk sędziowskich, asesorskich oraz pracowników administracyjnych i obsługi w poszczególnych sądach na umotywowany wniosek zebrania sędziów tych sądów.

§ 5. Uchwala program działania kolegium sędziowskiego i zatwierdza sprawozdania z jego działalności.

5. Skreślić proponowane § 6–8.

6. Artykuł 22 zamieścić w brzmieniu:

§ 1. Członkowie kolegium sędziowskiego wybierają ze swego grona trzech wiceprzewodniczących, którzy wraz z przewodniczącym stanowią prezydium.

§ 2. W razie wygaśnięcia mandatu członka kolegium sędziowskiego kolegium wybiera na tę funkcję osobę spośród zastępców członków.

§ 3. Posiedzenia kolegium sędziowskiego zwołuje prezydium z własnej inicjatywy lub na wniosek prezesa sądu wojewódzkiego względnie połowy członków kolegium.

§ 4. Członkami kolegium sędziowskiego nie mogą być prezes i wiceprezes sądu wojewódzkiego. Uczestniczą oni w posiadaniach kolegium z głosem doradczym.

§ 5. W posiedzeniach kolegium uczestniczą zastępcy członków bez prawa głosowania. Zastępca członka ma prawo głosowania, o ile posiada szczególne pełnomocnictwo nieobecnego na posiedzeniu członka kolegium.

7. Artykuł 23 zamieścić w brzmieniu:

§ 1. Kolegium sędziowskie:

a) podejmuje uchwały o przedstawieniu Ministrowi Sprawiedliwości kandydatów na asesorów, sędziów oraz prezesów sądów rejonowych na wniosek prezesa sądu wojewódzkiego i po zasięgnięciu opinii zebrania sędziów danego sądu,

b) podejmuje uchwały o przedstawieniu prezesowi sądu wojewódzkiego do powołania kandydatów na wiceprezesów sądów rejonowych, przewodniczących wydziałów, kierowników sekretariatów w sądach rejonowych i wojewódzkich spośród osób wskazanych przez zebrania sędziów danego sądu,

c) opiniuje na piśmie wnioski awansowe dla sędziów sądów rejonowych i sądów wojewódzkich,

d) nadzoruje i kontroluje działalność poszczególnych komórek organizacyjnych sądu wojewódzkiego i w razie stwierdzenia nieprawidłowości ich działalności występuje do prezesa sądu wojewódzkiego o wydanie odpowiednich zarządzeń w celu usunięcia tych nieprawidłowości,

e) ustala termin oraz przygotowuje organizacyjnie i merytorycznie posiedzenia zgromadzenia ogólnego sędziów,

f) realizuje uchwały i program uchwalony przez zgromadzenie ogólne sędziów,

g) opiniuje i przedstawia prezesowi sądu wojewódzkiego kandydatów do powołania na stanowisko aplikanta sądowego.

§ 2. Kadencja kolegium sędziowskiego trwa 2 lata.

8. Artykuł 24 zamieścić w brzmieniu:

§ 1. Zebranie sędziów danego sądu:

a) opracowuje i przedstawia kolegium sędziowskiemu propozycje podziału czynności w danym sądzie,

b) wysuwa i opiniuje kandydatów na prezesów swych sądów,

c) podejmuje inne uchwały w sprawach dotyczących kierunków bieżących pracy sądu.

§ 2. Zebranie sędziów wydziału wykonuje zadania określone w § 1 pkt. a) i c) w sprawach dotyczących danego wydziału oraz wysuwa i opiniuje kandydatów na przewodniczącego wydziału.

9. Artykuł 25 zamieścić w brzmieniu:

§ 1. Rada główna sędziów składa się z przewodniczących kolegiów sędziowskich.

§ 2. Rada główna sędziów wybiera ze swego grona przewodniczącego i 2–5 zastępców, którzy tworzą prezydium.

§ 3. Posiedzenia rady głównej sędziów zwołuje prezydium z własnej inicjatywy lub na wniosek Ministra Sprawiedliwości względnie 1/3 członków, nie rzadziej jednak niż raz na pół roku.

§ 4. Rada główna sędziów wyraża opinię i podejmuje uchwały w istotnych sprawach Wymiaru Sprawiedliwości oraz w kwestiach dotyczących interesu ogółu sędziów. Uchwały rady głównej sędziów realizuje Minister Sprawiedliwości.

10. Ad § 9. W art. 29 § 1 dodać: „jeżeli czyn stanowi jednocześnie przestępstwo, prezes Sądu kieruje doniesienie do prokuratury załączając odpis protokołu rozprawy lub pisma strony”.

W § 2 po słowach „do sądu” dodać: „względnie do innych organów lub instytucji, przepis”.

11. Ad § 10. Drugą część proponowanego zdania po przecinku zastąpić słowami: „może złożyć do sądu dyscyplinarnego wniosek o uchwalenie decyzji nadzoru w terminie 14 dni od otrzymania tej decyzji. Sąd dyscyplinarny rozpoznaje sprawę na rozprawie”.

12. Ad § 13. W art. 50 skreślić:

w pkt e) — „lub prokuratorską”,

w pkt f) — „lub prokuratorski”,

w pkt g) — „lub prokuratorskiego co najmniej” oraz w miejsce słów „1 roku” wpisać „nie dłużej niż 2 lata”,

w pkt h) pozostawić liczbę „26”.

13. Ad § 14. W art. 51 § 1 skreślić pkt c) i d), a w pkt e) skreślić słowa „prokuratorów, wiceprokuratorów i podprokuratorów”.

14. Ad § 15. Proponowaną treść zamieścić jako § 2 w art. 50, a dotychczasową treść art. 50 oznaczyć jako § 1.

15. Ad § 16. W proponowanym § 3 w miejsce słów „zgromadzenie ogólne” wpisać „kolegium sędziowskie” oraz skreślić zdania 2 i 3,

— w § 4 słowa „zgromadzenia ogólnego” zastąpić słowami „kolegium sędziowskiego” i skreślić po słowie „opinią” aż do przecinka przed słowem „prezes” oraz od słów „od podjęcia uchwały” aż do końca.

16. Skreślić obydwa warianty proponowane w § 17.

Artykuł 54 zamieścić w brzmieniu:

§ 1. Prezesów i wiceprezesów sądów wojewódzkich oraz prezesów sądów rejonowych powołuje na okres 3 lat Minister Sprawiedliwości. Na stanowiska te Minister Sprawiedliwości powołuje osoby, które otrzymały największą liczbę głosów w wyborach kandydatów na te stanowiska, dokonywanych przez zgromadzenie ogólne sędziów lub kolegium sędziowskie.

§ 2. Aby kandydat mógł być powołany na dane stanowisko, musi uzyskać bezwzględna większość głosów danego organu samorządu sędziowskiego. Członkowie danego organu samorządu sędziowskiego głosują tylko na jedną osobę przy wyborze kandydata na prezesa sądu i na tyle osób na stanowiska wiceprezesów sądu wojewódzkiego, ile jest miejsc mandatowych. Głosy zawierające większą liczbę nie skreślonych kandydatów są nieważne.

§ 3. Wybór dokonany przez organa samorządu sędziowskiego na stanowiska określone w § 1 jest wiążący dla Ministra Sprawiedliwości.

§ 4. Odwołanie osób wymienionych w paragrafie 1 z funkcji następuje na wniosek bezwzględnej większości członków danego organu samorządu lub na podstawie uchwały takiej samej liczby głosów opiniującej pozytywnie wniosek Ministra Sprawiedliwości o odwołanie z funkcji.

17. Ad § 18. Proponowany przepis oraz przepis art. 59 § 1 należy skreślić, a obecny § 2 oznaczyć jako § 1.

18. Ad § 20. W artykule 59 pkt d) po słowach „chyba nie” dodać: „kolegium sędziowskie na wniosek zainteresowanego sędziego wystąpi do Ministra Sprawiedliwości o przedłużenie okresu pozostawania na tym stanowisku do ukończenia 70 roku życia. Wniosek ten jest wiążący dla Ministra Sprawiedliwości”.

Do § 7 dodać na końcu: „w razie rozwiązania stosunku służbowego w sposób określony w niniejszym przepisie, sędzia zachowuje w następnym miejscu pracy wszystkie uprawnienia wynikające z ciągłości dotychczasowego zatrudnienia w organach podległych Ministerstwu Sprawiedliwości”.

19. W artykule 62 skreślić zdanie 2.

20. Ad § 22. W artykule 63 § 2 i 3 skreślić słowa „w ciągu roku”.

21. Ad § 24. W proponowanym przepisie słowa „Rada Państwa” zastąpić słowami „Izby Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego, który przy rozpoznaniu sprawy stosuje odpowiednio przepisy kodeksu pracy i kodeksu postępowania cywilnego”.

22. Ad § 25. Proponowany przepis zamieścić w brzmieniu: „Podstawą wymiaru wynagrodzenia sędziowskiego jest wielokrotność przeciętnego krajowego wynagrodzenia pracownika zatrudnionego w gospodarce społecznej, przy czym wynagrodzenie sędziego sądu rejonowego nie może być mniejsze od dwukrotnej wysokości tego przeciętnego wynagrodzenia obliczonego na dany rok w terminie do dnia 31 stycznia każdego roku na podstawie danych statystycznych za okres minionego roku. Wysokość tego przeciętnego wynagrodzenia za dany rok będzie ogłoszona przez Radę Ministrów w Monitorze Polskim do dnia 15 stycznia każdego roku. Wynagrodzenie sędziego sądu wojewódzkiego nie może być mniejsze od trzykrotnej wysokości, a sędziego Sądu Najwyższego od pięciokrotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia krajowego”.

23. Ad § 27. Do proponowanego przepisu dodać słowa „do którego należy”.

24. Ad § 29. Artykuł 82 zamieścić w brzmieniu:

§ 1. Przewodniczącym sądu dyscyplinarnego okręgu wojewódzkiego nie może być prezes lub wiceprezes sądu wojewódzkiego.

§ 2. Skład orzekający wyznacza przewodniczący sądu dyscyplinarnego. Rozpoznaje również wnioski stron i wyłączenie członka składu orzekającego w formie postanowienia i w razie uwzględnienia wniosku uzupełnia skład orzekający.

25. Dotychczasową treść art. 95 zamieścić jako § 1 i dodać § 2 o treści: „Rozpoznając sprawę na wniosek sędziego (art. 41 § 3) sąd dyscyplinarny bądź uchyla zaskarżoną decyzję, bądź utrzymuje ją w mocy”.

26. Ad § 30. W artykule 131 § 2 dodać na końcu: „na wniosek kolegium sędziowskiego”.

27. Artykuł 135 zamieścić w brzmieniu:

„§ 1. Aplikanta, który złożył z wynikiem pozytywnym egzamin sędziowski, Minister Sprawiedliwości mianuje, na wniosek kolegium sędziowskiego, asesorem sądowym.

§ 2. Minister Sprawiedliwości powierza asesorowi sądowemu pełnienie czynności sędziowskich na okres wymieniony w art. 50 pkt g). Do orzekania asesora stosuje się przepisy o orzekaniu przez sędziego”.

28. Ad § 32 — omyłkowo zapewne oznaczony jako art. 2. Skreślić treść proponowaną w § 5.

Prokurator Rejonowy w Gdańsku L. Lackorzyński

Stwierdził, że zmiany proponowane w projekcie nowelizacji ustawy o prokuraturze za mało odbiegają od dotychczasowego uregulowania, a przede wszystkim nie rozwiązują w sposób odpowiedni węzłowego zagadnienia podległości prokuratury. Projekt powiela bowiem dotychczasowy stalinowski model prokuratury nie podlegającej Ministrowi Sprawiedliwości. Prokuratura musi wrócić tam, skąd wyszła, tj. do Ministra Sprawiedliwości.

Główną kwestią jest dla prok. L. Lackorzyńskiego odbudowa niezawisłości sędziowskiej. Wymaga to jednak odpowiedniej reorganizacji struktury wymiaru sprawiedliwości.

Prokurator L. Lackorzyński oświadczył, iż jest zwolennikiem systemu funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości sprzed 1950 r. Nadmienił również, że strażnikiem praworządności winien być niezawisły sąd, a nie prokuratura. Podporządkowanie prokuratury Sejmowi postulowane przez projekt wprowadza jej uprzywilejowanie w stosunku do wymiaru sprawiedliwości, podporządkowanemu Ministrowi Sprawiedliwości — członkowi Rady Ministrów. Podporządkowanie prokuratury Ministrowi Sprawiedliwości spowoduje możliwość posługiwania się prokuraturą przez rząd, który musi mieć prawo oddziaływania na politykę ścigania i karania. Tak jest we wszystkich demokratycznych krajach.

Prokurator L. Lackorzyński jest przeciwnikiem instytucji sędziego śledczego. Niewątpliwie plusem tej instytucji jest niezależność sędziego i brak możliwości nacisku na sędziego. Przejęcie przez sąd funkcji ścigania spowoduje jednak obniżenie znaczenia i prestiżu, jakim się on dotychczas cieszy. Również postulowane przez projekt odebranie prokuratorowi możliwości stosowania tymczasowego aresztowania nie jest — zdaniem prokuratora — słuszne. Wystarczającym środkiem gwarancji praw podejrzanego jest zażalenie do sądu na zastosowanie przez prokuratora tymczasowego aresztowania.

J. Iwulski — sędzia z Krakowa

Jest referentem projektu zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 1 II 1928 r. „Prawo o ustroju sądów powszechnych”, sporządzonego w oparciu o tezy zatwierdzone przez NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości (tekst poniższy nie był wygłoszony na Forum).

Głównym zadaniem projektu jest stworzenie ustrojowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, a przede wszystkim zapewnienie im materialnego charakteru. Gwarancje te muszą być tak sformułowane, aby niezależnie od sytuacji społeczno-politycznej, stosunków kadrowych oraz podatności poszczególnych sędziów na ingerencje z zewnątrz wykluczona była możliwość wywarcia wpływu na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy. Komisja stoi na stanowisku, że samorząd sędziowski jest najlepszą gwarancją niezawisłości sędziowskiej. Zgodnie z projektem organami samorządowymi mają być: zgromadzenie ogólne składające się ze wszystkich sędziów sądu wojewódzkiego i sądów rejonowych okręgu oraz kolegium sędziowskiego. Kolegium to, jako organ działający pomiędzy zgromadzeniami, w całości jest wybierane przez zgromadzenie i ma wykonywać jego uchwały.

Projekt zmierza do kodyfikacji zasad obsadzania wakujących stanowisk sędziowskich w sądach rejonowych i wojewódzkich poprzez wprowadzenie otwartego konkursu na wakujące stanowisko sędziego, przy czym zasadniczy wpływ na politykę kadrową zyskałby czynnik samorządowy. Organ samorządowy brałby również udział w mianowaniu aplikantów i asesorów sądowych.

W kwestii obsady stanowisk sędziowskich, kierowniczych stanowisk w sądach do rozważenia przedstawione zostały dwa warianty. W wariancie I organ samorządowy wskazuje 2 kandydatów, a Minister mianuje jednego z nich. Wariant II zbliżony jest do wyboru kierownika przez samorząd w zakładach pracy.

Institucjami mającymi wzmocnić gwarancje niezawisłości sędziowskiej są również propozycje ograniczające możliwość delegowania sędziego bez jego zgody i stworzenie podstaw do materialnej niezależności przez wprowadzenie zasady, że podstawą wymiaru wynagrodzenia sędziowskiego będzie dwukrotne przeciętne wynagrodzenie pracownika w gospodarce społecznej. Projekt stwarza też możliwość odwołania się sędziego w sprawach ze stosunku pracy do organu pozaresortowego.

Sprawą dużej wagi byłoby decydowanie przez organ samorządowy o liczbie stanowisk sędziowskich. Przy zbyt dużym obciążeniu sędziów sprawy niekiedy nie mogą być rozpatrywane wystarczająco wnikliwie, bez pośpiechu i atmosfery nerwowości, dlatego liczba stanowisk sędziowskich powinna wynikać nie z limitów finansowych, ale z rzeczywistych potrzeb.

Sąd Rejonowy, Elbląg

Uwagi do projektu zmiany rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. „Prawo o ustroju sądów powszechnych”, sporządzonego w oparciu o tezy zatwierdzone przez Krajową Komisję Koordynacyjną NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości.

Proponowane zmiany w u.s.p. ograniczają się głównie do ogólnych założeń funkcjonowania samorządu sędziowskiego ze zbyt dużą ilością delegacji dla Ministra Sprawiedliwości w zasadniczych sprawach, co powinno być uregulowane również w ustawie.

Uwagi do poszczególnych artykułów projektu

Art. 1 § 3. Tryb i zakres sygnalizacji winien być określony w ten sposób, by stworzyć sędziom możliwość bezpośredniej, tj. bez pośrednictwa Prezesa Sądu Wojewódzkiego, sygnalizacji zarówno w trakcie, jak i po zakończeniu procesu.

Powinna też być zagwarantowana możliwość oceny efektów sygnalizacji i realizacji zaleceń, gdyż inaczej instytucja ta nie spełni oczekiwań społecznych.

Art. 21. Należałoby skreślić „Prezes Sądu Wojewódzkiego”, wpisując w to miejsce „kolegium sędziowskie”. W artykule 21 § 1 dopisać zdanie: „Zgromadzenie ogólne wybiera przewodniczącego na jednoroczną kadencję”. Paragraf 3 art. 21 skreślić jako zbędny i nie zawierający konkretnej treści.

Art. 23 § 1. Zamiast zdania: „Ponadto w skład kolegium sędziowskiego wchodzi prezes Sądu Wojewódzkiego jako przewodniczący” — winno być: „Przewodniczącego kolegium wybiera zgromadzenie ogólne”.

Art. 24 § 2. Skreślić: „pozostałych pracowników sądowych” oraz zamiast zdania „pracowników sekretariatów do poszczególnych wydziałów” winno być „pracowników sekretariatów poszczególnych sądów”.

Art. 53 § 4. Skreślić względnie samą opinię kolegium sędziowskiego, gdyż stwarza to możliwość pominięcia uchwały zgromadzenia ogólnego.

Art. 54. Wariant II tego artykułu jest trafniejszy i możliwy do przyjęcia, z tym że należałoby skreślić słowo „wiceprezes” i ustalić w tym artykule, że kandydata na wiceprezesa danego sądu przedstawia prezes tego sądu, a zatwierdza zgromadzenie ogólne.

Art. 54 § 7 należy skreślić od słów: „w wyjątkowych szczególnie uzasadnionych wypadkach...” do końca.

Art. 60 § 2 lit. d — skreślić.

Art. 65² § 1 skreślić od słów: „i może mu być udzielony płatny urlop dla załatwienia ważnych spraw rodzinnych i osobistych”.

Art. 65⁶ — dodać punkt: „Sędzia ma prawo do 13 pensji”.

SAMORZĄD ZAWODOWY SĘDZIÓW

Wydarzenia gorącego polskiego lata 1980 r. nie pozostały bez echa także w zakładach pracy resortu wymiaru sprawiedliwości. W sierpniu i wrześniu pracownicy na zebraniach zgłosili cały szereg postulatów, przesłanych następnie kierownictwu resortu. Znalazły się wśród nich także takie, które bezpośrednio dotyczą interesującej nas problematyki. Przytoczę je wraz z opiniami specjalnych, powołanych przez Ministra Sprawiedliwości, komisji, według opracowania sporządzonego przez resort.

1. Postulat dotyczący powoływania na stanowiska kierownicze wyłącznie osób spośród pracowników resortu i w miarę możliwości z danego okręgu został oceniony jako słuszny — z komentarzem, że w dotychczasowej praktyce powoływanie na stanowiska kierownicze osób spoza resortu należało do wyjątków i w bieżącej polityce kadrowej Ministerstwo powinno dążyć do zupełnego wyeliminowania podobnych przypadków.

2. Postulat dotyczący zniesienia praktyki obsadzania stanowisk kierowniczych wyłącznie przez osoby partyjne został oceniony jako słuszny — z komentarzem, iż Departament Kadr i prezesi Sądów Wojewódzkich i OSPiUS powinni przy powoływaniu na stanowiska kierownicze mieć na uwadze przede wszystkim kryteria fachowości i postawy ideowo-moralnej kandydatów.

3. Postulat dotyczący zabezpieczenia udziału czynnika społecznego przy powoływaniu i odwoływaniu pracowników funkcyjnych i awansów został oceniony jako słuszny — z komentarzem, iż Departament Kadr niezwłocznie poinformuje prezesów Sądów Wojewódzkich i OSPiUS o konieczności stosowania powyższej zasady.

4. Postulat zbadania obciążenia sędziów i dokonania korekty przydziału etatów sędziowskich został uznany za słuszny — z komentarzem, iż do końca bieżącego roku Departament Kadr dokona analizy przydziału etatów sędziowskich w skali kraju i jeżeli obciążenie sędziów nie jest równomierne w poszczególnych okręgach, dokona odpowiedniej korekty etatów.

5. Postulat dotyczący rozliczania sędziów z jakości pracy, a nie według wskaźników ilościowych został uznany za słuszny — z komentarzem, iż należy wypracować jednolite kryteria oceny pracy sędziów przy założeniu, że kryteria ilościowe nie mogą być decydujące.

6. Postulat dotyczący zmiany prawa o ustroju sądów powszechnych przez wprowadzenie zasady, że do sądu dyscyplinarnego będą wybierani również sędziowie rejonowi, a ich udział w sprawach sędziów rejonowych będzie konieczny oraz postulat wprowadzenia możliwości odwołania się sędziego do sądu dyscyplinarnego od wytyku administracyjnego zostały uznane za słuszne.

Już te przedstawione postulaty wskazywały na potrzebę zmiany pewnych zasad funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i jego organizacji — przede wszystkim w kierunku zwiększenia społecznego oddziaływania na te struktury. Siłą rzeczy postulaty zgłaszane przez różne środowiska miały wyborczy charakter i wymagały systematyzacji oraz wzajemnego powiązania i rozwnięcia. Już ich wstępna analiza prowadziła do wniosku, że możliwość ich praktycznej realizacji stwarza samorząd zawodowy, rozumiany jako powierzenie zakładowym grupom zawodowym pewnego zakresu kompetencji.

U źródeł koncepcji stworzenia samorządu zawodowego leży zrozumienie charakteru pracy wymiaru sprawiedliwości. Wydaje się on charakteryzować dwoma podstawowymi cechami: autonomią pracy sędziego i jego niezawisłością. Są to cechy oczywiście wzajemnie się przenikające. Autonomię pracy sędziego rozumiem jako samodzielne organizowanie przez sędziego swojej pracy — jedynie w oparciu o pewną stworzoną do tego celu i zarządzaną administracyjnie bazę. Niezawisłość natomiast do niezależność w orzeczeniu od czynników znajdujących się poza stanem faktycznym sprawy i stosowanym prawem. Jeżeli zważy się, że praca sędziego polegająca na rozstrzygnięciu spraw stanowi zasadniczy element funkcjonowania aparatu wymiaru sprawiedliwości, to wynika z tego, że w wymiarze sprawiedliwości nie ma

miejsca na tzw. operatywne zarządzanie, co powinno emanować na sferę tworzenia bazy do orzekania przez ograniczenie w niej takiego zarządu na rzecz samorządu zawodowego. U podstaw tego rozumowania leży przeświadczenie, że nie może być rzeczywistej niezawisłości w orzekaniu przy całkowitej zależności w sprawach płacowych, awansowych, socjalnych i innych zawodowych. Stymuluje i skutkuje to ograniczonym i służebno-organizatorskim charakterem funkcji kierowniczych w jednostkach organizacyjnych wymiaru sprawiedliwości, co nie zawsze jest rzeczywiście realizowane i właściwie rozumiane przez osoby zajmujące takie stanowiska.

W zakresie autonomii wykonywanego zawodu praca sędziego daje się porównać z pracą naukowca, a samorząd zawodowy wyższych uczelni winien przez to znajdować analogiczne zastosowanie w praktyce działalności sądownictwa.

Powyższe wywody leżały u podstaw stworzenia instytucjonalnych form działania samorządu zawodowego sędziów w ramach obowiązującego prawa o ustroju sądów powszechnych. Rolę tę spełniają samorządowe organy Sądów Wojewódzkich, a to Zgromadzenie Ogólne i Kolegia Administracyjne.

Do kompetencji Zgromadzenia Ogólnego należą obecnie:

1. Dokonywanie wyboru dwóch członków i dwóch zastępców do kolegium administracyjnego — art. 23 § 1 usp.

2. Dokonywanie wyborów członków sądu dyscyplinarnego okręgu wojewódzkiego w liczbie 10, w tym 3 zastępców przewodniczącego — art. 82 usp.

Do kompetencji Kolegium Administracyjnego należy:

1. Dokonywanie najpóźniej do końca listopada każdego roku podziału czynności w Sądzie Wojewódzkim oraz w Sądach Rejonowych na wniosok prezesów tych sądów.

2. Wydawanie zezwoleń sędziom Sądu Wojewódzkiego i Sądów Rejonowych na branie udziału we władzach spółdzielni — art. 72 usp.

3. Udzielanie opinii Ministrowi Sprawiedliwości w sprawie zajęć ubocznych sędziów z uwagi na ewentualność zakazów z art. 71 i 72 usp. — art 73 § 1 usp.

4. Wyznaczenie składu 3 sędziów orzekających o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe z uwagi na dobro wymiaru sprawiedliwości i powagę stanowiska sędziowskiego.

Jak więc widzimy, jest to niezwykle wąski zakres kompetencji, który można by określić jako załączek samorządności zawodowej, pozwalający jednak na rzeczywiste jej rozwinięcie.

Kwestią zasadniczą w tej sytuacji jest nie sama potrzeba rozwinięcia zakresu samorządności zawodowej sędziów, lecz określenie jej zakresu, a więc oznaczenie przysługujących im kompetencji. Krajowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości w oświadczeniu z dnia 2 października określiła najogólniej zakres kompetencji samorządu zawodowego sędziów w ten sposób, że winien on wybierać prezesa i wiceprezesa Sądów Wojewódzkich i Sądów Rejonowych oraz ustalać skład osobowy sądu.

Próbą przedstawienia metod wprowadzania samorządności zawodowej w życie jest wstępny projekt nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych przedstawiony przez organizację NSZZ „Solidarność” przy Sądzie Wojewódzkim w Krakowie. Dla autorów tego projektu rzeczą oczywistą było, że jedynie wprowadzenie zasad samorządu do norm prawnych regulujących ustrój sądownictwa może zapewnić ich praktyczną realizację. Aby nie powtarzać treści i motywacji tego projektu, pragnę odwołać się do tekstu, który wcześniej został już rozpowszechniony.

W uzupełnieniu chciałbym dodać, że co do techniki legislacyjnej projekt ten zakładał jak najmniejsze zmiany tekstu obowiązującego prawa przy zachowaniu jego układu. Osią, wokół której skupione zostały wszelkie propozycje rozwiązań, była zasada niezawisłości sędziowskiej, której samorządność zawodowa jest jedną z podstawowych materialnych gwarancji. Przez stworzenie nowych instytucji i rozszerzenie już istniejących projekt zmierzał do objęcia kompetencjami samorządu zawodowego jak najszerszych płaszczyzn organizacyjnych sądownictwa w sprawach kadrowych — od nominacji aplikantów, asesorów, do powoływania i odwoływania sędziów, a także w bieżącej działalności przez wybór kierowników sądów i decydowanie o stanowiskach sędziowskich.

Celowi temu miały służyć następujące instytucje:

1. Wprowadzenie zasady opiniowania obsady stanowisk aplikantów i asesorów sądowych przez kolegium administracyjne sądu wojewódzkiego — art. 131 usp.

2. Wprowadzenie zasady konieczności uzyskania przez Ministra Sprawiedliwości zgody zgromadzenia ogólnego danego sądu dla wystąpienia z wnioskiem o odwołanie sędziego — art. 59 § 1 usp.

3. Wprowadzenie wybieralności prezesów i wiceprezesów sądów wojewódzkich i rejonowych przez zgromadzenia ogólne sądów przy możliwości zgłaszania weta przez Ministra Sprawiedliwości lub Prezesa Sądu Wojewódzkiego, jak również odwoływalności z tych stanowisk.

4. Wprowadzenie zasady swoistego „konkursu na sędziego” przy powołaniu na to stanowisko i zasady przeniesienia na inne miejsce pracy za zgodą sędziego, przy przedstawianiu kandydatów przez zgromadzenie ogólne danego sądu.

5. Określenie dodatkowych kwalifikacji dla powołania na stanowisko sędziego Sądu Wojewódzkiego — art. 51 usp.

6. Konkretyzacja zakresu ingerencji nadzoru sądowego — art. 41 § 4 usp.

7. Konkretyzacja zakresu pojęcia „podział czynności”, przy jednoznacznym włączeniu w to pojęcie wyznaczania przewodniczących wydziałów.

8. Wprowadzenie zasady pełnej wybieralności członków Kolegium Administracyjnego Sądu Wojewódzkiego przez Zgromadzenie Ogólne tego sądu.

9. Oddanie Zgromadzeniu Ogólnemu sądu decyzji w zakresie ustalenia liczby stanowisk sędziowskich w ramach wytycznych Ministra Sprawiedliwości.

W ramach projektu występują następujące organy samorządowe: 1. Zgromadzenie Ogólne Sądu Wojewódzkiego. 2. Kolegium Administracyjne Sądu Wojewódzkiego. 3. Zgromadzenie Ogólne Sądu Rejonowego.

Zgromadzenie Ogólne Sądu Wojewódzkiego, oprócz dotychczasowych kompetencji, uzyskałoby dodatkowe, a mianowicie:

- 1) określenie liczby stanowisk sędziowskich,
- 2) wybór przewodniczących wydziałów,
- 3) wskazywanie kandydatów do powołania na stanowiska sędziów,
- 4) wybór i ewentualne odwołanie prezesa i wiceprezesów,
- 5) wyrażenie zgody na wniosek Ministra Sprawiedliwości o odwołanie sędziego.

Identyczne kompetencje w odniesieniu do Sądu Rejonowego miałyby Zgromadzenie Ogólne tego sądu.

Kolegium Administracyjne Sądu Wojewódzkiego, oprócz kompetencji dotychczasowych, dysponowałoby możliwością opiniowania nominacji aplikantów i asesorów.

Celem projektu było stworzenie bazy do dyskusji i cel ten został osiągnięty. Zgłoszono szereg uwag, propozycji zmian czy rozszerzeń. Zespół powołany przez Ministra Sprawiedliwości wydał „opinię co do możliwości rozszerzenia samorządu sędziowskiego”, stwierdzając w niej między innymi, iż w chwili obecnej na bazie obowiązującego prawa o ustroju sądów powszechnych, na zasadzie świadomego odstąpienia od wykorzystywania wszystkich uprawnień przysługujących formalnie ministrowi i kierownikom sądów, może nastąpić zwiększenie kompetencji samorządu zawodowego przez wprowadzenie dla Zgromadzenia Ogólnego Sądu Wojewódzkiego kompetencji: wyboru wszystkich członków kolegium administracyjnego, składanie przez prezesa sądu informacji o węzłowych problemach pracy, wypowiedzanie się w kwestiach kadrowych, płacowych, opiniowanie kandydata przedstawionego przez Ministra Sprawiedliwości na Prezesa Sądu Wojewódzkiego, opiniowanie kandydatów na stanowiska sędziów sądów wojewódzkich i sądów pracy oraz opiniowanie wniosków o odwołanie sędziego przez Radę Państwa.

Opinia ta widzi także możliwość rozszerzenia kompetencji Kolegium Administracyjnego Sądu Wojewódzkiego przez:

- opiniowanie kandydatów na stanowiska prezesów i wiceprezesów sądów rejonowych,

- opiniowanie kandydatów na stanowiska sędziowskie i asesorskie,
- ustalanie kadry rezerwowej,
- decydowanie o przyjęciu na aplikację sądową,
- analizowanie potrzeb kadrowych okręgu i ich określanie.

Co do sfery udzielanych kompetencji jest to oczywiście stanowisko do dyskusji, gdyż w pewnych miejscach jest ono zgodne z proponowanymi rozwiązaniami wstępnego projektu, w niektórych w niewielkim zakresie od nich odbiega. Na okres przejściowy, do czasu nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych, jest to stanowisko całkowicie do przyjęcia. Nie wpływa to jednak w niczym na potrzebę ustanowienia ustawowych gwarancji samorządu zawodowego przez nowelizację prawa o usp, gdyż tylko ona, a nie świadome odstępianie od wykorzystywania uprawnień, może zapewnić trwałe zasady realizacji samorządności zawodowej.

Rozstrzygnięcia w tej mierze nie mogą być uzależnione od „dobrej woli” kierownictwa resortu, w takiej bowiem formie stanowić ona może dalsze źródło nacisku na formalnie istniejący samorząd, gdyż przy nieformalnym powierzeniu kompetencji w każdej chwili w razie niezadowolającego kierownictwo resortu sposobu korzystania z udzielonego przywileju może nieformalnie być kompetencja ta odebrana. Godzi się w tym miejscu przypomnieć hasło głoszone z najwyższej trybuny KC Partii: „Demokracja nie może być gestem władzy wobec Obywateli”, a proponowane przez resort rozwiązanie ma właśnie charakter takiego gestu.

Do wstępnego projektu nowelizacji zgłoszono szereg uwag rozszerzających zakres nowelizacji, które należy uznać za słuszne, np. wniosek o dokonanie skreślenia art. 60 § 2 pkt d) usp. Przepis ten przewiduje możliwość przeniesienia sędziego na inne stanowisko bez jego zgody, na mocy orzeczenia sądu wyższego dla dobra wymiaru sprawiedliwości lub powagi stanowiska. Przepis ten w zakresie, w którym krzyżuje się z zakresem przeniesienia w drodze orzeczenia dyscyplinarnego, jest zbędny, a w pozostałym zakresie zdaje się naruszać niezawisłość sędziowską. Zgłoszono też wniosek o skreślenie art. 51 § 3 usp, który przewiduje możliwość zwolnienia przez Radę Państwa na wniosek Ministra Sprawiedliwości przy powołaniu na stanowisko sędziego od wymogu odbycia aplikacji, zdania egzaminu i pracy w charakterze asesora przez okres 1 roku. Przepis ten miał rację bytu przy niedoborze kadrowym, który obecnie nie występuje, a więc przepis stracił zasadniczo rację bytu. Słuszny zdaje się także wniosek o udzielenie Ministrowi Sprawiedliwości delegacji ustawowej do szczegółowego uregulowania trybu działania organów samorządowych. Trudno regulować to w ustawie, a przy szerokich kompetencjach jest to niezbędne.

Trzy kwestie wzbudziły natomiast największe kontrowersje: wybór prezesów przez organa samorządowe, zasady określania liczby stanowisk sędziowskich oraz rodzaje organów samorządowych i powierzonych im kompetencji, w szczególności problem szerokich kompetencji zgromadzeń ogólnych małych sądów rejonowych.

Jeżeli chodzi o wybór prezesów przez organy samorządowe, to jest to istotny element projektu, bynajmniej jednak nie będący najważniejszym ani najistotniejszym, wpływającym na cały model rozwiązania. Obowiązujący system pełnej nominacji wydaje się niewłaściwy ze względów wskazanych na wstępie. Ingerencja organów samorządowych wydaje się niezbędna choćby w najłżejszej formie opiniowania kandydata. Między tą formą a pełnym wyborem istnieje wiele możliwości pośrednich i wybór jednej z nich jest kwestią dyskusji. Może to być np. wskazanie Ministrowi kandydatów, spośród których mianuje prezesa, wybór spośród kandydatów wskazanych przez Ministra, wybór przy prawie weta Ministra, nominacje przy prawie weta zgromadzenia itd. Kontrowersyjne jest natomiast założenie projektu, iż prezesem może zostać tylko sędzia danego sądu. Może to w pewnych przypadkach prowadzić do trudności, gdyż w małych sądach może nie być osoby właściwej na to stanowisko, choć przy prawidłowej polityce kadrowej nie powinno to mieć miejsca. Zachodziłaby wtedy potrzeba obsady stanowiska przez osobę spoza sądu, np. przedstawioną przez Ministra. Klóciłoby się to z zasadą „konkursu na stanowisko sędziego” i należałoby dla tego przypadku dopuścić możliwość omięcia tej drogi przeniesieniem do innego sądu. Osobiście stoję na stanowisku,

że przy prawidłowej polityce kadrowej nawet w najmniejszym sądzie nie powinno być trudności ze znalezieniem osoby sędziego odpowiedniego do zajęcia stanowiska prezesa, wobec czego nie ma potrzeby przeniesienia sędziego i należy w pełni utrzymać zasadę, iż prezesem sądu może zostać tylko sędzia w nim orzekający.

Drugie zagadnienie to sposób decydowania przez samorząd o liczbie etatów sędziowskich i administracyjnych. Potrzeba tego wydaje się być niekwestionowana. Wątpliwości budzi charakter proponowanych wytycznych o ustalaniu liczby, kwestia budżetu i limitów zatrudnienia oraz sytuacja, gdy należałoby zmniejszyć obsadę. Również i w tym przypadku możliwości rozwiązań jest wiele, począwszy od zgłoszenia przez samorząd zapotrzebowania, do swobodnego decydowania. Proponowane przez wstępny projekt rozwiązanie decyzję oddaje organowi samorządowemu, ale ramy tej decyzji Ministrowi. Wytyczne Ministra wykluczyłyby dowolność decyzji, a sprowadzać się winny do określenia liczby etatów sędziowskich w stosunku do wpływu określonej kategorii spraw. W dalszej części wytyczne określałyby liczbę pozostałych etatów pracowniczych w stosunku do liczby sędziów. Określenia te winny zawierać możliwość manewru dla organu samorządowego. Kwestia limitu zatrudnienia i budżetu jest oczywiście trudna. W podanym rozwiązaniu w ogóle nie ma miejsca na limit etatów, gdyż liczba etatów sędziowskich w województwach i kraju byłaby sumą etatów w poszczególnych sądach, ustalonych według powyższych zasad. Planowanie budżetu byłoby oczywiście trudniejsze, ale przecież nie niemożliwe. Wymagałoby to stałej kontroli kształtowania się wpływu spraw i stworzenia możliwości manewrowania. Kwestia spadku wpływu spraw ma raczej znaczenie teoretyczne, gdyż praktycznie nie występuje on. Między sytuacją w tym zakresie według projektu a sytuacją obecnie istniejącą nie ma zresztą żadnej różnicy. Również dzisiaj, jeżeli w danym sądzie czy wydziale spada wpływ spraw, to nie ma możliwości zmniejszenia obsady sądu. Trzeba stosować przenoszenie sędziów za ich zgodą, kierować ich do pracy w innym wydziale itp. Uważam więc, że ten problem nie istnieje.

Zasadnym zagadnieniem jest określenie organów samorządowych. W projekcie wprowadzono organ w postaci zgromadzenia ogólnego sądu rejonowego, z powierzeniem mu bardzo szerokich kompetencji. Spotkało się to z zarzutem, że będzie to rodziło nieprawidłowości w małych sądach rejonowych o obsadzie kilkuosobowej. Jest to obawa nie tylko częściowo słuszną. Argumenty przeciwne przedstawię niżej.

Są następujące możliwości rozwiązania problemu:

1. Nie tworzyć Zgromadzeń Ogólnych Sądów Rejonowych i przekazać kompetencje przyznane im w projekcie do Zgromadzeń Ogólnych i Kolegiów Administracyjnych Sądów Wojewódzkich. Rozwiązanie to ma ten niedostatek, że odsuwa decyzję do organu pochodzącego od innej jednostki organizacyjnej, a więc kłóci się z zasadami samorządu.

2. Stworzenie Zgromadzeń Ogólnych jedynie w dużych Sądach Rejonowych, o obsadzie np. powyżej 15 sędziów, a w pozostałych nietworzenie tego organu i przekazanie jego kompetencji jak w pkt 1. Mankamentem tego rozwiązania jest nie znajdujący realnych podstaw podział sądów na samorządne i niesamorządne, a oprócz tego takie wady jak poprzednie.

3. Stworzenie organu w postaci Zgromadzenia Ogólnego sędziów Sądów Rejonowych okręgu wojewódzkiego z ewentualnym wyodrębnieniem jego kolegium administracyjnego. Wadą tego rozwiązania jest odsunięcie decyzji od środowiska i trudności w działaniu takich organów ze względów organizacyjnych.

4. Pozostawienie rozwiązań projektu przy likwidacji małych sądów rejonowych. W tym zakresie konieczna byłaby decyzja Ministra o przeorganizowaniu struktury sadownictwa, co może wymagać kosztów i dlatego może to być rozwiązanie niewłaściwe.

Osobiście to czwarte rozwiązanie uważam za najlepsze. Nie ma ono wad poprzednich rozwiązań i łatwo oraz bez kosztów może być przeprowadzone. Potrzeba reorganizacji sadownictwa przez likwidację małych sądów wojewódzkich jest obecnie mocno podnoszona i akceptowana, przy okazji można by zlikwidować także małe sądy rejonowe. Droga ku temu nie prowadząca do żadnych kosztów, a wręcz oszczędzająca na funduszu płac, polegałaby na łączeniu kilku obecnie istniejących sądów rejonowych w jeden sąd z ośrodkami zamiejscowymi.

Nadto obawa o brak możliwości demokratycznego działania bardzo małych kolektywów samorządowych jest hipotezą nie sprawdzoną w praktyce działania, a przecież funkcjonują po rozdrobnieniu administracyjnym kraju także małe sądy wojewódzkie, w których spełniają swoje dotychczasowe zadania zgromadzenia ogólne, a także kolegia administracyjne, co zdaje się wskazywać, iż demokracja małych grup nie jest z góry skazana na niepowodzenie.

Wydaje się, że nie ma potrzeby dyskutować nad racją bytu samorządu zawodowego sędziów. Samorząd taki istnieje obecnie i istnieć powinien. Problem leży więc w zakresie przyznanych mu kompetencji. Z całą pewnością powinny one być szersze niż obecnie, a na ile, to kwestia rozważań i argumentacji.

Dzisiejsze Forum powinno dać początek otwartej dyskusji nad rozwiązaniem tego problemu i trzeba zdecydowanie działać, aby dyskusja ta wyszła także poza krąg NSZZ „Solidarność”. Baza do dalszej dyskusji winna znaleźć się bezwzględnie na łamach „Gazety Prawniczej” oraz „Prawa i Życia”, a gdy zacznie być wydawany, także na łamach organu prasowego naszego związku zawodowego.

Wreszcie należy zasygnalizować, iż w planach pracy NSZZ Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości znalazło się także działanie na rzecz rozszerzenia samorządu sędziów.

Opracował mgr Józef Iwulski

Wstępny społeczny projekt nowelizacji ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 roku

USTAWA O PROKURATURZE PRL

Opracowanie Komisji Kodyfikacyjnej powołanej przez I Ogólnopolskie Forum
Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”

Kraków, styczeń–maj 1981 r.

Wstępny społeczny projekt zmian ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 r. o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (tekst jednolity: Dz.U. z 1980 r. Nr 10 poz. 30) opracowany przez Tymczasową Krajową Komisję Koordynacyjną NSZZ „Solidarność” Pracowników Prokuratury PRL.

1. Artykuł 3 ust. 1 pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„sprawowanie kontroli zgodności aktów prawnych z Konstytucją oraz sprawowanie prokuratorskiej kontroli przestrzegania prawa na zasadach określonych w ustawie i przepisach szczególnych”.

2. Artykuł 4 otrzymuje brzmienie:

„1. Prokurator generalny podlega Sejmowi Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i działa zgodnie z jego wytycznymi.

2. Prokurator Generalny co najmniej raz w roku zdaje sprawę Sejmowi z działalności Prokuratury za okres od poprzedniego sprawozdania”.

3. Artykuł 5 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Prokuratorzy są w sprawowaniu swych funkcji niezależni od terenowych organów władzy i organizacji politycznych oraz od wszelkich organów administracji państwowej i jedynie podlegają organizacyjnie prokuratorom przełożonym”.

4. W artykule 6 ust. 2 wyraz „województki” zastępuje się wyrazem „okręgowy”.

5. Artykuł 7 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

(wariant I) „Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powołuje i odwołuje Sejm. Powołanie następuje na wniosek Rady Państwa, na okres 4 lat, nie dłużej jednak niż na dwie kadencje”.

(wariant II) „Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powołuje i odwołuje Sejm”.

6. Artykuł 8 otrzymuje brzmienie: Ust. 1.

(wariant I) „Zastępców Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powołuje i odwołuje Sejm. Powołanie następuje na okres 4 lat”.

(wariant II) „Zastępców Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej powołuje i odwołuje Sejm”.

Ust. 2. „Jednym z zastępców Prokuratora Generalnego jest Naczelny Prokurator Wojskowy, którego powołuje i odwołuje Sejm na wspólny wniosek Prokuratora Generalnego i Ministra Obrony Narodowej. Prokurator Wojskowy kieruje w zastępstwie Prokuratora Generalnego działalnością wojskowych jednostek organizacyjnych prokuratury”.

7. W artykule 9 ust. 3 skreśla się pkt 3.

8. W artykule 10:

— skreśla się w ust. 1 pkt 1,

— punkty 2–7 otrzymują numerację 1–6,

— w ust. 4 zastępuje się wyrazy „wymagania określone w ust. 1 pkt 1–5” wyrazami „wymagania określone w ust. 1 pkt 1–4”.

9. Artykuł 11 otrzymuje brzmienie:

„Od wymogu odbycia aplikacji i złożenia egzaminu prokuratorskiego oraz posiadania odpowiedniego stażu mogą być zwolnieni w wyjątkowych przypadkach jedynie pracownicy nauki posiadający tytuły naukowe, jeżeli posiadają przygotowanie konieczne do wykonywania obowiązków na stanowisku prokuratora albo asesora prokuratorskiego lub oficera śledczego. Zwolnienia takiego udziela Prokurator Generalny”.

10. Artykuł 12 otrzymuje brzmienie:

„1. Prokuratorów Prokuratury Generalnej, prokuratur okręgowych i rejonowych oraz asesorów prokuratorskich mianuje i zwalnia Rada Państwa na wniosek Prokuratora Generalnego. Do wniosku takiego winna być dołączona opinia związków zawodowych.

2. Mianowanie i zwolnienie prokuratora w wojskowej jednostce organizacyjnej prokuratury następuje na wspólny wniosek Prokuratora Generalnego i Ministra Obrony Narodowej”.

3. — skreśla się.

11. Artykuł 13 otrzymuje brzmienie:

„1. Zwolnienie prokuratora ze służby w powszechnych jednostkach prokuratury następuje:

1) w wypadku rezygnacji prokuratora z pracy; rezygnacja z pracy złożona pomiędzy wszczęciem a zakończeniem postępowania dyscyplinarnego pozbawiona jest skutków prawnych,

2) w wypadku osiągnięcia wieku emerytalnego,

3) w razie porzucenia pracy,

4) na mocy prawomocnego wniosku komisji dyscyplinarnej o wydalenie ze służby.

2. Zwolnienie prokuratora ze służby w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury następuje również:

1) w razie czasowej niezdolności do pracy spowodowanej chorobą, której okres przekracza jeden rok,

2) w razie orzeczenia przez właściwą komisję lekarską trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków prokuratora. Nieuzasadniona odmowa prokuratora poddania się badaniu lekarskiemu może być powodem rozwiązania stosunku pracy.

3. Zwolnienie prokuratora ze służby może nastąpić również:

1) na wniosek właściwych organów państwowych albo władz organizacji politycznych i społecznych w związku z zamierzonym przejściem do innej pracy,

2) w wyniku porozumienia między nim a organem mianującym.

4. W wypadkach wskazanych w ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 2 rozwiązanie stosunku pracy z prokuratorem pełniącym służbę w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury następuje za trzymiesięcznym wypowiedzeniem.

5. Przepisy ust. 1–4 mają odpowiednie zastosowanie do zwolnienia ze służby asesora i aplikanta prokuratorskiego w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury”.

12. Artykuł 14 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Powszechnymi jednostkami organizacyjnymi prokuratury są: Prokuratura Generalna oraz prokuratury okręgowe i rejonowe”.

13. Artykuł 15 ust. 1 — w zdaniu ostatnim wyrazy „Rada Państwa” zastępuje się wyrazem „Sejm”.

Ust. 2 — wyrazy „Rada Państwa” zastępuje się wyrazem „Sejm”. Dodaje się ust. 3 w brzmieniu: „W prokuraturach okręgowych działają kolegia, będące organami doradczymi prokuratora okręgowego. Ich organizację, zakres działania oraz sposób powoływania członków określa Prokurator Generalny na zasadach analogicznych do kolegium Prokuratury Generalnej”.

14. W artykule 16, w ust. 1 wyrazy „Radę Państwa” zastępuje się wyrazem „Sejm”, w ust. 2 wyrazy „Radę Państwa” zastępuje się wyrazem „Sejm”.

15. Artykuł 18: w ust. 1 wyrazy „...określonym w art. 10 ust. 1 pkt 1–4” zastępuje się wyrazami „...określonym w art. 10 ust. 1 pkt 1–3”, ust. 3 otrzymuje brzmienie: „Aplikanta

prokuratorowskiego mianuje i zwalnia: w powszechnych jednostkach organizacyjnych prokuratury — prokurator okręgowy, po uzyskaniu pozytywnej opinii

— wariant I — kolegium, wariant II — związków zawodowych,

w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury — Naczelny Prokurator Wojskowy”.

16. W artykule 19 ust. 2 wyrazy „aplikant zostaje mianowany” zastępuje się wyrazami „aplikant może być mianowany”.

17. W artykule 22 skreśla się ust. 3.

18. Artykuł 23 otrzymuje brzmienie: „Prokurator sprawuje nadzór nad postępowaniem przygotowawczym oraz czynnościami poprzedzającymi to postępowanie, prowadzonymi przez Milicję Obywatelską lub inny organ do tego upoważniony. Zarządzenia prokuratora w tym zakresie są bezwzględnie wiążące”.

19. W artykule 27 ust. 2 wyraz „wojewódzkim” zastępuje się wyrazem „okręgowym”.

20. W artykule 39 ust. 2 wyraz „wojewódzcy” zastępuje się wyrazem „okręgowi”.

21. Artykuł 41 otrzymuje brzmienie: „Prokurator kontroluje przestrzeganie prawa przez organy państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, z wyłączeniem naczelnych i terenowych organów władzy państwowej oraz sądów, a w zakresie wykonywania funkcji administracji państwowej oraz działalności gospodarczej — kontroluje także przestrzeganie prawa przez organizacje zawodowe, spółdzielcze, samorządowe, polityczne i inne organizacje społeczne”.

22. Artykuł 42 ust. 1 otrzymuje brzmienie: „Prokurator Generalny informuje Prezesa Rady Ministrów i zainteresowanych ministrów, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach Radę Państwa o ważniejszych wynikach prokuratorowskiej kontroli przestrzegania prawa”.

23. Artykuł 43 ust. 1: wyraz „wojewódzcy” zastępuje się wyrazem „okręgowi”, w ust. 2 wyraz „wojewódzki” zastępuje się wyrazem „okręgowy”.

24. W artykule 50 ust. 2 otrzymuje brzmienie: „Uznając sprzeciw za uzasadniony, właściwy organ uchyla lub zmienia akt prawny o charakterze ogólnym, wytyczne, decyzję lub inne rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie albo powoduje ich uchylenie, zmianę lub wznowienie postępowania”.

25. W artykule 50 dodaje się ust. 3 w brzmieniu: „W przeciwnym wypadku organ ten przekazuje sprawę właściwemu sądowi administracyjnemu z wnioskiem o oddalenie sprzeciwu prokuratora”.

26. Dodaje się artykuł 54 w brzmieniu:

„1. Prokurator Generalny opiniuje projekty ustaw i dekretów z mocą ustaw pod względem ich zgodności z Konstytucją PRL.

2. Uznając obowiązujący akt prawny za niezgodny z Konstytucją, Prokurator Generalny kieruje wniosek do Sejmu o jego uchylenie”.

27. W artykule 55 skreśla się ust. 2. Dotychczasowy ust. 5 otrzymuje nr 2.

28. Artykuł 56 skreśla się.

29. W artykule 57 ust. 1 wyrazy „Rada Państwa” zastępuje się wyrazem „Sejm”, ust. 2 otrzymuje brzmienie: „uposażenie pracowników wymienionych w ust. 1 ustala Sejm na wniosek Prokuratora Generalnego. Zasady wynagradzania tych pracowników są analogiczne do wynagrodzeń sędziów”.

30. Artykuł 59 otrzymuje brzmienie: „Czas pracy pracowników prokuratorowskich określany jest wymiarem ich zadań”.

31. W artykule 61 ust. 2 wyrazy „6 miesięcy” zastępuje się wyrazami „jednego roku”.

32. W artykule 67 ust. 1 wyrazy „sześć miesięcy” zastępuje się wyrazami „trzy miesiące”. Dodaje się ust. 3 w brzmieniu: „Łączny czas delegacji zarządzonych na zasadzie ust. 1 i 2 nie może — bez zgody pracownika — przekraczać trzech miesięcy w ciągu roku”.

33. Artykuł 68 otrzymuje brzmienie: „1. Popelnione przez prokuratora przy wykonywaniu obowiązków służbowych występki, ścigane z oskarżenia prywatnego — podlegają ściganiu wyłącznie w drodze dyscyplinarnej.

2. Pociągnięcie prokuratora do odpowiedzialności karnej w trybie prywatnoskargowym za występki nie wymienione w ust. 1 może nastąpić tylko za zgodą właściwej komisji dyscyplinarnej.

3. Popełnienie przez prokuratora wykroczenia podlega ściganiu wyłącznie w drodze dyscyplinarnej. Przepis ten nie dotyczy postępowania mandatowego.

4. Zatrzymanie prokuratora bez nakazu sądu może nastąpić wyłącznie za zgodą prokuratora okręgowego — a w odniesieniu do prokuratorów Prokuratury Generalnej za zgodą Prokuratora Generalnego — chyba że zatrzymanie nastąpiło bezpośrednio po popełnieniu zbrodni”.

34. Artykuł 71 otrzymuje brzmienie: „Za przewinienia służbowe i uchybienie godności urzędu (przewinienia dyscyplinarne), występki określone w art. 68 ust. 1 i wykroczenia określone w art. 68 ust. 3, prokuratorzy, asesory i oficerowie śledczy oraz aplikanci powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury odpowiadają dyscyplinarnie na zasadach przewidzianych w niniejszej ustawie”.

35. W artykule 72 pkt 6 otrzymuje brzmienie: „6) wniosek o wydalenie ze służby prokuratorowskiej”.

36. W artykule 73 ust. 2 wyraz „wojewódzki” zastępuje się wyrazem „okręgowy”.

37. W artykule 74 ust. 1 pkt 1 a wyraz „wojewódzkich” zastępuje się wyrazem „okręgowych”.

38. Artykuł 74 ust. 2 otrzymuje brzmienie: „2. Przewodniczących i członków komisji dyscyplinarnej i odwoławczej komisji dyscyplinarnej w Prokuraturze Generalnej oraz przewodniczących komisji dyscyplinarnych w prokuraturach okręgowych powołuje i odwołuje Prokurator Generalny po wysłuchaniu opinii Kolegium Prokuratury Generalnej. Członków komisji dyscyplinarnych w prokuraturach okręgowych powołuje i odwołuje prokurator okręgowy po wysłuchaniu opinii kolegiów prokurator okręgowych. Nie dotyczy to członków komisji dyscyplinarnych reprezentujących związki zawodowe, które członków tych delegują”.

39. Artykuł 76 ust. 2 otrzymuje brzmienie: „2. Od kary porządkowej upomnienia przysługuje ukaranemu odwołanie do właściwej komisji dyscyplinarnej”.

40. Artykuł 80 otrzymuje brzmienie: „1. Zwolnienie prokuratora, oficera śledczego lub aplikanta ze służby w wojskowych jednostkach organizacyjnych prokuratury następuje w wypadkach, gdy przepisy o służbie wojskowej przewidują zwolnienie z zawodowej lub okresowej służby wojskowej.

2. Prokuratora wojskowego nie można zwolnić z zawodowej służby wojskowej przed zwolnieniem go ze stanowiska prokuratorowskiego”.

UZASADNIENIE

Przedstawiony projekt zmian ustawy o Prokuraturze PRL jest oparty na tezach dyskutowanych w środowisku prokuratorowskim i przyjętych jako wstępne propozycje przez Tymczasową Krajową Komisję Koordynacyjną NSZZ „Solidarność” Pracowników Prokuratury PRL. Podstawowym założeniem projektu jest umocnienie roli organów Prokuratury jako strażnika praworządności, zwiększenie niezależności Prokuratorów wobec innych podmiotów władzy oraz poprawa jej organizacji w kierunku zwiększenia skuteczności działania przy równoczesnym podniesieniu rangi, pozycji i samodzielności prokuratora.

Zasadnicze znaczenie dla realizacji tego założenia ma wyrażona w pkt 2 projektu zasada podporządkowania Prokuratury Sejmowi, a nie jak dotychczas Radzie Państwa. Dotychczas Polska była jedynym państwem socjalistycznym, w którym prokuratura nie była bezpośrednio podporządkowana najwyższemu organowi przedstawicielskiemu. Należy dodać, że Sejmowi podporządkowana jest Najwyższa Izba Kontroli, której zakres działania jest niewątpliwie mniej doniosły ze społecznego punktu widzenia. Wydarzenia posierpniowe wykazały wielkie społeczne zaufanie do organów NIK, co spowodowało zlecenie temu organowi zadań wykraczających poza jego normalne kompetencje (np. kontrola budów domków jednorodzinnych). Podporządk-

kowanie Sejmowi również Prokuratury nie tylko umocniłoby jej rangę, ale także dało Sejmowi skuteczny instrument działania. Zmiana opisana w pkt 5 ma na celu podkreślenie zasady niezależności prokuratora od wszelkich organów administracji państwowej, terenowych organów władzy oraz organizacji politycznych. W ubiegłym okresie zasada ta doznawała wielu faktycznych ograniczeń. Równocześnie punkt ten sygnalizuje kwestię samodzielności prokuratora wobec przełożonych. Nie sposób wprawdzie odrzucić całkowicie zasady hierarchicznego podporządkowania, lecz uprzednio została ona przekształcona w zasadę bezkrytycznej dyspozycyjności. Rodzi to konieczność wprowadzenia zmian, przy czym projekt nie precyzuje ściśle zasad samodzielności prokuratora wobec przełożonego, pozostawiając tę sprawę uregulowaniu w przyszłym regulaminie powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury i innych aktach wykonawczych.

Konsekwencją przyjęcia zasady podporządkowania Prokuratury Sejmowi jest wyrażenie w pkt 5 i 6 zasady powoływania przez Sejm Prokuratora Generalnego PRL, a także jego zastępców. Przedstawione warianty różnią się wprowadzeniem w pierwszym przypadku zasady powoływania Prokuratora Generalnego na okres oznaczony (podobnie jak to ma miejsce w wielu krajach socjalistycznych).

Zmiana w pkt 7 jest wynikiem przyjęcia zasady, wyrażanej powszechnie w środowisku prawniczym i przyjętej przez społeczne projekty nowelizacji K.P.K., iż tymczasowe aresztowanie w postępowaniu przygotowawczym winien stosować tylko niezawisły organ sądowy. To samo dotyczy zatem zmiany w pkt 17. Przedstawione w pkt 8 skreślenie wymogu przewidzianego w art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy wynika z nieostrego kryterium „rękojmi należytego wykonywania obowiązków prokuratora PRL”. Takie sformułowanie dawało bowiem możliwość interpretacji nader elastycznej. Projekt stoi na stanowisku, że w pełni wystarczające są tu wymogi określone w dwóch następnych punktach art. 10. Punkt 9 projektu eliminuje możliwość mianowania prokuratorem osoby nie spełniającej wymogów fachowości, co nieraz miało miejsce uprzednio, głównie ze ściśle określonych względów politycznych. Obecnie wobec wystarczającej liczby absolwentów wyższych uczelni, brak podstaw do dalszego utrzymania takiej możliwości.

Punkt 10 wprowadzając zasadę mianowania prokuratorów przez Radę Państwa (podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do sędziów), podkreśla rangę tego zawodu i jednocześnie jest gwarancją koniecznej stabilizacji stosunku pracy prokuratora. Wobec braku instytucji samorządowych w organach prokuratury, istotna jest opinia czynnika społecznego, jakim mogą być w tym przedmiocie związki zawodowe. Zmiany wyrażone w pkt 11 projektu wynikają z dążenia do dalszej stabilizacji stosunku pracy i umocnienia w ten sposób niezależności prokuratora w spełnieniu jego funkcji. Są zwłaszcza wynikiem powszechnej krytyki art. 13 ust. 1 pkt 1 ustawy, dającego możliwość usuwania ze służby prokuratorów z różnych względów niewygodnych wobec przełożonych (nieostrość kryterium „niedawania rękojmi”).

Punkt 12 projektu ma na celu podniesienie skuteczności działania prokuratury. Reforma administracyjna z 1975 r. doprowadziła do utworzenia wielu małych prokuratoratów wojewódzkich, nie mogących często skutecznie sprawować swych funkcji. Projekt stoi na stanowisku, że należy utworzyć prokuratury okręgowe obejmujące swoim zasięgiem obszary dawnych województw. Zapewniłoby to wyższy poziom pracy, możliwość bardziej jednolitego nadzoru instancyjnego, a zarazem przyczyniłoby się do zmniejszenia nadmiernie rozbudowanej kadry funkcyjnej i bardziej racjonalnego wykorzystania kadry. Tendencja ta jest zbieżna z wyrażanymi ostatnio poglądami o potrzebie powołania sądów okręgowych. Konsekwencją takiego stanowiska są także dalsze zmiany terminologiczne, na przykład w pkt 19, 20, 23, 36 i 37.

Wprowadzenie w pkt 13 projektu kolegiów także w prokuratorach okręgowych jest wyrazem tendencji do większego wpływu organów kolegialnych, reprezentujących szersze kręgi pracowników, na działalność prokuratury. Kolegia nie są jednak w pełni organami samorządowymi, jak to ma miejsce np. w sądach, lecz głównie organami o charakterze doradczym. Z potrzeby wpływu takich organów np. na politykę kadrową wynika zmiana opisana w pkt 15, dotycząca mianowania i zwalniania aplikantów. Projekt daje wyraz tendencji, aby

dla możliwości bardziej optymalnego doboru kadry zerwać z zasadą mianowania prokuratorami wszystkich osób kończących aplikację — pkt 16.

Punkt 18 dotyczy niezwykle istotnego zagadnienia usytuowania wobec siebie organów prokuratury i MO, wzmacniając zasadę nadzoru prokuratury nad czynnościami milicji przez poddanie jej także czynności o charakterze quasi-procesowym, często poprzedzających właściwe postępowanie przygotowawcze. Punkt 21 rozszerza uprawnienia prokuratorowskiej kontroli przestrzegania prawa zwłaszcza na naczelne i centralne organy administracji, wobec których uprawnienia prokuratora dotychczas były znikome. Tymczasem praktyka ostatnich lat dowiodła szeregu bezkarnych naruszeń prawa przez te organy. Konsekwencją poddania wymienionych organów takiej samej kontroli jak terenowych organów administracji jest podniesione w pkt 28 skreślenie art. 56.

Punkty 24 i 25 w zasadniczym stopniu umożliwiają egzekwowanie środków prawnych, jakimi dysponuje prokurator w dziedzinie tzw. prokuratorowskiej kontroli przestrzegania praw. Dotychczas organ, do którego kierowany był sprzeciw, nie miał obowiązku podzielenia stanowiska prokuratora, a ten ostatni nie miał możliwości wyegzekwowania decyzji zgodnej z tym stanowiskiem. Obecnie według projektu w razie rozbieżności ocen decyzja ma należeć do niezawisłego organu sądowego, rozszerzając przez to sądową kontrolę administracji.

Punkt 26 wprowadza nowy przepis, dotyczący szeroko ostatnio postulowanej sprawy badania zgodności aktów prawnych z Konstytucją. Organem decydującym ostatecznie o tej zgodności byłby ostatecznie Sejm, a pośrednio także Sąd Najwyższy. Zmiana określona w pkt 27 eliminuje niekonsekwencję powstałą w wyniku likwidacji przez poprzednie nowelizacje przepisu art. 48 ust. 2 w brzmieniu określonym w Dz.U. art. 13 poz. 55. Punkt 29 jest wyrazem dążenia do umocnienia niezależności, rangi i prestiżu funkcji prokuratora przez stworzenie także odpowiednich gwarancji materialnych — analogicznie jak w proponowanym społecznym projekcie nowelizacji prawa o ustroju sądów powszechnych.

W punkcie 30, ponieważ dotychczas stosowana interpretacja „nienormowanego czasu pracy” działała praktycznie na niekorzyść pracowników, biorąc pod uwagę specyficzny charakter pracy prokuratora, za celowe uznano wprowadzenie czasu pracy określonego wymiarem zadań. Winno to także sprzyjać samodzielności i możliwości większego podnoszenia kwalifikacji fachowych prokuratora. Punkt 31 przedłuża możliwość udzielenia płatnego urlopu dla poratowania zdrowia na okres 1 roku, co jest uzasadnione charakterem pracy, wywołującym znaczne napięcia psychiczne.

Punkt 32 stanowi znaczne rozszerzenie dotychczasowego bardzo wąskiego immunitetu prokuratora. Postulaty takie podnoszone były od dawna, przykładowo już w komentarzu ustawy o Prokuraturze, autorstwa Jerzego Smoleńskiego (Warszawa 1971 r.). Dotyczy to zwłaszcza rozszerzania zakresu czynów o charakterze prywatno-skargowym, związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych, jak też ograniczenia możliwości szykan przez osoby prywatne w drodze uzależnienia od zgody komisji dyscyplinarnej pociągnięcia do odpowiedzialności karnej za występki prywatno-skargowe nie związane ze służbą. Logiczną konsekwencją jest poddanie wykroczeń przeczniectwu dyscyplinarnemu oraz uregulowanie sprawy zatrzymywania prokuratorów przez organa MO.

Punkt 35 wynika z zasady wyrażonej w pkt 11. Punkt 38 wprowadza udział w komisjach dyscyplinarnych czynnika społecznego, jakim są przedstawiciele związków zawodowych. Punkt 39 wprowadza możliwość odwołania do organu kolegialnego, jakim jest komisja dyscyplinarna. Punkt 40 jest konsekwencją przedstawionego w pkt 11 zniesienia przepisu art 13 ust. 1 pkt 1 ustawy.

Przedstawiony wyżej projekt nie pretenduje bynajmniej do miana całościowego i ma stanowić wstępny materiał do dyskusji nad przyszłym kształtem ustawy o Prokuraturze PRL, która to ustawa w dotychczasowym brzmieniu nie odpowiada w pełni wymogom obecnego okresu.

Koordynatorzy: *Krzysztof Bachmiński, Aleksander Herzog*

Spółeczny projekt nowelizacji rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej
z dnia 6 II 1928 roku

PRAWO O USTROJU SĄDÓW POWSZECHNYCH

Opracowanie Komisji Kodyfikacyjnej powołanej przez I Ogólnopolskie Forum
Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”
Kraków, styczeń–maj 1981 r.

USTAWA z dnia...

o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 r. „Prawo o ustroju sądów powszechnych” (tekst jednolity ogłoszony obwieszczeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 5 lutego 1964 r. „w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu prawa o ustroju sądów powszechnych” — Dz.U. Nr 6 poz. 40, zmiany Dz.U. z 1967 r. Nr 13 poz. 55, z 1969 r. nr 13 poz. 98, z 1974 r. Nr 50 poz. 316, z 1975 r. Nr 16 poz. 91 i Nr 34 poz. 183).

Art. 1. W prawie o ustroju sądów powszechnych wprowadza się następujące zmiany:

W artykule 1 dodaje się § 3 w następującym brzmieniu:

„Art. 1 § 3. Sądy powszechne przy sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości wykonują także funkcję kontrolną w stosunku do instytucji państwowych i społecznych, w formie sygnalizowania ich jednostkom nadrzędnym stwierdzonych w toku postępowania uchybień. Tryb i zakres sygnalizacji określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia”.

W artykule 5 dodaje się § 4 w następującym brzmieniu:

„Art. 5 § 4. Zgromadzenie ogólne w oparciu o wniosek kolegium sędziowskiego określa liczbę stanowisk sędziowskich oraz pozostałych pracowników sądowych na każdy kolejny rok najpóźniej do końca października roku poprzedzającego”.

Artykuł 20 otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 20. W sądach powszechnych działają zgromadzenia ogólne oraz kolegia sędziowskie”.

Artykuł 21 otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 21 § 1. Prezes sądu wojewódzkiego zwołuje zgromadzenie ogólne stosownie do potrzeb, co najmniej raz, w październiku każdego roku. Prezes sądu wojewódzkiego zwołuje nadto zgromadzenie ogólne także na wniosek kolegium sędziowskiego oraz na pisemny wniosek 1/4 części członków zgromadzenia ogólnego.

§ 2. Zgromadzenie ogólne składa się ze wszystkich sędziów sądu wojewódzkiego i sądów rejonowych okręgu wojewódzkiego. Sędziowie są obowiązani brać udział w zgromadzeniu ogólnym. Przewodniczy prezes sądu wojewódzkiego.

§ 3. Zgromadzenie ogólne podejmuje uchwały w interesie wymiaru sprawiedliwości.

W artykule 22 dodaje się zdanie końcowe w następującym brzmieniu:

„Szczegółowy tryb działania zgromadzeń ogólnych określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia”.

Artykuł 23 § 1 otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 23 § 1. W październiku każdego roku zgromadzenie ogólne wybiera ze swego grona, w głosowaniu tajnym, kolegium sędziowskie w liczbie 4, 6, 8 lub 10 członków, w tym połowę sędziów sądu wojewódzkiego oraz taką samą liczbę zastępców członków kolegium. Funkcje administracyjne może pełnić co najwyżej 1/4 część wybranych członków i zastępców. Liczbę członków kolegium sędziowskiego określa zgromadzenie ogólne. Ponadto w skład kolegium sędziowskiego wchodzi prezes sądu wojewódzkiego jako przewodniczący”.

W artykule 23 § 2 dodaje się zdanie końcowe w następującym brzmieniu:

„Szczegółowy tryb działania kolegiów sędziowskich określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia”.

Artykuł 24 otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 24 § 1. Zgromadzenie ogólne na wniosek kolegium sędziowskiego, w październiku każdego roku ustala podział czynności w sądzie wojewódzkim i sądach rejonowych na następny rok kalendarzowy. Prezes sądu wojewódzkiego oznacza zakres czynności własny i wiceprezesów.

§ 2. Podział czynności w sądach obejmuje w szczególności: wyznaczenie przewodniczących wydziałów i sędziów ich zastępujących, przydzielanie sędziów i pracowników sekretariatów do poszczególnych wydziałów i innych sądowych jednostek organizacyjnych oraz oznaczanie zakresu czynności poszczególnych sędziów i pozostałych pracowników sądowych.

§ 3. Zmian w ciągu roku w zakresie podziału czynności, w sytuacji obiektywnych potrzeb, dokonuje kolegium sędziowskie na wniosek prezesa sądu wojewódzkiego”.

Artykuł 29 § 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 29 § 2. W razie ublżenia sądowi, innej władzy lub osobom biorącym udział w sprawie, w piśmie skierowanym do sądu, § 1 stosuje się odpowiednio, § 2 i 3 oznacza się jako § 3 i 4.

Do artykułu 41 § 3 dodaje się zdanie końcowe w następującym brzmieniu:

„Sędzia, któremu zwrócono uwagę na uchybienie i zażądano usunięcia jego skutków, może odwołać się do kolegium sędziowskiego w terminie 14 dni od doręczenia mu na piśmie decyzji organu nadzoru”.

Artykuł 41 § 4 otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 41 § 4. Nadzór nie może wkraczać w dziedzinę, w której w myśl ustawy sędziowie są niezawisli, w szczególności przez wywieranie jakiegokolwiek wpływu na treść rozstrzygnięcia konkretnej sprawy lub jego kwestionowanie poza tokiem instancji”.

W artykule 49 dodaje się § 5 w następującym brzmieniu:

„Art. 49 § 5. Organy powołane do ścigania przestępstw są obowiązane przy pierwszej czynności sprawdzającej dokonywanej w trybie art. 258 § 2 kodeksu postępowania karnego, jeżeli dotyczy ona osoby sędziego, zawiadomić właściwy sąd dyscyplinarny”.

W artykule 50 w zdaniu pierwszym po słowie „sędziego” dodaje się słowa „sądu rejonowego”, a nadto w pkt g) w miejsce słów „jeden rok” umieszcza się słowa „dwa lata” i w pkt h) w miejsce liczby 26 umieszcza się liczbę 30.

Skreśla się § 3 w art. 51.

Dodaje się art. 51¹ w następującym brzmieniu:

„Art. 51¹. Na stanowisko sędziego sądu wojewódzkiego może być powołany sędzia sądu rejonowego po co najmniej trzech latach służby”.

Dodaje się art. 53¹ w następującym brzmieniu:

„Art. 53¹ § 1. O każdym wolnym stanowisku sędziego Minister Sprawiedliwości na wniosek prezesa sądu obwieszcza niezwłocznie w Dzienniku Urzędowym Ministra Sprawiedliwości.

§ 2. W terminie jednego miesiąca od obwieszczenia kandydaci do objęcia wakującego stanowiska mogą zgłaszać się do właściwego kolegium sędziowskiego.

§ 3. W ciągu 14 dni po upływie terminu określonego w § 2 zgromadzenie ogólne, w głosowaniu tajnym, wskaże dwóch najodpowiedniejszych kandydatów spośród zgłaszających się. Kolegium sędziowskie na podstawie przebiegu obrad zgromadzenia ogólnego podejmuje uchwałę uzasadniającą wskazanie kandydatów. W przypadku zgłoszenia się mniej niż trzech kandydatów postępowanie ogranicza się do zaopiniowania kandydatów przez kolegium sędziowskie.

§ 4. Uchwałę zgromadzenia ogólnego wraz z opinią kolegium sędziowskiego, względnie samą opinią kolegium sędziowskiego, prezes sądu wojewódzkiego przekazuje niezwłocznie,

nie później niż w terminie 14 dni od podjęcia uchwały zgromadzenia ogólnego, Ministrowi Sprawiedliwości.

§ 5. Minister Sprawiedliwości przedstawia Radzie Państwa do powołania na stanowisko sędziego jednego z przedstawionych mu kandydatów w terminie 1 miesiąca od podjęcia uchwały.

§ 6. Szczegółowy tryb postępowania określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia”.

Wariant I. Artykuł 54 otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 54 § 1. Prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych mianuje Minister Sprawiedliwości spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez zgromadzenie ogólne, na trzyletnią kadencję.

§ 2. Kandydatów do nominacji wybiera w tajnym głosowaniu, bezwzględną większością głosów, zgromadzenie ogólne spośród osób przedstawionych przez Ministra Sprawiedliwości, kolegium sędziowskie i pisemny wniosek co najmniej 10% członków zgromadzenia ogólnego, przy czym kandydatem na prezesa sądu rejonowego może być sędzia, a kandydatem na prezesa sądu wojewódzkiego sędzia sądu wojewódzkiego.

§ 3. Funkcję prezesa w tym samym sądzie może pełnić ta sama osoba co najwyżej przez dwie kadencje.

§ 4. W przypadku mianowania prezesa spoza sędziów danego sądu art. 53¹ nie stosuje się.

§ 5. Zgromadzenie ogólne na wniosek kolegium sędziowskiego lub pisemny wniosek 10% członków zgromadzenia ogólnego, może w tajnym głosowaniu, bezwzględną większością głosów, wystąpić do Ministra Sprawiedliwości o odwołanie prezesa z pełnionej funkcji.

§ 6. Szczegółowy tryb przedstawiania kandydatów i wnioskowania o odwołanie określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia”.

Wariant II. Artykuł 54 otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 54 § 1. Prezesa i wiceprezesów sądu wojewódzkiego na okres trzech lat wybiera zgromadzenie ogólne spośród sędziów tego sądu.

§ 2. Objęcie funkcji następuje po zatwierdzeniu wyboru przez Ministra Sprawiedliwości, który może w terminie jednego miesiąca od dokonania wyboru przez zgromadzenie ogólne zgłosić umotywowany sprzeciw. Brak sprzeciwu w tym terminie oznacza zatwierdzenie wyboru. Przy zgłoszeniu sprzeciwu Minister Sprawiedliwości może zgłosić kandydata do objęcia funkcji prezesa.

§ 3. W razie wyrażenia sprzeciwu zgromadzenie ogólne, po zapoznaniu się z jego treścią, dokonuje ponownego wyboru. Wybór ten jest ostateczny i nie wymaga zatwierdzenia dla objęcia funkcji.

§ 4. Zgromadzenie ogólne może na wniosek Ministra Sprawiedliwości, kolegium sędziowskiego lub pisemny wniosek 10% członków zgromadzenia ogólnego odwołać prezesa (wiceprezesa) sądu wojewódzkiego z funkcji.

§ 5. W przypadku gdy odwołanie następuje na wniosek kolegium sędziowskiego lub członków zgromadzenia ogólnego, wymaga ono zatwierdzenia przez Ministra Sprawiedliwości. W razie braku zatwierdzenia § 3 stosuje się odpowiednio.

§ 6. Wybór i odwołanie następuje w tajnym głosowaniu bezwzględną większością głosów.

§ 7. Przepisy paragrafów poprzedzających stosuje się odpowiednio do wyboru i odwołania prezesa i wiceprezesów sądów rejonowych. W wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych przypadkach przy zgłoszeniu sprzeciwu Minister Sprawiedliwości może przedstawić do objęcia funkcji kandydata spoza sędziów danego sądu rejonowego. W przypadku dokonania wyboru takiego kandydata art. 53¹ nie stosuje się.

§ 8. Szczegółowy tryb wyboru i odwołania prezesów (wiceprezesów) określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia”.

W artykule 59 § 1 dodaje się zdanie drugie w następującym brzmieniu:

„Złożenie wniosku może nastąpić po uzyskaniu przez Ministra Sprawiedliwości zgody zgromadzenia ogólnego”.

W artykułe 59 § 2 pkt b) po przecinku dodaje się słowa: „przy czym skierowanie następujące na mocy postanowienia kolegium sędziowskiego podjętego na wniosek Ministra Sprawiedliwości”.

W artykułe 59 § 1 pkt d) w miejsce słów „na wniosek zainteresowanego sędziego” umieszcza się słowa „na wniosek kolegium sędziowskiego”, a w miejsce słów „chyba że” umieszcza się słowa „przy czym”.

W artykułe 60 § 1 dodaje się po przecinku słowa „przy odpowiednim zastosowaniu art. 53¹⁾”.

Artykuł 63 § 4. otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 63 § 4. Łączny czas delegacji zarządzonych na zasadzie § 2 i § 3 nie może przekraczać trzech miesięcy w ciągu trzech lat”.

Artykuł 65²⁾ otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 65²⁾ § 1. Sędziemu udziela się płatnego urlopu dla poratowania zdrowia i może mu być udzielony płatny urlop dla załatwienia ważnych spraw osobistych i rodzinnych.

§ 2. W miejsce słów „sześciu miesięcy” umieszcza się słowa „jednego roku”.

W artykułe 65⁴⁾ w dotychczasowym brzmieniu pozostaje art., 65⁴⁾ § 1, do którego dodaje się § 2 w następującym brzmieniu:

„Art. 65⁴⁾ § 2. Od decyzji Ministra Sprawiedliwości przysługuje odwołanie do Rady Państwa w terminie 14 dni od doręczenia pisemnej decyzji.”

Dodaje się artykuł 65⁶⁾ w następującym brzmieniu:

„Art. 65⁶⁾. Podstawą wymiaru wynagrodzenia sędziego sądu rejonowego jest dwukrotne przeciętne wynagrodzenie pracownika w gospodarce społecznej. Szczegółowe zasady wynagradzania sędziów oraz sposób jego obliczania określi Minister Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia.”

W artykułe 74 § 1 dodaje się zdanie końcowe w następującym brzmieniu:

„Osoba pełniąca funkcję administracyjną, której sędzia przedstawi swoje pismo, ma obowiązek niezwłocznie przekazać je w drodze służbowej. W przypadku niedopełnienia tego obowiązku w terminie siedmiu dni, sędzia ma prawo skierowania pisma z pominięciem drogi służbowej bezpośrednio do adresata”.

W artykułe 74 § 2 po słowach „osób postronnych” umieszcza się po przecinku słowa „z wyjątkiem związku zawodowego”.

Artykuł 81 § 1 pkt a). Sąd dyscyplinarny okręgu wojewódzkiego orzekający w pierwszej instancji w składzie trzech sędziów, w tym jednego sędziego sądu rejonowego, w sprawach przeciw sędziom zajmującym stanowiska w sądach rejonowych danego okręgu sądu wojewódzkiego”.

Artykuł 82 § 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 82 § 2. Członków sądu dyscyplinarnego w liczbie dziewięciu sędziów, w tym trzech sędziów sądów rejonowych danego okręgu i trzech zastępców przewodniczącego, wybiera zgromadzenie ogólne na wniosek kolegium sędziowskiego”.

Artykuł 131 § 2 otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 131 § 2. Aplikantów sądowych mianuje i zwalnia Prezes sądu wojewódzkiego po zapoznaniu się z opinią kolegium sędziowskiego”.

Artykuł 135 otrzymuje następujące brzmienie:

„Art. 135. Aplikanta, który ukończył aplikację sądową, zdał egzamin sędziowski oraz ukończył 26 lat życia, Minister Sprawiedliwości może na wniosek kolegium sędziowskiego mianować asesorem”.

Art. 2. § 1. Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

§ 2. Kadencja prezesów i wiceprezesów sądów powszechnych, mianowanych na dotychczasowych zasadach, upływa po sześciu miesiącach od dnia ogłoszenia ustawy.

§ 3. Upoważnia się Ministra Sprawiedliwości do ogłoszenia tekstu jednolitego „prawa o ustroju sądów powszechnych” w formie obwieszczenia, z wprowadzeniem odpowiedniej numeracji poszczególnych artykułów według ich kolejności.

§ 4. Rozporządzenia wykonawcze winny być wydane w terminie trzech miesięcy od ogłoszenia ustawy.

§ 5. Przez okres jednego roku od wejścia w życie ustawy uprawnienia do występowania z wnioskiem w trybie art. 59 § 1 ustawy przysługują także zgromadzeniu ogólnemu. Uchwała w tym przedmiocie zapada większością 2/3 głosów w głosowaniu tajnym na wniosek kolegium sędziowskiego lub 1/4 członków zgromadzenia ogólnego.

UZASADNIENIE

Uzasadniany projekt zmian prawa o ustroju sądów powszechnych stanowi próbę przelania na język ustawy też zatwierdzonych przez Krajową Komisję Koordynacyjną NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości. Dwie tezy nie znalazły odzwierciedlenia w proponowanym projekcie: teza o obiektywnym przydziale spraw poszczególnym sędziom (np. według numerów sygnatur) oraz rozwinięcie tezy dotyczącej uposażeń. Tezy te winny, naszym zdaniem, znaleźć pełny wyraz w aktach prawnych niższego rzędu, w tym w regulaminie czynności sądów powszechnych, a w ustawie winny być jedynie zasygnalizowane.

Założeniem projektu jest przyjęcie za podstawową cechę prawa o ustroju sądów powszechnych stworzenie ustrojowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, a przede wszystkim zapewnienie im materialnego charakteru. Niezawisłość sędziowska musi być chroniona takim systemem materialnych gwarancji ustrojowych, aby z istoty uregulowań ustawowych wynikał jednoznaczny i niepodważalny ich charakter. Gwarancje niezawisłości muszą być tak sformułowane, aby niezależnie od istniejącej sytuacji społeczno-politycznej i niezależnie od stosunków kadrowych, w tym także od podatności poszczególnych sędziów na próby ingerencji w ich decyzje, wykluczona była jakakolwiek możliwość wywarcia wpływu na rozstrzygnięcie konkretnej sprawy przez czynniki leżące poza jej stanem faktycznym i stosowanym prawem. Podstawą rozumowania jest założenie, że nie ma rzeczywistych gwarancji niezawisłości, gdy formalnie jest statuowana niezawisłość w orzekaniu przy istniejącej zależności w sprawach kadrowych, socjalnych, płacowych i innych zawodowych. Dopiero niezależność we wszystkich tych sprawach daje w sumie rzeczywistą niezawisłość w orzekaniu. Może to zostać osiągnięte tylko i wyłącznie przez wprowadzenie samorządu sędziowskiego, w ramach którego organy samorządowe będą decydować o najważniejszych sprawach organizacji wymiaru sprawiedliwości i jego funkcjonowania. Samorząd sędziowski wynikając z charakteru funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, z jego odrębności organizacyjnej, a w jej ramach z autonomii pracy sędziego, jest najlepszą gwarancją niezawisłości sędziowskiej.

W dalszej części zostaną omówione poszczególne proponowane rozwiązania według numeracji paragrafów artykułu pierwszego.

§ 1 — zmiana ta służy nadaniu odpowiedniego znaczenia instytucji sygnalizacji. Może ona mieć kolosalne znaczenie dla eliminacji błędów w funkcjonowaniu instytucji państwowych i społecznych. Aby tę rolę spełnić, sąd musi dysponować narzędziem zezwalającym na rzeczywiste, a nie tylko formalne zasygnalizowanie stwierdzonych wypaczeń. Sędzia sporządzający notatkę sygnalizacyjną powinien więc mieć możliwość kontroli reakcji na wytknięcie uchybień, a nawet możliwość wymuszania pewnych posunięć.

§ 2 — według propozycji organ samorządowy byłby wyposażony w możliwość decydowania przede wszystkim o ilości stanowisk sędziowskich. Jest rzeczą wiadomą, że o jakości pracy sądów decyduje ilość spraw rozpoznawanych przez poszczególnych sędziów. Przy zbyt wysokim obciążeniu sprawy rozpoznawane są w pośpiechu, w warunkach nerwowości, co sprawia wrażenie, a niekiedy w istocie jest także niedostatecznie wnikliwym rozpoznaniem sprawy pod względem faktycznym i prawnym. Względy finansowe i organizacyjne nie mogą mieć ujemnego wpływu na jakość orzecznictwa. A więc ilość stanowisk sędziowskich powinna wynikać nie z limitów finansowych, ale z rzeczywistych możliwości wnikliwego i rzetelnego rozstrzygania spraw. Należy więc odwrócić zasadę, że limity finansowe ograniczają liczbę

etatów, i stworzyć zasadę, że liczba etatów potrzebnych do prawidłowego rozpoznania spraw określa potrzebne środki finansowe. Można to uczynić przez oddanie decyzji organowi samorządowemu, a jeżeli będzie to zgromadzenie ogólne sędziów okręgu, to można nie obawiać się dowolności podejmowanych decyzji.

§ 3, 4 i 5 — według projektu organami samorządowymi będą: zgromadzenie ogólne składające się ze wszystkich sędziów sądu wojewódzkiego i sądów rejonowych okręgu oraz kolegia sędziowskie. Wobec rozszerzonego zakresu kompetencji należało ramowo określić tryb ich działania.

§ 6 i 7 — kolegium sędziowskie jako samorządowy organ działający pomiędzy zgromadzeniami, przygotowujący jego obrady i wykonujący jego uchwały, w całości jest wybierane przez zgromadzenie przy określonych proporcjach dla zapewnienia właściwej reprezentatywności.

§ 8 — stanowi konkretyzację pojęcia „podział czynności” w sądach, w tym w szczególności jednoznaczne stwierdzenie spornego problemu, czy wchodzi w jego zakres wyznaczanie przewodniczących wydziałów.

§ 9 — w obecnym stanie prawnym obraza sądu czy innych osób w piśmie procesowym mogła doprowadzić jedynie do wdrożenia skomplikowanego systemu odpowiedzialności karnej. Proponowana zmiana pozwala na szybkie zadziałanie w tych przypadkach tzw. policją sesyjną.

§ 10 i 11 — dotyczy tzw. wytyku administracyjnego oraz zakresu oddziaływania nadzoru w sferę orzekania, bez ograniczania go jednak, oraz stworzenia możliwości kontroli decyzji administracyjnej przez organ samorządowy.

§ 12 — proponowana zmiana wzmacnia immunitet sędziowski przez poddanie kontroli sądu dyscyplinarnego działalności organów ścigania w najwcześniejszej fazie postępowania karnego.

§ 13, 14 i 15 — projekt w tym zakresie zmierza do właściwego kształtowania obsady stanowisk sędziowskich przez: rozróżnienie kryteriów, jakim winien odpowiadać sędzia sądu rejonowego i sędzia sądu wojewódzkiego, wprowadzenie zasady, że sędzią sądu wojewódzkiego może zostać tylko sędzia sądu rejonowego, podwyższenie limitu wieku do 30 lat i stażu pracy asesora do 2 lat. Zostałyby także wyeliminowane możliwości zwolnienia od pewnych warunków, które w obecnej sytuacji kadrowej są zbędne.

§ 16 i 21 — propozycja zmierza do modyfikacji zasad obsadzania stanowisk sędziowskich w drodze powoływania nowych sędziów i przenoszenia sędziów za ich zgodą na stanowiska w innych sądach. Obsada w tych trybach wakujących stanowisk polegałaby na swoistym „konkursie” przy znaczącym udziale czynnika samorządowego. Rozwiązanie łączy walory pełnego wyboru i pełnej nominacji, co winno usprawiedliwiać pewne trudności proceduralne i organizacyjne. Przy mniejszej liczbie kandydatów do objęcia stanowiska wystarczające wydaje się opiniodawcze oddziaływanie organów samorządowych.

§ 17 — reguluje kwestię obsady stanowisk kierowników sądów. W wariantcie I organ samorządowy wskazuje kandydatów, a ostateczna decyzja należy do Ministra. Jest to więc wariant zbliżony do pełnej nominacji, przy czym brak związania składem personalnym danego sądu. Wariant II, zbliżony do wyboru kierowników przez organ samorządowy, zawiera zakaz obsady tych stanowisk w sądach wojewódzkich przez osoby spoza tego sądu i daleko idące ograniczenie tego przy sądach rejonowych.

§ 18 — rozwiązanie wprowadza zasadę współdecydowania przez organ samorządowy o skierowaniu sędziego na badania lekarskie w komisji ds. inwalidztwa i zatrudnienia oraz w kwestii możliwości wykonywania zawodu po przekroczeniu wieku emerytalnego. Wprowadzona zostałaby obligatoryjność przedłużenia wykonywania zawodu w przypadku pozytywnej opinii organu samorządowego.

§ 22 i 23 — propozycje ograniczają możliwość delegowania sędziego bez jego zgody oraz wprowadzają obligatoryjność udzielenia urlopu dla poratowania zdrowia, przy przedłużaniu go do jednego roku.

§ 24 — rozwiązanie zmierza do stworzenia możliwości odwołania się sędziego w sprawach ze stosunku pracy do organu pozaresortowego.

§ 25 — zmierza do stworzenia gwarancji niezawisłości sędziowskiej przez stworzenie odpowiednich podstaw materialnych dla jej funkcjonowania.

§ 26 i 27 — jeżeli sędziego obowiązuje droga służbowa dla kierowania swoich pism, to muszą być ustanowione obowiązki administracji w tym zakresie oraz możliwość ominięcia drogi służbowej w razie niedopełnienia tych obowiązków. Skoro sędziowie mogą być członkami związków zawodowych, które mają bronić ich interesów, to trzeba stworzyć formalne możliwości zwracania się o to.

§ 28 i 29 — wprowadzają zasadę udziału sędziów sądów rejonowych w sądach dyscyplinarnych.

§ 30 i 31 — statuuja zasadę udziału organów samorządowych w mianowaniu aplikantów i asesorów sądowych.

Koordynatorzy: *Kazimierz Barczyk, Józef Iwulski, Adam Strzembosz*

Założenia nowelizacji ustawy z dnia 15 II 1962 roku

O SĄDZIE NAJWYŻSZYM

Opracowanie Komisji Kodyfikacyjnej powołanej przez I Ogólnopolskie Forum
Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”

Kraków, styczeń–maj 1981 r.

Wstępnie założenia te przygotowała Komisja Zakładowa NSZZ „Solidarność” Sądu Najwyższego

ZAŁOŻENIA OGÓLNE

Istnieje pilna potrzeba zmiany ustawy o Sądzie Najwyższym. Ustawa ta, pochodząca z 1962 r. (Dz.U. Nr 11, poz. 54), nie realizuje w pełni konstytucyjnej zasady niezawisłości sądów, ogranicza samorząd sędziowski, nadaje nadmierne uprawnienia czynnikowi administracyjnemu, nie zapobiega tendencyjnemu przydzielaniu spraw dowolnie dobranym sędziom. Wszystko to budzi niewiarę społeczeństwa, że każda sprawa jest sprawiedliwie i bezstronnie osądzona.

Dlatego też w pierwszym etapie prac legislacyjnych należy usunąć bądź zmienić te przepisy, które rzucają cień na niezawisłość sędziowską i przeszkadzają w prawidłowym funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości.

Zmiana ustawy o Sądzie Najwyższym powinna nastąpić równoległe z odpowiednią zmianą prawa o ustroju sądów powszechnych, idącą również w kierunku zwiększenia gwarancji niezawisłości i samorządności sędziowskiej. Postulowanych zmian nie powinien natomiast hamować fakt, że jednocześnie toczą się dyskusje na temat optymalnego modelu i struktury sądownictwa jako całości. Prace te wymagają z konieczności dłuższych studiów, uwzględniających nie tylko przepisy ustrojowe, dotyczące sądów powszechnych i szczególnych, lecz także przepisy proceduralne cywilne, karne i administracyjne, zwłaszcza w zakresie właściwości sądów. Tymczasem postulowane w niniejszych założeniach zmiany mogą być wprowadzone w życie — w interesie sądownictwa i społeczeństwa — bez zbędnej zwłoki. Zmiany są przy tym tego rodzaju, że może się w nich zmieścić każdy ewentualny przyszły zakres właściwości i model Sądu Najwyższego.

Główne zmiany powinny pójść w następujących kierunkach:

- zniesienia kadencyjności Sądu Najwyższego;
- uchylenia przepisów zezwalających na arbitralne odwołanie sędziego Sądu Najwyższego bez przeprowadzenia postępowania dyscyplinarnego;
- wyeliminowania ingerencji czynnika rządowego (Ministra Sprawiedliwości) w funkcjonowanie Sądu Najwyższego;
- rozszerzenia samorządu sędziowskiego przede wszystkim w kierunku przyznania mu prawa wyboru kandydatów na sędziów i Prezesów Sądu Najwyższego;
- przyznania Sądowi Najwyższemu prawa badania zgodności ustaw z Konstytucją, z jednoczesną inicjatywą ustawodawczą w tym zakresie;
- zniesienia lub zreformowania instytucji wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej.

TEZY SZCZEGÓŁOWE

1. Pilną sprawą jest zniesienie kadencyjności Sądu Najwyższego. Wymaga to uchylenia art. 61 ust. 3 Konstytucji oraz art. 16 ustawy o Sądzie Najwyższym.

Kadencyjność Sądu Najwyższego uzasadniano w dacie jej wprowadzenia w 1962 r. tym, że zgodnie z obowiązującymi wówczas art. 50 i 51 Konstytucji sędziowie mieli być wybierani. Gdy w 1976 r. nastąpiła zmiana Konstytucji w kierunku zniesienia zasady wybieralności sędziów, już wówczas powinno było nastąpić zniesienie kadencyjności Sądu Najwyższego. Kadencyjność bowiem nie wiąże się logicznie z powołaniem. Kadencyjność sędziów Sądu Najwyższego oznacza przy tym ich niczym nie usprawiedliwioną dyskryminację w zestawieniu z sędziami sądów powszechnych, którzy byli i są powoływani na czas nieoznaczony.

Ważniejszy jednak od względów formalnych i wymagający szczególnego podkreślenia jest fakt, że kadencyjność wpływa ujemnie na poczucie niezawisłości sędziowskiej, a przede wszystkim tak właśnie jest odbierana przez środowisko prawnicze i przez społeczeństwo, które nie wierzy w pełną niezawisłość sędziego, zagrożonego co kilka lat utratą stanowiska.

2. Uchylenie przepisów o kadencyjności nie rozwiązuje jeszcze problemu właściwego trybu powoływania sędziów Sądu Najwyższego. Dotychczas wewnętrzny i poufny tryb, oparty głównie o czynniki polityczne, nie gwarantuje dopływu do Sądu Najwyższego najwybitniejszych prawników o najwyższych walorach ideowych i moralnych, jak tego oczekuje społeczeństwo. Tryb ten powinien się opierać na następujących zasadach:

a. O każdym wolnym stanowisku sędziego Sądu Najwyższego następuje obwieszczenie w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Sprawiedliwości i w inny publiczny sposób.

b. W terminie wskazanym w obwieszczeniu kandydaci odpowiadający warunkom do piastowania stanowiska sędziego Sądu Najwyższego (obecnie przewidzianym w art. 19 ustawy o Sądzie Najwyższym) mogą zgłaszać swe kandydatury do Kolegium Sądu Najwyższego, prawo zgłaszania kandydatów — po uzyskaniu ich zgody — przysługuje także członkom Kolegium i Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego.

c. Po upływie powyższego terminu Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego wybiera w głosowaniu tajnym większością głosów kandydatów na wakujące stanowiska w liczbie dwulub trzykrotnie wyższej od liczby wakatów; spośród nich Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przedstawia Radzie Państwa jednego kandydata na każde stanowisko.

3. Jedną z gwarancji autentycznej niezawisłości sędziów jest ich nieusuwalność. W związku z tym należy uchylić art. 20 ust. 1 pkt d) ustawy o Sądzie Najwyższym, zezwalający Radzie Państwa na odwołanie sędziego, jeżeli „nie daje rękojmi należytego wykonywania obowiązków”. Ta ogólnikowa formuła stwarza niebezpieczeństwo arbitralnego odwołania niewygodnego sędziego. Ustawa ta powinna przewidywać, że odwołanie sędziego Sądu Najwyższego może nastąpić — poza przypadkami zrzczenia się stanowiska, osiągnięcia wieku przewidzianego ustawą i trwałej niezdolności do pracy stwierdzonej przez komisję lekarską — tylko na podstawie orzeczenia sądu dyscyplinarnego.

4. Niezbędne jest uchylenie przepisów przyznających Ministrowi Sprawiedliwości wpływ na funkcjonowanie Sądu Najwyższego. Przepisy te stanowią relikwiny dawnego stanu prawnego, gdy Sąd Najwyższy znajdował się w gestii Ministra Sprawiedliwości. Obecnie, gdy Sąd Najwyższy jest wyodrębniony od władzy wykonawczej (rządu), będąc podporządkowany bezpośrednio Radzie Państwa, przepisy te są nie tylko anachroniczne, ale stanowią wyraz niedopuszczalnego nacisku administracyjnego na niezawisłość sądu.

Odebranie Ministrowi Sprawiedliwości prawa składania wniosków o powołanie i odwołanie sędziego Sądu Najwyższego (prawo to jest obecnie przewidziane w art. 17 i 20 ustawy o Sądzie Najwyższym) wynika już z tezy 2 i 3. W świetle tych tez, przewidujących odmienny tryb powoływania i odwoływania sędziów Sądu Najwyższego, przepisy art. 17 i 20 stają się w całości nieaktualne.

Niezależnie od tego należy uchylić w całości art. 14 ustawy, przyznający Ministrowi Sprawiedliwości prawo wglądu w sprawy będące w toku w Sądzie Najwyższym. Przepis ten pozostaje w oczywistej sprzeczności z zasadą niezawisłości sądów.

Z tych samych przyczyn powinien być uchylony art. 11 ustawy, nadający Ministrowi Sprawiedliwości prawo powoływania i odwoływania dyrektora i członków Biura Orzecznictwa Sądu Najwyższego. Postulowany tryb powoływania i odwoływania dyrektora i członków Biura Orzecznictwa Sądu Najwyższego został omówiony w tezie 6.

Należy także wyeliminować uprawnienie Ministra Sprawiedliwości do występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego przeciwko sędziemu Sądu Najwyższego (art. 36 ustawy).

5. Niezbędne jest rozszerzenie samorządu sędziowskiego, co będzie sprzyjać wzmocnieniu niezawisłości sędziów, a nadto jest zgodne z ogólną tendencją do demokratyzacji życia zawodowego i społecznego.

Samorząd ten według obecnego stanu prawnego jest bardzo ułomny. Zgromadzenie Ogólne Sądu Najwyższego jest pozbawione merytorycznych kompetencji, a kolegium administracyjne — niezależnie od skromnego zakresu uprawnień — jest zdominowane przez czynnik administracyjny (por. art. 41 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Ustawa o Sądzie Najwyższym powinna określać kompetencje Zgromadzenia Ogólnego. Do kompetencji tych — obok wskazywania kandydatów na sędziów Sądu Najwyższego, o czym była mowa w tezie 2 — powinien należeć bezpośredni wpływ na powoływanie i odwoływanie Prezesów Sądu Najwyższego według następujących zasad:

a. Kandydatów na Prezesów zgłasza Kolegium Sędziów Sądu Najwyższego; mogą oni być zgłaszani także przez każdego członka Zgromadzenia Ogólnego.

b. Kandydaci na Prezesa są wybierani w głosowaniu tajnym przez Zgromadzenie Ogólne większością głosów w liczbie 3 kandydatów na każde wolne stanowisko Prezesa, jednego z tych kandydatów Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego przedstawia Radzie Państwa w celu powołania na Prezesa Sądu Najwyższego.

c. Kadencja Prezesa Sądu Najwyższego trwa 3 lata, z możliwością ponownego jednokrotnego kandydowania.

d. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego jest powoływany przez Radę Państwa (lub Sejm) spośród sędziów Sądu Najwyższego (wariant II — spośród kandydatów wskazanych przez Zgromadzenie Ogólne w trybie przewidzianym w pkt b); kadencja Pierwszego Prezesa trwa 4 lata, z możliwością ponownego jednokrotnego kandydowania na to stanowisko.

e. Rada Państwa może odwołać Prezesa lub Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego w toku kadencji na podstawie uchwały Zgromadzenia Ogólnego, podjętej w głosowaniu tajnym przez 2/3 członków zgromadzenia. Umotywowany wniosek o podjęcie takiej uchwały może być zgłoszony przez Kolegium lub co najmniej 10 członków Zgromadzenia Ogólnego. Odwołanie ze stanowiska Prezesa nie oznacza odwołania ze stanowiska sędziego Sądu Najwyższego, które może nastąpić tylko w trybie przewidzianym w tezie 3.

6. Artykuł 41 ustawy o Sądzie Najwyższym powinien być w całości zastąpiony przez nowy przepis, przewidujący wybór wszystkich członków Kolegium przez Zgromadzenie Ogólne oraz zmianę jego nazwy z Kolegium administracyjnego na „Kolegium Sędziów Sądu Najwyższego”. Nazwa Kolegium „administracyjne” nie wydaje się właściwa dla organu samorządu.

Nowy przepis powinien także rozszerzyć i sprecyzować uprawnienia Kolegium. Powinno do nich należeć w szczególności:

a) ustalenie podziału czynności w Sądzie Najwyższym (por. bliżej tezę 7),

b) powoływanie przewodniczących wydziałów poszczególnych Izb Sądu Najwyższego oraz dyrektora Biura Orzecznictwa,

c) powoływanie członków Biura Orzecznictwa spośród osób mających kwalifikacje sędziowskie; jeżeli osoby te pełnią aktualnie funkcje sędziowskie, oddelegowanie ich do Biura Orzecznictwa może nastąpić tylko w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości,

d) odwoływanie dyrektora i członków Biura Orzecznictwa.

7. Bliższego omówienia wymaga pojęcie podziału czynności (teza 6 pkt a). Podział czynności nie może polegać — jak to dzieje się obecnie — tylko na przydzieleniu sędziego do jednej z Izb i do określonego wydziału, lecz na przydzieleniu każdemu sędziemu spraw na podstawie jednolicie przyjętego obiektywnego kryterium, np. według porządku alfabetycznego lub numeracji wpływających spraw. W efekcie każda sprawa powinna być rozpoznawana przez tego sędziego, któremu przypada według podziału czynności. Zapobiegnie to dowolnemu wybieraniu sędziów do określonych spraw, co podważa zaufanie społeczeństwa do wymiaru sprawiedliwości. Ze względu na wagę tego zagadnienia zasada, że każda sprawa może być osądzona tylko przez tego sędziego, któremu przypada według podziału czynności, powinna być wprowadzona do ustawy o Sądzie Najwyższym.

8. Jedną z form pośredniego nacisku na sędziego jest ruchomy system płac oraz stosowanie nagród i premii. Ze względu na specyfikę pracy sędziego, który powinien wyrokować tylko w oparciu o przepisy prawa i własne sumienie, ten system płac, właściwy dla przedsiębiorstwa i innych instytucji, musi być odrzucony w sądownictwie.

Z tych przyczyn art. 47 ustawy o Sądzie Najwyższym powinien być zmieniony i zawierać następujące zasady:

- a) każdy sędzia Sądu Najwyższego otrzymuje jednakowe uposażenie,
 - b) różnice w uposażeniu mogą wynikać wyłącznie ze stażu pracy, a dodatek za wysługę lat powinien wzrastać automatycznie po przepracowaniu ustawowo określonych terminów,
 - c) sędzia nie może otrzymać żadnych nagród ani premii poza gratyfikacjami jubileuszowymi.
- W ramach tych zasad uposażenia sędziów Sądu Najwyższego określa Rada Państwa.

9. W środowiskach prawniczych poddaje się krytyce ustalanie przez Sąd Najwyższy wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej (art. 24 pkt. c i art. 28 ustawy o Sądzie Najwyższym).

Krytyka dotyczy samej instytucji wytycznych ze względu na to, że krępują one niezawisłość sędziów niższych instancji, a także dotyczy nadmiernej częstotliwości wytycznych. Kwestionuje się zwłaszcza wytyczne w sprawach karnych, które kładąc nacisk na tzw. prewencję ogólną, prowadzą do lekceważenia zasadniczej przesłanki orzekania, jaką powinna być osobowość sprawcy przestępstwa i pobudki jego działania, i wypaczają politykę karną.

Rozważyć należy dwa warianty rozwiązań:

I wariant: całkowite zniesienie instytucji wytycznych, wystarczającym instrumentem dla oddziaływania na orzecznictwo sądów niższych instancji powinno być podejmowanie uchwał zawierających odpowiedzi na pytania prawne, zwłaszcza że uchwały te mogą być podejmowane nie tylko przez powiększony skład 7 sędziów Sądu Najwyższego, lecz także przez pełny skład Izby, przez dwie połączone Izby albo przez Zgromadzenie Ogólne (art. 29–30 ustawy o Sądzie Najwyższym).

II wariant: ograniczenie częstotliwości wytycznych przez wskazanie w ustawie, że mogą one być podejmowane tylko w sprawach dużej wagi, a przede wszystkim zmiana ich charakteru przez odjęcie im mocy wiążącej (nadanie im charakteru tylko zaleceń).

10. Sądowi Najwyższemu należy przyznać prawo badania zgodności ustaw z Konstytucją. Potrzeba takiego badania jest szeroko akceptowana, podnosi się bowiem, że nierzadko zdarza się sprzeczność konkretnego przepisu prawa z zasadami deklarowanymi przez Konstytucję, co stanowi także jedną z przyczyn naderwania więzi między społeczeństwem a organami władzy.

Wysuwane są przez niektóre środowiska postulaty utworzenia w tym celu Trybunału Konstytucyjnego, wydaje się jednak, że prostsze rozwiązanie polegałoby na powierzeniu tego zadania Sądowi Najwyższemu. Wprawdzie oznaczałoby to pewne ograniczenie zakresu badania zgodności prawa z Konstytucją, gdyż nie wszystkie dziedziny prawa objęte są dotychczas działalnością Sądu Najwyższego, jednakże wobec tendencji powierzenia Sądowi Najwyższemu nadzoru nad coraz rozleglejszymi obszarami prawa nie tylko ściśle sądowego, lecz także administracyjnego, pozostałoby stosunkowo wąski margines spraw, w których Sąd Najwyższy nie mógłby się wypowiedzieć. Dla spraw tych aktualne byłoby postanowienie art. 30 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, powierzające Radzie Państwa czuwanie nad zgodnością prawa z Konstytucją.

W ustawie o Sądzie Najwyższym należy ograniczyć się do przyznania Sądowi Najwyższemu prerogatyw w zakresie badania zgodności ustaw z Konstytucją. Tryb tego badania powinna określić odrębna ustawa.

11. Jeżeli chodzi o zgodność aktów niższego rzędu (rozporządzeń wykonawczych, zarządzeń) z ustawą, to uprawnienie sądów do kontroli tej zgodności da się wydedukować z postanowień Konstytucji (art. 40 ust. 2, art. 41 ust. 7, art. 42 ust. 2 i art. 62). Ponieważ jednak wykładnia ta ma tylko charakter pośredni, a zagadnienie ma z punktu widzenia interesów obywateli duże znaczenie, należy zamieścić w tej materii wyraźny przepis. Jego właściwą lokatą jest prawo o ustroju sądów powszechnych, gdyż uprawnienie to powinno przysługiwać wszystkim sądom, a nie tylko Sądowi Najwyższemu.

12. Art. 25 Konstytucji przyznaje inicjatywę ustawodawczą Radzie Państwa, Rządowi i posłom. Wydaje się jednak, że Sąd Najwyższy powinien mieć przyznany pewien zakres inicjatywy ustawodawczej. Powinna ona obejmować co najmniej te wypadki, gdy Sąd Najwyższy bada zgodność ustawy z Konstytucją. Byłoby bowiem niekonsekwencją, aby Sąd Najwyższy uznając pewne przepisy za sprzeczne z Konstytucją nie mógł jednocześnie wystąpić z inicjatywą legislacyjną o ich odpowiednią zmianę.

13. Ochrona praw i interesów obywateli wymaga wprowadzenia zasady, że sądy nie są związane decyzją administracyjną, jeżeli jest ona jawnie sprzeczna z prawem lub oczywiście nieważna z powodu niezachowania podstawowych zasad proceduralnych.

Istniejąca od niedawna kontrola sądowa legalności decyzji administracyjnych nie rozwiązuje tego zagadnienia, jest ona bowiem uzależniona od wyczerpania drogi administracyjnej, a praktyka wskazuje, że nieuświadomione strony, zwłaszcza rolnicy, często dopuszczają do uprawomocnienia się niekorzystnych dla nich decyzji administracyjnych I instancji, tj. naczelnika gminy. Jeżeli więc decyzja taka ma cechy jawnej sprzeczności z prawem, oddalenie przez Sąd słusznego roszczenia tylko dlatego, że decyzja taka istnieje, narusza powagę sądu, jest niezrozumiałe dla zainteresowanych osób i powoduje zachwianie zaufania do wymiaru sprawiedliwości. Odpowiedni przepis powinien znaleźć się w prawie o ustroju sądów powszechnych, gdyż nie należy ograniczać go tylko do Sądu Najwyższego.

14. Równocześnie ze zmianą ustawy o Sądzie Najwyższym powinna nastąpić zmiana regulaminu Sądu Najwyższego celem dostosowania go do przepisów ustawy.

W regulaminie tym powinna być w szczególności odmiennie niż dotychczas uregulowana rola Biura Orzecznictwa Sądu Najwyższego. Biuro nie może być organem sprawującym na żądanie czynnika administracyjnego *sui generis* kontroli nad orzecznictwem Sądu Najwyższego. Zadaniem Biura są czynności o charakterze pomocniczym: wydawanie urzędowego zbioru orzeczeń, prowadzenie kartoteki orzeczeń, przygotowywanie na żądanie sędziów materiałów prawnych i naukowych do poszczególnych spraw, opracowywanie projektów uzasadnień orzeczeń.

15. Ustawa o Sądzie Najwyższym powinna zawierać przepisy przejściowe, regulujące w szczególności następujące kwestie:

a. Sędziowie Sądu Najwyższego powołani przez Radę Państwa na podstawie dotychczasowych przepisów uważani są za powołanych na czas nieoznaczony. Jednakże w ciągu roku od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów Rada Państwa może odwołać dotychczasowego sędziego na podstawie wniosku Zgromadzenia Ogólnego, uchwalonego w tajnym głosowaniu przez 2/3 członków Zgromadzenia; odwołanemu sędziemu przysługują uprawnienia przedstawione w art. 23 ustawy o Sądzie Najwyższym.

b. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Prezesi Sądu Najwyższego powołani przez Radę Państwa na podstawie dotychczasowego przepisu uważani są za powołanych na okres kadencji przewidzianej ustawą o Sądzie Najwyższym, z tym że początek kadencji biegnie od dnia wejścia w życie znowelizowanych przepisów; Pierwszy Prezes oraz Prezesi Sądu Najwyższego mogą być odwołani przez Radę Państwa przed upływem kadencji w trybie przewidzianym w tezie 5 pkt e.

PRAWO O NOTARIACIE

Postulaty zmian ustawodawczych w zakresie pracy Państwowych Biur Notarialnych

1. Nowelizacja ustawy o gospodarce terenami w miastach i osiedlach z dnia 14 lipca 1961 r. — przez uchylenie przepisów rozdziału 6 (art. 29 do 36) w przedmiocie prawa pierwokupu przysługującego Skarbowi Państwa.

Istnienie wspomnianych przepisów, wobec obowiązywania ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, wydaje się całkowicie nieuzasadnione. Jak wykazała praktyka, przepisy te były nadużywane i stosowane niezgodnie z intencjami ustawodawcy. Ponadto wykonywanie pierwokupu w wielu miejscowościach, m.in. w Krakowie, i tak nie było stosowane.

Dalsze funkcjonowanie prawa pierwokupu jest niecelowe również ze względów społecznych, przewleka bowiem tryb dokonywania czynności cywilnoprawnych, naraża strony na dodatkowe koszty.

2. Nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów z dnia 26 października 1971 r. — poprzez zmianę artykułu 13 ust. 1 tej ustawy.

W art. 13 ust. 1 ustawy przewidziano, iż należność uiszczana na rzecz Skarbu Państwa z tytułu nabycia nieruchomości na cele nierolnicze bądź nieleśne zmniejsza się o kwotę wypłaconą właścicielowi gruntów, czyli cenę. Takie ujęcie sprawia, iż wyeliminowane zostały w praktyce przypadki darowizn działek na cele nierolnicze, nawet w przypadku najbliższej rodziny, gdyż z niewiadomych przyczyn ustawodawca preferuje kupującego, nie wspominając o obdarowanym. Doprowadziło to zatem do masowych fikcyjnych i pozornych umów sprzedaży takich działek, co z kolei stawia notariusza w dwuznacznej sytuacji, gdyż z jednej strony musi on pamiętać o przepisach ustawy karnej skarbowej, a z drugiej strony dbać o wszechstronną informację stron. Należałoby zatem wspomniany przepis rozszerzyć i odliczać od opłaty rekultywacyjnej także wartość działki w przypadku darowizny.

3. Zmiana stawek wywłaszczeniowych ustalanych na podstawie ustawy o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. Stawki te — zwłaszcza w przypadku działek budowlanych na obszarach miast — rażąco odbiegają od rzeczywistej wartości rynkowej, co wymaga nowego uregulowania ustawowego.

4. Konieczność kompleksowego uregulowania przepisów o księgach wieczystych w kierunku wzmocnienia ich rangi. Przepisy o księgach wieczystych, tj. dekret z dnia 11 października 1946 r. i cały szereg rozporządzeń wykonawczych, wymagają dostosowania do potrzeb obrotu nieruchomościami w aktualnej sytuacji, gdyż wiele rozwiązań w tej mierze straciło rację bytu, z kolei niektóre ustawy (np. art. 52 ust. 3 *in fine* ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym i innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin) zbyt małą wagę przywiązują do instytucji ksiąg wieczystych, co winno ulec zmianie.

5. Nowelizacja ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin z dnia 27 października 1977 r. — szczególnie w kwestii uregulowania umowy przekazania gospodarstwa rolnego następcy.

Ustawa ta niewątpliwie wymaga całego szeregu rozwiązań, na co m.in. zwrócono uwagę w trakcie debaty Sejmu PRL. W zakresie pracy notariatu pilnego i nowego rozwiązania — zgodnie z zasadami kodeksu cywilnego — wymaga szczególnie wprowadzona przez ustawę instytucja przekazania gospodarstwa rolnego następcy w formie umowy sporządzanej przez naczelnika gminy. Instytucja ta — wprowadzająca wyłom od ogólnej zasady wyrażonej w kodeksie cywilnym — zupełnie nie zdała egzaminu. W praktyce P.B.N. mamy do czynienia z całym szeregiem umów sporządzanych niezgodnie z ustawą, nie nadających się do wpisu w księgach wieczystych. Także rolnicy krytycznie wypowiadają się o tej instytucji, mając tylko zaufanie do dotychczasowej formy aktu notarialnego, jako wyłącznej.

6. Nowelizacja kodeksu postępowania cywilnego przez przekazanie spraw nakazowych i upominawczych oraz nieprocesowych do sądów. Sprawy upominawcze i nakazowe oraz nieprocesowe swoim charakterem zupełnie odbiegają od zadań i rodzaju pracy państwowych biur notarialnych i jako takie winny z powrotem powrócić do sądu.

7. Likwidacja opłat sądowych w praktyce państwowych biur notarialnych i zastąpienie ich opłatą notarialną.

Państwowe biura notarialne pobierają opłatę sądową od wniosków o wpis w księgach wieczystych, od wniosków o wydanie poświadczenia z ksiąg wieczystych, w sprawach nakazowych i upominawczych oraz w sprawach w postępowaniu nieprocesowym.

Sprawy wieczysto-księgowe zostały przekazane P.B.N. ustawą z dnia 16 listopada 1964 r., a więc przeszło 16 lat temu. Wobec tego brak jest obecnie jakichkolwiek podstaw, aby przy załatwianiu spraw wieczysto-księgowych nadal pobierać opłatę sądową, tym bardziej po wprowadzeniu znaków opłaty notarialnej.

Analogicznie wygląda sprawa przy postępowaniu nakazowym i upominawczym oraz nieprocesowym.

Opracowali: *Ewa Holocher, Andrzej Urbanik*

Ustawa z dnia... 1989 roku

O KRAJOWEJ RADZIE SĄDOWNICTWA

(projekt *Andrzeja Rzeplińskiego*)

Warszawa, grudzień 1989 r.

Podstawą tego projektu był projekt z września 1989 r., przygotowany dla Centrum przez sędziego Kazimierza Barczyka, dra Andrzeja Rzeplińskiego, dra Marka Safjana, SSN Zofię Wasilkowską i grupę sędziów krakowskich.

Rozdział 1

SKŁAD I ORGANIZACJA KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Art. 1. Sądownictwo powszechne i wojskowe jest niezawisłe i nie podlega żadnej innej władzy — jego niezawisłość gwarantuje Krajowa Rada Sądownictwa.

Art. 2. Krajowa Rada Sądownictwa:

- 1) wskazuje Prezydentowi kandydatów do urzędów sędziowskich,
- 2) przydziela sędziemu urząd w określonym wydziale sądu,
- 3) decyduje w sprawie przeniesień sędziów,
- 4) opiniuje projekty ustaw i innych aktów prawnych dotyczących sądownictwa,
- 5) opiniuje doroczne sprawozdania ministra Sprawiedliwości z działalności resortu,
- 6) podejmuje uchwały w każdej innej sprawie będącej w jej ustawowej kompetencji,
- 7) określa zasady etyki postępowania sędziego,
- 8) podejmuje ogólne kwestie sądownictwa i jego roli w zapewnianiu rządów prawa.

Art. 3. W skład Krajowej Rady Sądownictwa wchodzi: Prezydent PRL jako jej przewodniczący, pierwszy prezes Sądu Najwyższego jako jej wiceprzewodniczący, prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego, minister Sprawiedliwości oraz sześciu posłów wybieranych przez Sejm i 12 sędziów wybieranych przez sędziów.

Art. 4.1. Kolegium Krajowej Rady Sądownictwa kieruje jej pracą oraz pracą jej służb pomocniczych.

2. Kolegium tworzą: pierwszy prezes Sądu Najwyższego jako przewodniczący, minister Sprawiedliwości oraz po jednym pośle i sędzim wybranych spośród członków Rady.

Art. 5.1. Przewodniczący Rady, na jej wniosek, powołuje komisje stałe i komisje specjalne do przygotowania i referowania spraw będących w kompetencji Rady. Powołuje on także komisje specjalne na wniosek zgromadzeń ogólnych Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego lub na wniosek zgromadzeń ogólnych nie mniej niż trzech okręgów sądów wojewódzkich.

2. W skład każdej komisji wchodzi czterech sędziów i dwóch posłów. Komisji do spraw nominacji sędziowskich przewodniczy sędzia Sądu Najwyższego.

Art. 6. Na wniosek pierwszego prezesa Sądu Najwyższego Krajowa Rada uchwała swój regulamin. Regulamin określa w szczególności:

- 1) zasady wewnętrznego postępowania Rady,
- 2) nazwy i zakres właściwości komisji stałych,
- 3) zakres działania Biura ds. Sędziów i Biura Prezydialnego.

Art. 7. Uchwały Rady publikowane są w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Sprawiedliwości.

Art. 8. Krajowa Rada Sądownictwa ma siedzibę w Warszawie.

Rozdział 2

KOMPETENCJE I FUNKCJONOWANIE KRAJOWEJ RADY

Art. 9.1. Krajowa Rada troszczy się o aplikantów i asesorów sądowych.

2. W tym celu Rada:

- 1) określa, biorąc pod uwagę ewentualne wnioski ministra Sprawiedliwości, coroczne liczby etatów dla aplikantów i asesorów,
- 2) akceptuje program szkolenia aplikantów,
- 3) akceptuje zakres egzaminu sędziowskiego i skład komisji egzaminacyjnych,
- 4) próbuje lub modyfikuje kolejność wyników egzaminu sędziowskiego,
- 5) określa zasady oceny pracy asesorów oraz rozpatruje ich skargi na wyniki tej oceny,
- 6) podejmuje inne stosowne działania na rzecz możliwie najlepszego przygotowania aplikantów i asesorów do służby sędziowskiej.

Art. 10. Krajowa Rada:

- 1) w drodze rozporządzenia tworzy i znosi sądy powszechne i wojskowe oraz ustala ich siedziby i obszary właściwości,
- 2) tworzy lub znosi, w drodze rozporządzenia, wydziały zamiejscowe sądów,
- 3) uchwała co dwa lata podział sądów na izby i wydziały z oznaczeniem rodzaju spraw rozstrzyganych w każdej z izb lub wydziałów oraz oznaczeniem liczby sędziów wymaganej przez potrzeby służb; liczbę sędziów określa liczba spraw rozpatrywanych w każdym wydziale oraz doraźne potrzeby; po upływie dwulecia moc uchwały przedłuża się automatycznie do momentu jej zmiany dla danej izby lub wydziału,
- 4) nadaje Sądowi Najwyższemu statut, w którym określa jego organizację.

Art. 11. 1. O każdym wakującym urzędzie sędziego Krajowa Rada, na wniosek prezesa sądu, obwieszcza niezwłocznie w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Sprawiedliwości.

2. Kandydaci odpowiadający warunkom do objęcia wakującego urzędu zgłaszają się do właściwego kolegium sędziowskiego w terminie 30 dni od obwieszczenia. Prawo do zgłaszania kandydatów, po uzyskaniu ich zgody, mają także sędziowie danego sądu.

3. W ciągu 14 dni od terminu określonego w ust. 2 zgromadzenie ogólne wyłania w głosowaniu tajnym większością głosów dwóch najodpowiedniejszych kandydatów na wakujący urząd. W przypadku zgłoszenia się mniej niż trzech kandydatów w głosowaniu ustala się preferencje zgromadzenia co do wszystkich kandydatów. Kolegium sędziowskie na podstawie przebiegu obrad zgromadzenia ogólnego przedstawia uzasadnienie kandydatur.

4. Prezes sądu przekazuje Krajowej Radzie Sądownictwa uchwałę zgromadzenia ogólnego wraz z uzasadnieniem kolegium nie później niż w ciągu 14 dni od podjęcia uchwały zgromadzenia ogólnego.

5. Kandydaci wskazani w myśl ust. 4 podlegają przesłuchaniu przed całą Radą, gdy kandydują na wakujący urząd w Sądzie Najwyższym, oraz przed odpowiednią komisją Rady, gdy kandydują na wakujący urząd w sądzie wojewódzkim.

6. W postępowaniu nominacyjnym Rada może we własnym zakresie zbierać dokumenty i przesłuchiwać świadków.

7. Krajowa Rada przedstawia Prezydentowi PRL kandydata na każdy wakujący urząd sędziego. Prezydent może odmówić powołania wskazanego mu kandydata, ale nie może powołać osoby innej niż wskazaną przez Radę.

Art. 12. 1. Powołanie sędziego na inny urząd lub przeniesienie go na inne miejsce służbowe może nastąpić tylko za jego zgodą. Gdy zmiana ta wiąże się ze zmianą sądu, wymagana jest także zgoda kolegium sądu, do którego ma nastąpić przeniesienie.

2. Zmiany, o których mowa w ust. 1, wymagają uchwały Krajowej Rady, chyba że zmiana dotyczy przeniesienia na okres krótszy niż 3 miesiące.

3. Rada podejmuje uchwały w sprawie wniosków ministra Sprawiedliwości co do delegowania sędziego za jego zgodą do czynności w Krajowej Radzie Sądownictwa lub w Ministerstwie Sprawiedliwości. Podobnie postępuje w sprawie wniosków pierwszego prezesa Sądu Najwyższego co do delegowania sędziego za jego zgodą do Biura Orzecznictwa Sądu Najwyższego.

Art. 13. 1. Krajowa Rada troszczy się o właściwy poziom merytoryczny i warunki pełnienia czynności w sądach przez ławników ludowych.

2. Na podstawie sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej Rada stwierdza ważność wyborów ławników ludowych.

3. Rada zatwierdza program szkolenia ławników ludowych.

Art. 14. Nie później niż do końca października każdego roku Krajowa Rada uchwała, na wniosek ministra Sprawiedliwości, przedłożenie ministrowi Finansów oraz odpowiednim komisjom Sejmu i Senatu w sprawie przyszłorocznych uposażeń sędziów. W tym samym terminie Rada przedstawia uwagi do projektu przyszłorocznego budżetu Ministerstwa Sprawiedliwości.

Art. 15. Każdy sędzia i każdy pracownik sądownictwa może przedstawić Radzie swoją sprawę. Prawo to przysługuje również organom kolegialnym sądów i ich prezesom w sprawach, które leżą w ich kompetencji.

Art. 16. Minister Sprawiedliwości, poza uprawnieniami wskazanymi w tej ustawie:

1) może zwracać się do Rady z wnioskami we wszystkich sprawach będących w jej kompetencji,

2) może przedstawiać na posiedzeniach Rady, na polecenie Prezydenta lub z własnej inicjatywy, przedłożenia lub wyjaśnienia dotyczące wymiaru sprawiedliwości; w takim przypadku minister nie bierze udziału w głosowaniu Rady,

3) wykonuje uprawnienia nadane mu w innych ustawach w zakresie organizacji i funkcjonowania służb pomocniczych wymiaru sprawiedliwości.

Art. 17. 1. Rozporządzenia oraz zarządzenia Krajowej Rady dotyczące sędziów podpisują Prezydent i minister Sprawiedliwości.

2. Wnioski dotyczące zgodności tych zarządzeń z ustawą rozpoznaje Trybunał Konstytucyjny.

Art. 18. Przewodniczący Krajowej Rady:

1) zarządza wybory członków Rady spośród sędziów,

2) zwraca się do marszałka Sejmu o zarządzenie wyborów członków Rady spośród posłów,

3) zwołuje i przewodniczy posiedzeniom Rady,

4) sprawuje inne funkcje określone przez ustawę.

Art. 19. Wiceprzewodniczący Krajowej Rady zastępuje Prezydenta w przypadku jego nieobecności lub innej przeszkody, wykonując w tym czasie jego uprawnienia zawarte w niniejszej ustawie.

Art. 20. Poza uprawnieniami określonymi w tej ustawie Krajowa Rada:

1) stwierdza ważność wyborów swoich członków spośród sędziów i rozstrzyga w tej sprawie protesty,

2) stwierdza ważność wyborów członków spośród posłów, a w razie stwierdzonych uchybień zawiadamia o nich marszałka Sejmu,

3) orzeka w sprawach dyscyplinowanych sędziów delegowanych do pracy w Radzie; w postępowaniu dyscyplinarnym stosuje się odpowiednie przepisy ustawy prawo o ustroju sądów powszechnych,

4) uchwała projekt własnego budżetu.

Art. 21. 1. Posiedzenia Rady odbywają się nie rzadziej niż raz na trzy miesiące. Na wniosek Kolegium Rady lub pięciu członków Rady przewodniczący zwołuje posiedzenie nadzwyczajne.

2. Do ważności uchwał Rady niezbędna jest obecność co najmniej siedmiu członków spośród wybieranych sędziów i co najmniej czterech członków spośród wybranych posłów.

3. Uchwały zapadają większością głosów, a w razie ich równości decyduje głos przewodniczącego.

4. W głosowaniu nad przedstawieniem Prezydentowi kandydata na wakujący urząd sędziowski nie bierze udziału Prezydent, o ile przewodniczący on posiedzeniu.

Rozdział 3

WYBORY DO KRAJOWEJ RADY

Art. 22. 1. Wybory do Krajowej Rady zarządza się nie później niż na miesiąc przed upływem kadencji poprzedniej Rady.

2. W zarządzeniu w sprawie wyborów, w części dotyczącej sędziów, wyznacza się ich datę na dzień ustawowo wolny od pracy, przypadający w ciągu 3 miesięcy po upływie kadencji Rady. W zarządzeniu ustala się także kalendarz wyborczy, w którym określa się daty poszczególnych czynności wyborczych. Datę wyborów, w części dotyczącej posłów, wyznacza marszałek Sejmu na dzień najbliższy do daty wyborów, o której mowa w zd. 1.

3. Zarządzenie w sprawie wyborów ogłasza się w Dzienniku Ustaw najpóźniej w 70 dniu przed dniem wyborów.

Art. 23. 1. Uchwała Sejmu w sprawie wyborów członków Krajowej Rady spośród posłów zapada bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów.

2. Członkowie Rady wybrani w ten sposób pochodzą ze wszystkich głównych klubów poselskich w Sejmie.

3. W wyborach nie mogą kandydować posłowie będący sędziami lub członkami dwóch kolejnych kadencji ustępującej Rady oraz nie mający ukończonych studiów wyższych.

Art. 24. W wyborach członków Krajowej Rady spośród sędziów nie mogą kandydować sędziowie, którzy:

1) byli członkami dwóch kolejnych kadencji ustępującej Rady,

2) w dniu ogłoszenia wyborów, jako sędziowie delegowani, nie sprawowali czynności służbowych sędziego,

3) są sędziami sądu rejonowego lub równorzędnego krócej niż 3 lata,

4) są ukarani dyscyplinarnie karą surowszą niż upomnienie lub zawieszeni w czynnościach służbowych sędziego.

Art. 25. 1. W wyborach członków Krajowej Rady spośród sędziów uczestniczą wszyscy sędziowie bez względu na rodzaj i instancję sądu, głosując osobiście, tajnie i bezpośrednio.

2. Wybory te odbywają się przy odpowiednim zastosowaniu przepisów Ordynacji wyborczej do Sejmu, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej.

Art. 26. Sędziowie-członkowie Krajowej Rady wybierani są:

1) z dwóch krajowych list wyborczych, jednej przeznaczonych do obsadzenia dwóch miejsc przez sędziów Sądu Najwyższego i drugiej, przeznaczonych do obsadzenia przez sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego,

2) z czterech okręgowych list wyborczych.

Art. 27. 1. Tworzy się cztery okręgi wyborcze:

1) wschodni, z siedzibą w Warszawie i obejmujący województwa: stołeczne, ciechanowskie, ostrołęckie, łomżyńskie, białostockie, siedleckie, białskopodlaskie, chełmskie, lubelskie, radomskie, piotrkowskie, łódzkie, skierniewickie i płockie,

2) południowy, z siedzibą w Krakowie i obejmujący województwa: krakowskie, kieleckie, tarnobrzeskie, zamojskie, przemyskie, rzeszowskie, krośnieńskie, tarnowskie, nowosądeckie, bielskie, katowickie i częstochowskie,

3) zachodni, z siedzibą we Wrocławiu i obejmujący województwa: wrocławskie, opolskie, wałbrzyskie, jeleniogórskie, legnickie, zielonogórskie, gorzowskie, poznańskie, konińskie, sieradzkie, kaliskie i leszczyńskie,

4) północny, z siedzibą w Gdańsku i obejmujący województwa: gdańskie, szczecińskie, pilskie, koszalińskie, słupskie, bydgoskie, wrocławskie, toruńskie, elbląskie, olsztyńskie i suwalskie.

2. W okręgu wyborczym wybiera się po 2 sędziów, a w okręgu wschodnim wybiera się 3 sędziów.

Art. 28. 1. W celu przeprowadzenia głosowania tworzy się obwody głosowania obejmujące teren jednego województwa.

2. Siedzibą obwodowej komisji wyborczej jest sąd wojewódzki, a jeżeli w danym województwie nie ma sądu wojewódzkiego — sąd rejonowy miasta wojewódzkiego. Obwodowe komisje otrzymują kolejne numery według porządku województw podanego w art. 27 ust. 1.

3. Miejscem właściwym do głosowania dla sędziego jest okręg sądu wojewódzkiego, na terenie którego pełni czynności służbowe. Sędziowie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego — w wyborach na kandydatów z okręgowej listy wyborczej, oraz sędziowie delegowani do sądów i instytucji mających swoje siedziby w Warszawie głosują w obwodowej komisji wyborczej w Warszawie na kandydatów z listy wschodniego okręgu wyborczego.

4. Spis sędziów-wyborców sporządza przewodniczący obwodowej komisji wyborczej i najpóźniej w 30 dniu przed dniem wyborów przedstawia go do wglądu zainteresowanym. W spisie wyborców wymienia się nazwisko, imię, imię ojca, datę urodzenia i sąd lub urząd, w którym sędzia pełni czynności służbowe.

Art. 29. 1. W celu przeprowadzenia wyborów powołuje się:

- 1) Państwową Komisję Wyborczą,
- 2) okręgowe komisje wyborcze,
- 3) obwodowe komisje wyborcze.

2. Państwową Komisję Wyborczą oraz okręgowe komisje wyborcze powołuje Krajowa Rada.

Art. 30. 1. Państwową Komisję Wyborczą powołuje się spośród sędziów Sądu Najwyższego 5 dni po zarządzeniu wyborów. W skład tej komisji wchodzi: przewodniczący, zastępca przewodniczącego, sekretarz i 9 członków. Przewodniczącym komisji jest sędzia najstarszy rangą lub wiekiem.

2. Okręgowe komisje wyborcze powołuje się w ciągu 20 dni po zarządzeniu wyborów spośród sędziów wysuniętych przez zgromadzenia ogólne. Każdy okręg sądu wojewódzkiego (i równorzędny) reprezentowany jest w tej komisji przez co najmniej jednego sędziego. W skład okręgowej komisji wchodzi: przewodniczący, zastępca przewodniczącego, sekretarz i 12 do 15 członków. Przewodniczącym komisji jest sędzia najstarszy rangą lub wiekiem.

3. Obwodowe komisje wyborcze powołują zgromadzenia ogólne w ciągu 40 dni po zarządzeniu wyborów. W skład obwodowej komisji wchodzi: przewodniczący, zastępca przewodniczącego, sekretarz i 4 do 8 członków. Przewodniczącym komisji jest sędzia najstarszy rangą lub wiekiem.

4. Krajowa Rada ustala regulaminy komisji wyborczych, wzory pieczęci, protokołów oraz innych pism wyborczych.

Art. 30a. 1. Prawo zgłoszenia kandydatów na członków Krajowej Rady wybieranych z list krajowych spośród sędziów Sądu Najwyższego oraz sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego przysługuje:

- 1) sędziom tych sądów w liczbie co najmniej 10,
 - 2) sędziom sądów wojewódzkich w liczbie co najmniej 30.
2. Prawo zgłaszania kandydatów na członków Krajowej Rady wybieranych z list okręgowych przysługuje sędziom w liczbie co najmniej 30.
3. Własnoręczność podpisów stwierdza prezes sądu, w którym podpisujący sędzia orzeka.

4. Kandydat nie może złożyć podpisu pod zgłoszeniem swojej osoby.

Art. 31. 1. Zgłoszenie kandydata na członka Rady rejestruje Państwowa Komisja Wyborcza, jeżeli kandyduje on z jednej z dwu krajowych list wyborczych, lub właściwa okręgowa komisja wyborcza, gdy kandyduje on z listy okręgowej.

2. Kandydatury zgłasza się do właściwej komisji wyborczej w ciągu 30 dni od zarządzenia wyborów.

3. Właściwa komisja wyborcza sporządza jeden rejestr kandydatów do Krajowej Rady Sądownictwa umieszczając w nim w kolejności alfabetycznej wszystkich prawidłowo zgłoszonych kandydatów i podając ich nazwiska, imiona, wiek, oznaczenie sądu, izby lub wydziału, w którym orzekają, oraz sprawowaną w sądownictwie funkcję.

4. Najpóźniej w 20 dniu przed dniem wyborów właściwe komisje wyborcze przekazują każdemu sędziemu rejestr kandydatów obu list krajowych oraz rejestr kandydatów z właściwej mu okręgowej listy wyborczej. Wszystkie rejestry kandydatów publikuje się w tym samym terminie w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Sprawiedliwości.

Art. 32. 1. Państwowa Komisja Wyborcza zarządza druk odrębnych kart wyborczych: jednej zawierającej krajową listę wyborczą kandydatów na dwa miejsca przeznaczone dla sędziów Sądu Najwyższego i drugiej zawierającej krajową listę wyborczą kandydatów na miejsce przeznaczone dla sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

2. Okręgowe komisje wyborcze zarządzają druk kart wyborczych zawierających okręgową listę wyborczą.

3. Na kartach do głosowania wymienia się nazwiska i imiona kandydatów ułożone w kolejności alfabetycznej.

Art. 33. 1. Głosowanie odbywa się w lokalu obwodowej komisji wyborczej bez przerwy, między godziną 6⁰⁰ a 22⁰⁰.

2. W głosowaniu na każdej z trzech kart wyborca pozostawia nie skreślone nazwiska kandydatów, na których głosuje.

3. Pozostawienie na karcie do głosowania nie skreślonych nazwisk kandydatów w liczbie większej niż liczba sędziów wybieranych z obu list krajowych lub w danym okręgu wyborczym powoduje nieważność głosu oddanego na tej karcie.

Art. 34. 1. Niezwłocznie po zakończeniu głosowania obwodowa komisja wyborcza ustala wyniki głosowania w obwodzie.

2. Okręgowa komisja wyborcza, na podstawie protokołów głosowania obwodowych komisji wyborczych, ustala:

1) wyniki głosowania i wyniki wyborów na członków Rady Krajowej wybieranych w okręgu wyborczym,

2) wyniki głosowania na obszarze okręgu wyborczego na członków Krajowej Rady wybieranych z obu krajowych list wyborczych.

3. Państwowa Komisja Wyborcza, na podstawie protokołów głosowania okręgowych komisji wyborczych, ustala wyniki głosowania i wyniki wyborów na członków Krajowej Rady wybieranych z obu krajowych list wyborczych.

Art. 35. Za wybranych do Krajowej Rady Sądownictwa uznaje się:

1) dwóch sędziów z dwumandatowej krajowej listy wyborczej dla sędziów Sądu Najwyższego, którzy otrzymali kolejno największe liczby głosów, pod warunkiem że każdy z nich otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów,

2) sędziego z jednomandatowej krajowej listy wyborczej dla sędziego Naczelnego Sądu Administracyjnego, który otrzymał największą liczbę głosów, pod warunkiem że otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów,

3) dwóch sędziów z dwumandatowego okręgu wyborczego, którzy otrzymali kolejno największe liczby głosów, pod warunkiem że każdy z nich otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów,

4) trzech sędziów z trzymandatowego okręgu wyborczego, którzy otrzymali kolejno największe liczby głosów, pod warunkiem że każdy z nich otrzymał więcej niż połowę ważnych głosów.

Art. 36. 1. Jeżeli żaden z kandydujących sędziów nie uzyskał wymaganej liczby głosów lub wymaganą liczbę głosów otrzymało mniej sędziów niż liczba członków Krajowej Rady wybieranych z jednej z dwu list krajowych lub w danym okręgu wyborczym, w ramach takiej listy lub w takim okręgu wyborczym przeprowadza się ponowne głosowanie.

2. Ponowne głosowanie przeprowadza się również, jeżeli dwóch lub więcej sędziów otrzymało równą liczbę głosów.

Art. 37. 1. W wypadku, o którym mowa w art. 36 ust. 1, w ponownym głosowaniu kandyduje najwyżej dwukrotnie więcej sędziów niż liczba mandatów pozostałych do obsadzenia, z tym że są to sędziowie, którzy otrzymali kolejno największą liczbę głosów, a jeżeli kolejności nie da się ustalić, kandydują wszyscy, którzy otrzymali równą liczbę głosów.

2. W wypadku, o którym mowa w art. 36 ust. 2, w ponownym głosowaniu kandydują sędziowie, którzy otrzymali równą liczbę głosów.

Art. 38. Państwowa Komisja Wyborcza ogłasza obwieszczeniem publikowanym w Dzienniku Urzędowym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej „Monitor Polski” wyniki głosowania i wyniki wyborów do Krajowej Rady Sądownictwa — według okręgów wyborczych i z obu krajowych list wyborczych. Podobnie postępuje się w wypadku zarządzenia ponownego głosowania.

Art. 39. 1. Wygaśnięcie mandatu członka Krajowej Rady następuje wskutek:

- 1) odmowy złożenia ślubowania członka Rady,
- 2) utraty prawa wybieralności,
- 3) śmierci,
- 4) zrzeczenia się mandatu.

2. Wygaśnięcie mandatu członka stwierdza Krajowa Rada.

3. Poseł-członek Rady zachowuje mandat w przypadku upływu kadencji oraz rozwiązania Sejmu do czasu ukonstytuowania się Sejmu następnej kadencji i przeprowadzenia nowych wyborów, które odbywają się nie później niż w 60 dni od pierwszego posiedzenia Sejmu.

4. W razie nieobsadzenia lub wygaśnięcia mandatu członka, Krajowa Rada podejmuje uchwałę w sprawie przeprowadzenia wyborów uzupełniających.

Art. 40. Kadencja Krajowej Rady trwa 4 lata. Nowo wybrana Rada zbiera się na pierwsze posiedzenie w ciągu 14 dni od dnia ogłoszenia wyników wyborów.

Rozdział 4

CZŁONKOWIE KRAJOWEJ RADY

Art. 41. 1. Członkowie Krajowej Rady Sądownictwa obejmują mandat przez złożenie wobec Prezydenta PRL następującego ślubowania:

„Powierzoną mi funkcję członka Krajowej Rady Sądownictwa przyjmuję. Zapewniam, że będę sprawować ją gorliwie i bezstronnie, według najlepszej wiedzy i w zgodzie z sumieniem, że stać będę niezłomnie na straży rządów prawa, chronić będę niezawisłości urzędu sędziowskiego i sądownictwa, tajemnicy urzędowej i danego słowa dochowam”.

2. Rota przysięgi prezydenckiej zwalnia Prezydenta od składania niniejszego ślubowania.

Art. 42. Członkowie Krajowej Rady nie mogą być ukarani za opinie wyrażone w trakcie i w związku ze sprawowaną funkcją.

Art. 43. 1. Do Krajowej Rady nie mogą należeć krewni ani powinowaci do czwartego stopnia. Jeżeli okoliczność taka zachodzi między dwoma członkami spośród sędziów, mandat zachowuje starszy rangą lub wiekiem; jeżeli stwierdzi się ją między członkiem spośród posłów a członkiem spośród sędziów, mandat zachowuje poseł; jeżeli stwierdzi się ją między dwoma członkami spośród posłów, mandat zachowuje poseł, który otrzymał więcej głosów, a w wypadku równej liczby głosów — starszy wiekiem.

2. Sędziowie-członkowie Rady nie mogą być w trakcie kadencji radnymi narodowych, sędziami Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Stanu, ministrami lub podsekretarzami stanu.

3. Posłowie-członkowie Rady nie mogą otrzymać nominacji sędziowskiej w trakcie sprawowania mandatu członka Rady.

Art. 44. 1. Sędziowie-członkowie Rady tracą mandat, jeżeli zostali ukarani karą dyscyplinarną surowszą niż nagana.

2. Członek Rady może być zawieszony w sprawowaniu mandatu, jeżeli toczy się przeciwko niemu postępowanie karne w sprawie o przestępstwo umyślne.

3. Członek Rady jest zawieszony w sprawowaniu mandatu, jeżeli wydano wobec niego postanowienie o tymczasowym aresztowaniu lub jeżeli toczy się przeciwko niemu postępowanie dyscyplinarne.

4. Zawieszenie lub utratę mandatu członka Rady spośród sędziów uchwała Rada w głosowaniu tajnym większością 2/3 głosów.

5. Zawieszenie lub utratę mandatu członka Rady spośród posłów uchwała Sejm w głosowaniu tajnym.

Art. 45. Sędziowie-członkowie Rady otrzymują wynagrodzenia i urlopy właściwe dla sędziów Sądu Najwyższego.

Art. 46. Sędziowie-członkowie Rady oraz sędziowie delegowani do pracy w Radzie nie mogą awansować w hierarchii sądownictwa w okresie sprawowania mandatu lub delegacji.

Rozdział 5

PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

Art. 47. 1. Wszystkie zarządzenia w czasie wyborów do Krajowej Rady Sądownictwa pierwszej kadencji wydaje Prezydent.

2. Wybory odbędą się w ciągu 90 dni od wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 48. Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

Andrzej Rzepliński

ZAŁOŻENIA

do projektu ustawy o ustroju sądów

(przygotowane przez *dr. Andrzeja Rzeplińskiego i dr. Marka Saffjana*)

ZAŁOŻENIA PODSTAWOWE

1. Ustawa powinna tak kształtować funkcje i strukturę sądów, przygotowanie zawodowe przyszłych sędziów, powołanie na urząd i pewność urzędu sędziowskiego, role sędziów niezawodowych, aby stworzyć przesłanki gwarantujące w Polsce niezależność sądownictwa w ramach rozdziału i równoważenia się władz, a przez to zapewnić każdemu realne prawo przedłożenia swojej sprawy przed właściwym, niezawisłym i bezstronnym sądem. Taki ustrój sądów będzie służył ochronie praw człowieka, rozwojowi gospodarczemu oraz budowaniu pokoju w życiu społecznym.

SĄDY

2. Należy podporządkować wszystkie bez wyjątku sądy państwowe tym samym (jednolitym) zasadom gwarantującym niezawisłe i bezstronne orzekanie. Dlatego ustawa winna regulować także ustrój sądów specjalnych (wojskowych) oraz — tym bardziej — ustrój Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego. Uchroni to nas także przed nie służącym praworządności bałaganem pojęć, jaki charakteryzuje części ogólne obecnych kilku ustaw regulujących ustrój sądów. Zagadnienia właściwe tylko dla danego typu sądu (np. SN) reguluje część szczególna ustawy o ustroju sądów.

3. Wszystkie decyzje administracyjne powinny być zaskarżalne do sądu, a żaden organ państwowy — poza sądem — nie będzie miał uprawnień orzeczniczych. Sprawę tę powinien przesądzić przepis konstytucyjny. Oznacza to, że gdyby nawet utrzymane były takie organy quasi-sądowe jak kolegia do spraw wykroczeń czy kolegia orzecznicze w urzędach patentowych, to każda ich decyzja byłaby zaskarżalna do sądu. Najlepsze rozstrzygnięcia zawierają w tej materii przepisy Konstytucji z 1935 r., art. 68 pkt 1: „Żadna ustawa nie może zamykać obywatelowi drogi sądowej dla dochodzenia krzywdy lub szkody” oraz art. 68 pkt 4: „Nikt nie może być pozbawiony sądu, któremu z prawa podlega, ani karany za czyn nie zabroniony przez prawo przed jego popełnieniem, ani też zatrzymany bez nakazu sądu dłużej niż na czterdzieści osiem godzin”.

4.1. Należy przywrócić zasadę trójinstancyjności. Będzie to służyć równemu dostępowi ludzi do każdego sądu w ich sprawie. W miejsce instytucji rewizji nadzwyczajnej należy wprowadzić instytucję skargi kasacyjnej. Skarga kasacyjna powinna służyć stronie w każdej sprawie rozpoznawanej przez sąd, a podstawą jej wniesienia może być jedynie naruszenie przepisów prawa. Sąd Najwyższy na posiedzeniu wstępnym będzie mógł odmówić przyjęcia skargi. Skoncentruje to orzecznictwo tego Sądu na sprawach najistotniejszych dla wymiaru sprawiedliwości.

4.2. W tej sytuacji środkiem prawnym służącym wzruszeniu prawomocnego orzeczenia byłby tylko wniosek o wznowienie postępowania.

5. Pierwszym szczeblem sądów powinni być sędziowie pokoju wybierani dla jednej lub kilku gmin. Do ich właściwości należeć powinny drobne sprawy cywilne, karne, z zakresu prawa pracy, wykroczenia administracyjne. Sędziowie pokoju działaliby w miejsce obecnych

sądów społecznych, robotniczych, a zwłaszcza kolegiów ds. wykroczeń. Odwołanie od ich orzeczeń służyłoby do sądu grodzkiego.

6. Sądem podstawowym powinien być sąd grodzki, z wyłączeniem spraw przyznanych ustawą sędziemu pokoju albo sądowi wyższemu jako sądowi pierwszej instancji.

7. Sądami wyższymi powinny być sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne.

7.1. Do kompetencji sądów okręgowych należy rozpatrywanie odwołań od sądów grodzkich. W sprawach określonych przez ustawy orzekają jako sądy pierwszej instancji; w tym także skargi z zakresu *actio popularis* oraz skargi z zakresu prawa administracyjnego. Sądy okręgowe tworzy się po jednym lub po dwa w województwie. Byłoby ich zatem ok. 60.

7.2. Sądy apelacyjne rozpatrują skargi apelacyjne. Tworzy się je na obszarze 3–4 sądów okręgowych (głównie w siedzibach miast mających uniwersytety, co wzmacniałoby poziom merytoryczny tych sądów). Ustawy procesowe, karna i cywilna, określają niezbędne ograniczenia postępowania dowodowego w procesie apelacyjnym. Apelacje od sądów wojskowych rozpoznaje „cywilny” sąd apelacyjny.

8. Do dyskusji zostawiamy sprawę regulacji przez ustawę o ustroju sądów pozycji i struktury sądów handlowych. Sądy takie w gospodarce rynkowej stanowią istotny element wymiaru sprawiedliwości i gwarancję pewności obrotu prawnego.

9. Sąd Najwyższy jest najwyższą instancją sądową, rozpatruje skargi kasacyjne, udziela odpowiedzi na pytania prawne, czuwa (w zakresie nadzoru judykacyjnego) nad poziomem wymiaru sprawiedliwości wszystkich sądów. SN rozpatruje skargi kasacyjne od orzeczeń NSA. Podstawą skargi kasacyjnej może być tylko rażące naruszenie prawa. O poddaniu sprawy do rozpoznania przez SN orzeka na posiedzeniu wstępnym SN w składzie 3 sędziów.

NAJWYŻSZA RADA SĄDOWNICTWA

10. Sądy reprezentuje na zewnątrz, wobec Rządu i Parlamentu, Krajowa Rada Sądownictwa. W nazwie tej instytucji powinna znaleźć wyraz jej pozycja i funkcja w strukturze organów wymiaru sprawiedliwości jako naczelnej władzy sądowniczej. Opowiadamy się za zmianą nazwy Rady na: Najwyższa Rada Sądownictwa (dalej: NRS). Rada przedstawia projekt budżetu sądownictwa, a także sprawuje wszystkie inne ustawowe funkcje. Do dyskusji pozostaje sprawa inkorporowania do przyszłej ustawy o ustroju sądów ustawy o NRS.

POZOSTAŁE KWESTIE ORGANIZACJI SĄDÓW

11. Do materii ustawowej należeć powinno: (a) ustalenie liczby sędziów SN, (b) utworzenie i określenie właściwości miejscowej sądów apelacyjnych.

12. Utworzenie sądu okręgowego, grodzkiego, określenie ich właściwości miejscowej następuje w drodze rozporządzenia ministra sprawiedliwości w porozumieniu z NRS.

13. O liczbie i właściwości miejscowej sędziów pokoju powinno decydować kolegium sądu okręgowego.

14.1. Kompetencje ministra sprawiedliwości nie mogą dotyczyć spraw sędziów i funkcji orzeczniczych sądów, w tym również administracji sądowej, która powinna podlegać organowi wewnętrznemu sądu (dyrektorowi administracyjnemu sądu podporządkowanemu prezesowi sądu i dyrektorowi administracyjnemu SN).

14.2. Należy wydać ustawę o urzędzie ministra sprawiedliwości. W zakres jego kompetencji, jako głównego radcy prawnego Rządu, powinny wchodzić: przygotowywanie projektów aktów prawnych, obsługa obrotu prawnego z zagranicą, policja kryminalna, prokuratura, organy administracji wykonania orzeczeń sądów karnych i cywilnych (więziennictwo, kuratorzy sądowi, komornicy).

14.3. Dla reprezentowania interesów Skarbu Państwa w sporach cywilnoprawnych należy przywrócić instytucję Prokuratury Generalnej podporządkowanej ministrowi finansów. Otwarta jest kwestia miejsca ustawowej regulacji tej instytucji. Do jej funkcji należeć powinna nie tyle obsługa prawna w konkretnych sprawach wszystkich państwowych jednostek organizacyjnych, ile kształtowanie jednolitej polityki państwa w zakresie dyspozycji mieniem państwowym.

ŚĘDZIOWIE

15. Nowe prawo oznaczać będzie wzmocnienie wielkiej władzy, jaką posiada sędzia w konkretnej sprawie. Wszystkie rozwiązania ustawowe muszą dlatego oznaczać gwarancję takiej procedury powoływania sędziego i jego pozycji zawodowej, aby obsadzać urzędy sędziowskie przez ludzi o możliwie najwyższych kwalifikacjach zawodowych i moralnie nieskazitelnych.

16. W nowej sytuacji gospodarczej niezbędne jest przywrócenie dodatkowych gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziego. Chodzi o zakaz łączenia urzędu sędziego z prowadzeniem własnego przedsiębiorstwa (handlowego, przemysłowego, finansowego lub rolnego). To samo powinno dotyczyć udziału w radach nadzorczych i zarządach spółek prawa handlowego.

17. Ustawy procesowe, cywilna i karna, powinny przywrócić pełną kontrydiktoryjność procesu sądowego we wszystkich jego etapach. Inaczej bezstronność i obiektywizm sędziego będą ustawicznie łamane ustawowymi wymaganiami, stawiającymi sędziego na pozycjach inkwizycyjnych.

18. Kandydaci na aplikantów powinni być absolwentami uniwersyteckich wydziałów prawa i po zaliczeniu przepisanych w Polsce egzaminów. Aplikantów sądowych przyjmuje, na wniosek prezesa sądu apelacyjnego, zgromadzenie ogólne sędziów tego sądu. Powinny istnieć dwa ośrodki szkolenia aplikantów: w Krakowie i w Warszawie; zapewni to wysoki i w miarę jednakowy poziom przygotowania zawodowego i osobowościowego przyszłych sędziów. W perspektywie należy dążyć do stworzenia jednej szkoły dla aplikantów z końcowym egzaminem konkursowym (wzorem Francji, Japonii czy Włoch). Egzamin sędziowski jest konkursowy, co sprawia, że najlepsze lokaty zapewniają prawo ubiegania się o służbę w wybranym okręgu sądowym.

19. Asesora powołuje NRS na wniosek kolegium sądu okręgowego. W zakres jego uprawnień może wchodzić pełnienie czynności sędziowskich, nie polegających jednak na wydawaniu wyroków.

20. Należy przywrócić instytucję sędziego śledczego, któremu ustawa o ustroju sądów powinna gwarantować niezawisłość. Sędzia śledczy działa przy sądzie okręgowym. Funkcję tę może pełnić asesor sądowy. Sędziego śledczego powołuje się w ten sam sposób jak asesora.

21. O każdym wakacie na urzędzie sędziego NRS publikuje informacje w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa Sprawiedliwości.

22. Opowiadamy się za istnieniem trzech kategorii sędziów nieprofesjonalnych w państwowym wymiarze sprawiedliwości: sędziów pokoju, ławników ludowych, sędziów przysięgłych.

23.1. Sędziowie pokoju powinni być wybierani bądź w wyborach bezpośrednich i powszechnych, bądź przez organ samorządu gminnego. Sędziowie ci powinni mieć zagwarantowaną obsługę prawnika.

23.2. Ławnicy uczestniczą w składach orzekających w sprawach karnych w sądach okręgowych oraz w będących w kompetencji tych sądów sprawach cywilnych z zakresu prawa rodzinnego, a także w innych sprawach zakreślonych przez ustawy. Ławnicy są wybierani w ten sam sposób co sędziowie pokoju.

23.3. W sprawach karnych zagrożonych najwyższym wymiarem kary powołuje się sąd przysięgłych. Sędziowie przysięgli dobierani są losowo z list wyborczych bądź dla każdej sprawy, bądź na okres jednego roku.

24. Wykonywanie funkcji prezesa sądu nie może polegać na rządzeniu, na menedżerskim zarządzaniu sądem. Ustawa powinna tak kształtować ustrój sądu, aby był on korporacją pracujących tam sędziów, wśród których prezes jest jedynie *primus inter pares*. O niezależność sądów na szczeblu lokalnym dbać winny organy tych sądów.

25.1. Na poziomie sądów okręgowych istnieć powinny, obok prezesa sądu, kolegium sądu oraz zgromadzenie ogólne sędziów. W zgromadzeniu ogólnym biorą udział sędziowie okręgowi i grodzcy, sędziowie śledczy oraz wybrani w określonej liczbie przedstawiciele sędziów nieprofesjonalnych, asesorów i prokuratorów. Prokuratorzy nie mają głosu stanowczego.

25.2. Na poziomie sądów apelacyjnych istnieją te same organy, z tym że zgromadzenie ogólne tworzą sędziowie apelacyjni oraz wybrani (w proporcji 1/2 do tej grupy) sędziowie sądów okręgowych i grodzkich, a także wybrani przedstawiciele prokuratorów przy sądzie apelacyjnym.

25.3. W SN i w NSA istnieją organy przewidziane w obecnych ustawach, z uwzględnieniem zmian proponowanych przez Rząd w projekcie ustawy z listopada 1989 r.

25.4. Prezesa sądu, na wniosek zgromadzenia odpowiedniego sądu, powołuje NRS.

26. Do rozważenia jest sprawa uregulowania w ustawie o ustroju sądów odpowiedzialności Skarbu Państwa za szkody wyrządzone stronom i uczestnikom postępowania sądowego rażąco wadliwym prowadzeniem tego postępowania. W każdym razie należy wykluczyć możliwość regresu Skarbu Państwa do sędziego.

PROKURATURA

27. Prokuratury istnieją przy sądach okręgowych, apelacyjnych i przy Sądzie Najwyższym. Należy zdecydowanie ograniczyć uczestnictwo prokuratora w sprawach spoza prawa karnego.

28. Aplikacja prokuratorska odbywa się podobnie do sędziowskiej. Asesor prokuratury może zostać sędzią śledczym. Ustawa określi warunki ubiegania się prokuratora o urząd sędziowski.

29. Prokuratorów i szefów prokuratur powołuje minister sprawiedliwości, jednocześnie prokurator generalny.

30. Do rozważenia pozostaje sprawa inkorporacji przepisów o prokuraturze RP do przepisów ustawy o ustroju sądów czy też wydania odrębnej ustawy. Opowiadamy się za drugim rozwiązaniem.

Andrzej Rzepliński, Marek Safjan

PRAWO PRASOWE

Zespół prawa prasowego rozpoczął pracę w maju 1981 r. Pracami Zespołu kierował początkowo prof. A. Kopff (UJ), a następnie prof. S. Waltoś (UJ).

Na posiedzeniu w dniu 13 maja omówiono kierunki prac oraz podstawowe założenia projektu prawa prasowego (zał. 1).

Na adres Zespołu wpłynęły następnie propozycje do projektu prawa prasowego pochodzące od członków Zespołu lub innych osób (zał. 2–7).

W miesiącach letnich I. Dobosz, P. Dubiel i J. Barta opracowali, w oparciu o przesłane materiały i dyskusję przeprowadzoną podczas posiedzeń Zespołu, projekt ustawy o prawie prasowym wraz z uwagami do tego projektu.

Kolejne posiedzenie zostało wyznaczone na dzień 12 XII 1981 r. Na posiedzeniu tym, któremu przewodniczył prof. S. Waltoś, uchwalono wstępny projekt ustawy o prawie prasowym, który miał być poddany społecznej dyskusji. Posiedzenie Zespołu zakończyło się po godzinie 22⁰⁰, a więc na niecałe dwie godziny przed wprowadzeniem stanu wojennego (zał. 8).

W ramach prac Zespołu do spraw projektu prawa prasowego doc. A. Wasilewski (UJ) opracował projekt przepisów „o wolnym dostępie do informacji w życiu publicznym oraz ochronie tajemnicy państwowej” (zał. 10).

PROTOKÓŁ POSIEDZENIA ZESPOŁU DS. PRAWA PRASOWEGO

I. Posiedzenie grupy roboczej odbyło się 13 maja w Ośrodku Badań Prasoznawczych.

W posiedzeniu wzięli udział: prof. dr Andrzej Kopff (przewodniczący Zespołu), doc. dr hab. Walery Pisarek, doc. dr hab. Jerzy Serda, doc. dr hab. Andrzej Wasilewski, doc. dr hab. Andrzej Zoll, dr Janusz Barta, dr Izabela Dobosz, red. Paweł Dubiel, dr Bolesław Nawrocki, dr Elżbieta Traple, red. Krzysztof Kasprzyk, sędzia Kazimierz Barczyk.

Zgłosili gotowość wzięcia udziału w pracach Zespołu, jednocześnie usprawiedliwiając nieobecność: doc. dr hab. Jan Błeszyński, doc. dr hab. Maria Pożniak-Niedzielska, dr Ryszard Markiewicz, dr Jerzy Parzyński. Dr Krystyna Stepińska z uwagi na stan zdrowia nie może brać udziału w pracach Zespołu.

II. Prof. A. Kopff przedstawił program spotkania, stwierdzając, że w dyskusji należy skoncentrować się na czterech zagadnieniach:

a) projekt ustawy powinien dotyczyć wszystkich środków masowego komunikowania, w tym także audiowizualnych,

b) należy w projekcie ustalić zasady tworzenia, istnienia i funkcjonowania tych środków, dostępu do nich i zapewnienia im bazy materialnej,

c) trzeba zastanowić się nad korelacjami między prawem prasowym a innymi ustawami (np. prawo autorskie, karne) i nad przyjęciem jednego z możliwych rozwiązań, tj. bądź nad nowelizacją tych ustaw i wprowadzeniem do nich przepisów regulujących działalność środków masowego komunikowania, bądź też nad zawarciem całej tej problematyki w przygotowywanej ustawie o prawie prasowym,

d) należy ustalić terminarz prac nad ustawą.

III. Następnie rozpoczęła się dyskusja, w której wzięli udział:

— doc. W. Pisarek, który poruszył sprawy terminologiczne, opowiadając się za przyjęciem dla ustawy nazwy „prawo środków komunikowania masowego”;

— dr I. Dobosz: nazwa ustawy będzie wskazywać tym samym na jej zakres, który powinien być jak najszerszy; wyjaśnienie kwestii terminologicznej w toku prac ustawodawczych należy pozostawić prasoznawcom;

— dr B. Nawrocki: trzeba zastanowić się, czy ustawa ma objąć swym zakresem prasę, radio, tv, czy także banki informacji; w obecnej chwili nie da się wydać osobnej ustawy o bankach informacji, ale można by pomyśleć o tym, by prawo prasowe zapewniło ochronę przed nadużywaniem informacji w następujących sferach: życia prywatnego, twórczości literackiej i artystycznej oraz w sferze życia państwowego;

— doc. A. Wasilewski: zajął się stosunkiem ustawy o środkach masowego komunikowania do prawa administracyjnego, a w związku z tym problemem dostępu do informacji; jest to zagadnienie szersze niż prawo prasowe, obejmuje bowiem też kwestie wiążące się z dostępem obywatela do informacji. Trzeba zebrać jak najwięcej zagadnień, a potem przedyskutować, którymi należy się zająć w ustawie;

— dr J. Barta: CINTE opracowało przepisy o informacji naukowej, technicznej i ekonomicznej, trzeba rozważyć, na ile zasadne jest włączenie tej problematyki do ustawy;

— doc. J. Serda: projekt ustawy musi być sporządzony szybko, dlatego nie jest celowe nadmierne rozbudowywanie ustawy;

— doc. A. Zoll: prawo prasowe winno większy akcent położyć nie na mass media, ale na treści, które mają one przekazywać; przepisy k.k. dotyczące zniesławienia nie są wystarczające dla właściwego funkcjonowania środków masowego komunikowania, ale projekt k.k.

opracowany przez „Solidarność” nie wprowadza w tym zakresie żadnych zmian; trzeba więc problematykę tę uregulować w ustawie prasowej; można się również zastanowić nad wprowadzeniem w tej ustawie sankcji karnych za dezinformację;

— red. P. Dubiel: ustawa powinna się zająć tylko tradycyjną problematyką należącą do prawa prasowego; ustanowienie zasad dotyczących prawa dostępu do informacji i rozpowszechniania komunikatów społecznych bardzo poszerza zakres ustawy;

— doc. A. Zoll: należy jednak w ustawie prasowej uregulować metody uzyskiwania informacji dla celów komunikowania masowego;

— red. K. Kasprzyk: ustawa musi uwzględniać nowe warunki społeczne, musi zabezpieczać przed praktykami manipulowania informacją; trzeba odpowiednio usytuować mass media w systemie społeczno-politycznym, a także na nowo uregulować prawo do posiadania środków komunikowania, natomiast prawo obywatela do prywatności nie może znaleźć się w ustawie o środkach masowego komunikowania, bo to przeczyłoby spójności ustawy;

— prof. A. Kopff: nie można poprzestawać na uregulowaniu prawa do wolności swobody wypowiedzi, trzeba mass medium zapewnić dostęp do bazy materialnej (papier, drukarnie itp.); należy do prac włączyć administratywistów i specjalistów od prawa konstytucyjnego; proponuje, aby na następne posiedzenie członkowie zespołu opracowali krótkie referaty;

— doc. W. Pisarek: projekt ustawy musi powstać szybko; proponuje określić zakres nowej ustawy, wypunktować wszystkie ważne zagadnienia i określonym osobom powierzyć przygotowanie pierwszej wersji wszystkich punktów;

— prof. A. Kopff: wyjaśnia, że referaty powinny być krótkie i mieć charakter tez, a nie przepisów prawnych;

— doc. A. Zoll: pyta, czy ustawa ma być kazuistyczna, b. szczegółowa; uważa, że lepszym rozwiązaniem jest stworzenie w ustawie katalogu podstawowych zasad;

— prof. A. Kopff: ustawa winna stworzyć katalog podstawowych zasad, ale od kazuistyki nie zawsze da się uciec; trzeba będzie w ustawie połączyć obie te tendencje;

— red. P. Dubiel: monopolizacja mediów stanowi obecnie b. ważne społecznie zagadnienie; trzeba w ustawie zarysować możliwość społecznego dostępu do mediów;

— dr B. Nawrocki: przy opracowywaniu ustawy trzeba pójść za trendami, które znalazły wyraz w projekcie nowego układu zbiorowego pracy dziennikarzy;

— mgr K. Barczyk: zapewnia o poparciu dla podejmowanych prac ze strony KKP NSZZ „Solidarność”.

IV. Ustalono grupy tematów i przydzielono opracowanie referatów na kolejne zebranie. Tezy należy przesłać do 5 czerwca. Zebranie odbędzie się nie później niż 15 czerwca.

Oto grupy tematów:

1) prawo dostępu do informacji (dla środków masowego przekazu i dla obywateli) — red. P. Dubiel, doc. A. Wasilewski, red. K. Kasprzyk,

2) gwarancje realizacji tego prawa — red. P. Dubiel, dr B. Nawrocki, doc. A. Wasilewski,

3) organizacja działalności wydawniczej i audiowizualnej — red. P. Dubiel, dr J. Parzyński,

4) zagadnienia terminologiczne — doc. W. Pisarek,

5) wolność prasy (łącznie z rozważeniem kwestii ew. włączenia do ustawy już opracowanego projektu ustawy o cenzurze) oraz

6) kontrola społeczna nad środkami przekazu, autonomia środków masowego komunikowania — red. P. Dubiel, red. K. Kasprzyk, mgr M. Płachta,

7) prawa i obowiązki dziennikarza, odpowiedzialność, sprostowania — dr I. Dobosz, red. P. Dubiel, doc. A. Zoll, dr E. Traple,

8) katalog podstawowych zasad (część ogólna) — dr B. Nawrocki,

9) systematyka ustawy — dr J. Barta, dr R. Markiewicz.

Załącznik 2

Czesław Przymusiński

SZKIC PROJEKTU USTAWY PRAWO PRASOWE

ROZDZIAŁ PIERWSZY (PRZEPISY WSTĘPNE)

Artykuł 1

Ustawa określa:

- 1) organizację i funkcjonowanie prasy w PRL,
- 2) obowiązek rejestracji i kontroli zakładów poligraficznych oraz...*
- 3) zakres i warunki dostępu dziennikarzy do informacji,
- 4) zasady sprawowania przez prasę w społeczeństwie socjalistycznym roli służebnej w interesie ludu pracującego,
- 5) szczególnie zasady dotyczące odpowiedzialności zakładów prasowych oraz dziennikarzy za naruszenie dóbr osobistych obywateli oraz organizacji.

Artykuł 2

W rozumieniu tej ustawy:

- 1) termin „prasa” obejmuje dzienniki, czasopisma, emisje radiowe i telewizyjne oraz kronikę filmową (w dalszym tekście określane również łącznym mianem „środki masowego przekazu”).
- 2) zakładem prasowym jest...
- 3) „dziennikarzem” jest....
- 4) ... itd.

ROZDZIAŁ DRUGI (ORGANIZACJA I FUNKCJONOWANIE PRASY)

Artykuł...

1. Działalność w zakresie edycji dzienników i czasopism prowadzą:

- 1) osoby prawne, a to: instytucje państwowe, organizacje polityczne, społeczne, młodzieżowe, związki zawodowe oraz stowarzyszenia,
- 2) osoby fizyczne po uzyskaniu koncesji.
2. Jak artykuł 2 w projekcie Jerzego Parzyńskiego, z tym że budzi wątpliwości kompetencja organu administracji państwowej ogólnej; również wydaje się konieczne uspołecznienie postępowania administracyjnego, np. wprowadzenie Społecznej Rady Prasowej.
3. (jak art. 4 w projekcie Jerzego Parzyńskiego, *mutatis mutandis*)
4. (jak art. 5 w cytowanym projekcie, z tym że wskazanie osób powinno również dotyczyć redaktora naczelnego)
5. (jak art. 9 w ww. projekcie i *mutatis mutandis*)
6. Przepisy niniejszego artykułu nie dotyczą działalności wydawniczej prowadzonej wewnętrznie na terenach określonych instytucji, zakładów pracy, uczelni i szkół.

* Dotychczasowe przepisy w tej materii wydane na podstawie dekretu z dnia 5 lipca 1946 r. zostały utrzymane w mocy przepisem art. 23 ustawy.

Artykuł..

1. Działalność w zakresie emisji programów audiowizualnych prowadzą:
 - 1) dla powszechnego odbioru na zasadzie wyłączności Polskie Radio i Telewizja, którego organizację i funkcjonowanie regulują odrębne przepisy,
 - 2) dla pozostałego odbioru zakłady stanowiące własność organizacji politycznych, społecznych, młodzieżowych, związków zawodowych oraz stowarzyszeń po uzyskaniu koncesji.
2. Postanowienia artykułu poprzedzającego dotyczące warunków udzielania koncesji stosuje się odpowiednio.

24 IX 1981 r.

Załącznik 3

Jerzy Parzyński

PROJEKT PRZEPISÓW OGÓLNYCH

Rozdział I

ZASADY DZIAŁALNOŚCI W ZAKRESIE MASOWEGO KOMUNIKOWANIA

(Uwaga: liczbowe oznaczenie rozdziału i kolejnych artykułów ma charakter umowny — w przyszłości kolejność będzie dostosowana do całości.)

Art. 1

Działalność w zakresie masowego komunikowania, a w szczególności:

- a) edycji prasy drukowanej,
 - b) emisji programów audiowizualnych
- prowadzić mogą:

- 1) osoby prawne, a to: instytucje państwowe, organizacje polityczne, społeczne, młodzieżowe, związki zawodowe oraz stowarzyszenia,
- 2) osoby fizyczne.

Art. 2

Podstawą prowadzenia działalności w zakresie masowego komunikowania jest koncesja, wydana przedsiębiorstwu komunikowania masowego przez organ administracji państwowej:

- a) centralny — gdy działalność przedsiębiorstwa ma zakres ogólnopolski,
- b) wojewódzki (województwo) — gdy działalność przedsiębiorstwa prowadzona ma być na terenie jednego lub kilku województw.

Art. 3

Przedsiębiorstwa masowego komunikowania mogą mieć charakter:

- a) wydawnictw prasy drukowanej (codziennej i periodycznej),
- b) zakładów emisji programów audiowizualnych (stacji nadawczych radiowych i telewizyjnych, radiowęzłów, ośrodków rozpowszechniania serwisów informacyjnych filmowych itp.).

Art. 4

Wydawanie koncesji dla przedsiębiorstwa masowego komunikowania ma charakter decyzji administracyjnych i dokonywane jest w trybie przewidzianym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego.

Art. 5

Wniosek o wydanie koncesji, pochodzący tak od osoby prawnej, jak i fizycznej powinien:

- a) przedstawiać statut danego przedsiębiorstwa masowego komunikowania, określający jego cele, zakres i teren działalności, organizację wewnętrzną oraz środki realizatorskie,
- b) wskazywać osoby, które zgodnie ze statutem objąć mają kierownicze funkcje odpowiedzialne w przedsiębiorstwie oraz wskazywać siedzibę przedsiębiorstwa.

Art. 6

Statuty przedsiębiorstwom: „Polskie Radio i Telewizja” oraz „Polska Agencja Prasowa”, jak również „Polska Kronika Filmowa” nadaje Prezes Rady Ministrów.

Art. 7

Przedsiębiorstwom wymienionym w art. 6 koncesje nadaje — łącznie z nadanym statutem — Prezes Rady Ministrów.

Art. 8

Nadzór zwierzchni nad działalnością przedsiębiorstw masowego komunikowania sprawują w zakresie swych kompetencji:

- a) organa wymienione w ustawie o cenzurze,
- b) organa kontroli gospodarczej i finansowej.

Art. 9

Działalność gospodarczą i finansową przedsiębiorstw masowego komunikowania regulują odrębne przepisy.

Art. 10

Przepisy niniejszego rozdziału nie dotyczą działalności wydawniczej i audiowizualnej mającej charakter niepubliczny, prowadzonej wewnątrz na terenach określonych instytucji, zakładów pracy, uczelni i szkół.

Jerzy Parzyński

Załącznik 4

dr Bolesław Nawrocki

Warszawa, wrzesień 1981 r.

WSTĘPNY PROJEKT USTAWY O ŚRODKACH MASOWEGO KOMUNIKOWANIA (określanej dotąd jako „prawo prasowe”)

Art. 1

W celu urzeczywistnienia odpowiednich warunków sprzyjających działalności środków masowego komunikowania w duchu praworządności, sprawiedliwości i wzajemnego poszanowania oraz przestrzegania podstawowych praw człowieka, zapewnia się zgodnie z postanowieniami Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz ze zobowiązaniami międzynarodowymi PRL:

1) korzystanie z wolności opinii i wypowiedzi w sposób nie godzący w konstytucyjne zasady ustroju PRL,

2) swobodny dostęp do informacji (osób fizycznych, w szczególności dziennikarzy i innych pracowników oraz współpracowników środków masowego komunikowania w celu rozpowszechniania tej informacji przy pomocy istniejącej w PRL bazy technicznej, jej różnorodnych źródeł i środków),

3) należyłą ochronę (osób fizycznych zbierających informacje w celu ich masowego rozpowszechniania, w szczególności) dziennikarzy i innych pracowników oraz współpracowników środków masowego komunikowania przy wykonywaniu przez nich ich zadań zawodowych,

4) należyłą ochronę osób udzielających im pomocy bez naruszenia obowiązujących przepisów prawa.

Art. 2

1. Wolność opinii i wypowiedzi, swobodny dostęp do informacji (osób fizycznych, w szczególności dziennikarzy i innych pracowników oraz współpracowników środków masowego komunikowania); prawo do masowego rozpowszechniania informacji przy pomocy istniejącej w PRL bazy technicznej oraz prawo do ochrony poszczególnych kategorii osób, określonych niniejszą ustawą, mogą być ograniczane jedynie mocą szczególnych przepisów ustawowych.

2. Ograniczenia ustawowe mogą mieć charakter:

a) przedmiotowy, ze względu na treść informacji oraz

b) podmiotowy, ze względu na osobę, której dana informacja dotyczy.

Art. 3

1. Zapewnienie wolności oraz realizacja ochrony, o której jest mowa w artykułach 1 i 2 niniejszej Ustawy, jest obowiązkiem organów i instytucji państwowych oraz organizacji politycznych i społecznych, które winny postępować w oparciu o:

a) zasadę jednakowego traktowania wszystkich osób fizycznych bez względu na ich (obywatelstwo?), przynależność partyjną czy związkową, pochodzenie społeczne, wykształcenie lub też staż pracy zawodowej (oraz wszystkich osób prawnych?),

b) zasadę godzenia interesów zbiorowych i interesów indywidualnych, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących:

- ochrony praw osobistych (w rozumieniu art. 23 i 24 Kodeksu Cywilnego z 1964 r.),
 - ochrony praw autorskich i tzw. praw pokrewnych (gł. praw artystów wykonawców),
 - kontroli publikacji i widowisk oraz
 - tajemnicy państwowej (wojskowej, gospodarczej, zastrzeżonej specjalnymi przepisami).
2. Szczegółowe korzystanie z tej wolności oraz z ochrony uregulowane jest niniejszą ustawą.

Art. 4

Kontrolę nad prawidłowym funkcjonowaniem środków masowego komunikowania sprawuje Sejm PRL, działający przez specjalną komisję (...) oraz Rady Społeczne poszczególnych instytucji, zbierających i rozpowszechniających informacje (?).

Art. 5

1. Przepisy niniejszej ustawy stosuje się do środków masowego komunikowania, rozumianych jako instytucje (społeczne?) służące periodycznemu lub ciągłemu rozpowszechnianiu różnorodnych (aktualnych i innych) informacji wśród nieograniczonej, anonimowej publiczności.

2. Do środków masowego komunikowania należą w szczególności: prasa (dzienniki, gazety, czasopisma), radio, telewizja, kronika filmowa, fotograficzna, videograficzna, agencje prasowe i fotograficzne, skomputeryzowane ośrodki informacyjne (banki danych), ośrodki badania opinii publicznej itp.

3. Środki masowego komunikowania pozostają w gestii działających na podstawie koncesji:

a) osób prawnych, w szczególności instytucji i jednostek państwowych, organizacji spółdzielczych, politycznych lub stowarzyszeń,

b) osób fizycznych (?) (rozwiązanie dość kontrowersyjne — BN).

4. Działalność w zakresie masowego komunikowania może przybierać formę:

a) wydawnictw prasowych ukazujących się pod postacią reprodukcji graficznych sporządzanych przy pomocy druku, fotografii, kserografii i innych analogicznych metod,

b) wydawnictw dźwiękowych ukazujących się pod postacią fonogramów oraz wydawnictw audiowizualnych — videogramów,

c) emisji programów dźwiękowych, nadawanych przez radio, zakładowe radiowęzły itp.,

d) emisji programów audiowizualnych, nadawanych przez telewizję, zakładowe telewezły itp.

Art. 6

1. Przez pojęcie „dziennikarz” należy rozumieć osobę pracującą na etacie dziennikarskim w redakcji dziennika, gazety, czasopisma, radia, telewizji, agencji (prasowej, informacyjnej, fotograficznej) lub w innej instytucji zajmującej się gromadzeniem i rozpowszechnianiem informacji (zrzeszonej w zawodowych organizacjach dziennikarskich).

2. Gromadzeniem i rozpowszechnianiem informacji za pośrednictwem środków masowego komunikowania mogą zajmować się, korzystając z dobrodziejstw niniejszej Ustawy, oprócz dziennikarzy i etatowych pracowników środków masowego komunikowania, również i inne osoby (nie zrzeszone w zawodowych organizacjach dziennikarskich) (współpracujące ze środkami masowego komunikowania na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło?).

3. (Osobom fizycznym, zbierającym informacje w celu ich masowego rozpowszechniania, w szczególności dziennikarzom oraz innym pracownikom lub współpracownikom środków masowego komunikowania służy prawo do:

a) weryfikowania informacji uzyskanych w celu ich masowego rozpowszechniania, dla zbadania, czy są one prawdziwe i pełne,

b) komentowania faktów i wydarzeń.

4. Osobom określonym wyżej w art. 6 ust. 2, a także wszelkim osobom fizycznym i prawnym mającym w tym swój interes prawny służy ponadto prawo do sprostowania (oraz

prawo do odpowiedzi?) w przypadku rozpowszechnienia przez środki masowego komunikowania faktów niezgodnych z prawdą lub informacji nieściślych.

5. (Osoby fizyczne zbierające informacje w celu ich masowego rozpowszechniania, w szczególności) dziennikarze i inni pracownicy i współpracownicy środków masowego komunikowania ponoszą niezależnie od odpowiedzialności służbowej czy też związkowej, określonej przez „Dziennikarski Kodeks Obyczajowy”, odpowiedzialność cywilnoprawną lub odpowiedzialność karną w przypadkach:

- a) uzyskania informacji w sposób niezgodny z etyką zawodową, z pogwałceniem prawa,
- b) świadomego fałszowania lub choćby tylko zniekształcania informacji,
- c) celowego nierozpowszechniania wiadomości społecznie ważnych(?).

6. Odpowiedzialność osób prawnych (i fizycznych), w których gestii znajdują się środki masowego komunikowania uregulowana jest niniejszą Ustawą (odrębnymi przepisami ustrojowymi?).

U w a g a: Niniejszy wstępny projekt przepisów ogólnych (Rozdział I) został zredagowany w połowie września jedynie w oparciu o dyskusję przeprowadzoną w czasie przedwakacyjnych posiedzeń Zespołu ds. prawa prasowego i otrzymanych protokołów oraz rozesłanych dotąd kilku tylko opracowań poszczególnych zagadnień. Redagujący ww. wstępny projekt nie miał dotąd możliwości zapoznania się z informacjami dotyczącymi działalności Koordynacyjnej Komisji Społecznej do Spraw Legislacyjnych, kierowanej przez prof. K. Szaniawskiego, oraz działalności w interesującym nas zakresie Komisji Sejmowych, w których uczestniczy Prezes ZAIKS-u K. Małcużyński.

Podstawową kwestią, która dotąd nie została ostatecznie rozstrzygnięta, jest problem, czy opracowywana ustawa ma gwarantować dostęp do informacji w celu jej późniejszego masowego rozpowszechniania, niezależnie od osób prawnych,

- wszelkim osobom fizycznym,
- wszelkim osobom fizycznym, pracownikom etatowym (na etacie dziennikarskim tylko?) oraz współpracownikom środków masowego komunikowania,
- wyłącznie dziennikarzom oraz etatowym pracownikom środków masowego komunikowania(?).

Wszelkie wątpliwości redagującego zaznaczone są w tekście projektu znakiem zapytania, a różne możliwe wersje podane są w nawiasach.

Załączone wypisy różnych szczególnie ważnych tekstów mogą służyć za swego rodzaju komentarz i uzasadnienie poszczególnych sformułowań przedstawionego niniejszego wstępnego projektu.

Bolesław Nawrocki

WYPISY Z WAŻNIEJSZYCH TEKSTÓW DOTYCZĄCYCH OMAWIANEJ PROBLEMATYKI

Konstytucja PRL. Tekst jednolity. Dz.U. PRL Nr 7/76 poz. 36

Art. 83. 1. Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji.

2. Urzeczywistnieniu tej wolności służy oddanie do użytku ludu pracującego i jego organizacji drukarni, zasobów papieru, gmachów publicznych i sal, środków łączności, radia oraz innych niezbędnych środków materialnych.

Art. 77. Polska Rzeczpospolita Ludowa szczególną opieką otacza inteligencję twórczą — pracowników nauki, oświaty, literatury i sztuki oraz pionierów postępu technicznego, racjonalizatorów i wynalazców.

Kodeks cywilny PRL z 1964 r.

Art. 23. Dobra osobiste człowieka, jak w szczególności zdrowie, wolność, cześć, swoboda sumienia, nazwisko lub pseudonim, wizerunek, tajemnica korespondencji, nietykalność mieszkania, twórczość naukowa, artystyczna, wynalazcza i racjonalizatorska, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach (także art. 24 KC).

Powszechna Deklaracja Praw Człowieka
uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1948 r.

Art. 19. Każdy człowiek ma prawo wolności opinii i wyrażania jej; prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice. (Cytowano wg „Sprawy Międzynarodowe” 1979, nr 2, s. 159).

Rezolucja 59 (I) Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 1946 r.

Wolność informacji jest podstawowym prawem człowieka i kamieniem węgielnym wszelkich swobód, których obroną zajmują się Narody Zjednoczone...

Deklaracja UNESCO z 22.11.1978 r. w sprawie podstawowych zasad dotyczących udziału organów informacji w umacnianiu pokoju i zrozumienia międzynarodowego, w popieraniu praw człowieka i w walce przeciwko rasizmowi, apartheidowi i podżeganiu do wojny (tekst polski: „Sprawy Międzynarodowe” 1979, nr 2.)

Vide w szczególności:

Art. II. 1. Korzystanie z wolności opinii, swobody ich wyrażania i wolności informacji, uznane za integralną część praw człowieka i podstawowych swobód, jest zasadniczym czynnikiem umocnienia pokoju i zrozumienia międzynarodowego.

2. Dostęp społeczeństwa do informacji winien być zapewniony przez różnorodność źródeł i środków informacji, jakimi ono dysponuje, umożliwiając w ten sposób każdemu upewnienie się co do dokładności faktów i obiektywną ocenę wydarzeń. W tym celu dziennikarze winni mieć swobodę informowania oraz wszelkie możliwe ułatwienia w dostępie do informacji (...).

Art. IX. Społeczność międzynarodowa — zgodnie z duchem niniejszej Deklaracji — winna przyczynić się do ustalenia warunków swobodnego obiegu oraz szerszego i bardziej zrównoważonego rozpowszechniania informacji, a także warunków ochrony dziennikarzy i innych działaczy środków przekazu przy wykonywaniu przez nich swych funkcji (...).

Art. X. 1. Niezbędne jest stworzenie i utrzymywanie wszędzie na świecie — z poszanowaniem przepisów konstytucyjnych zmierzających do zapewnienia wolności informacji oraz obowiązujących aktów i układów międzynarodowych — warunków umożliwiających organizacjom i osobom, zajmującym się zawodowo rozpowszechnianiem informacji, realizowanie celów niniejszej Deklaracji.

2. Ważną sprawą jest zachęcanie do swobodnego obiegu oraz szerszego i lepiej zrównoważonego rozpowszechniania informacji (...).

Art. XI. Aby niniejsza Deklaracja była w pełni skuteczna, konieczne jest — przy poszanowaniu przepisów prawnych i administracyjnych oraz innych zobowiązań państw członkowskich — zagwarantowanie warunków sprzyjających działalności środków informacji zgodnie z postanowieniami Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka i z odpowiednimi zasadami wymienionymi w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych, uchwalonym przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w 1966 roku.

Uwaga: Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 1966 roku głosi w swym artykule 19 te same zasady co art. 19 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, a w artykule 20 potępia podżeganie do wojny, odwoływanie się do nienawiści narodowych, rasowych czy religijnych oraz wszelkie formy dyskryminacji, wrogości lub gwałtu.

Załącznik 5

Paweł Dubiel

TEZY DO PROJEKTU USTAWY PRASOWEJ

DEFINICJA

Podstawowym celem ustawy winno być nadanie masowym środkom komunikowania charakteru ogólnospołecznego poprzez odpowiedni do nich dostęp i kontrolę nad nimi. Stąd:

Środki masowego komunikowania — druki periodyczne, programy radiofonii, telewizji i innych sposobów telekomunikacji, kroniki filmowe, przeznaczone do publikowania w sposób ogólnie dostępny, a także biuletyny i inne serwisy agencji przeznaczone dla wymienionych mediów ukazujących się nie rzadziej niż raz w roku, wraz niezbędnymi środkami materialnymi — stanowią własność ogólnospołeczną. Instytucje komunikowania masowego mają charakter instytucji użyteczności publicznej i podlegają kontroli społecznej.

SYSTEM TWORZENIA MEDIÓW I ICH STRUKTURA

Konstytucyjnym obowiązkiem państwa jest zapewnienie środkom społecznego komunikowania odpowiedniej bazy techniczno-organizacyjnej, gwarantującej każdemu obywatelowi stały dostęp do prasy, radia i telewizji. Służy temu wydzielenie z budżetu państwa niezbędnych kwot na potrzeby komunikowania. Państwo wspiera rozwój różnorodnych gazet i czasopism, programów radiowych i telewizyjnych odpowiadających zapotrzebowaniu społecznemu. Nie-samowystarczalne wydawnictwa i programy periodyczne odpowiadające potrzebom społecznym są dotowane przez państwo.

System środków społecznego komunikowania odzwierciedla zróżnicowanie poglądów w społeczeństwie zarówno przez własne wydawnictwa i programy organizacji politycznych, społecznych, zawodowych, kulturalnych i innych, jak też przez udostępnienie im ogólnonarodowych środków komunikowania.

Polskie Radio i Telewizja jako instytucja użyteczności publicznej podlega bezpośrednio prezesowi Rady Ministrów, na którego wniosek Sejm PRL powołuje i odwołuje prezesa Komitetu ds. RTV.

W prasie drukowanej niedopuszczalne jest skoncentrowanie w jednym wydawnictwie ponad połowy globalnego jednorazowego nakładu gazet czy czasopism. Aktualnie RSW koncentruje ok. 90% nakładu dzienników i gazet wydawanych częściej niż raz w tygodniu i ok. 70% nakładu czasopism.

„Wyjście” z tego concernu gazet i czasopism nie będących bezpośrednio przypisanymi do PZPR i skupienie *gros* z nich w wydawnictwie typu dawnego „Czytelnika” spełniłoby podstawowy wymóg dekoncentracji. Proces ten należy określać ostrożnie, gdyż rozdrobnienie np. wydawnictw specjalistycznych, pokrewnych (czasopisma rozrywkowe, młodzieżowe, kobiece) może wywołać ich upadek.

Redakcje gazet, czasopism, radia i telewizji działają w oparciu o statuty redakcyjne. Zatrudnieni w redakcjach dziennikarze mają prawo opinii i weta wobec powoływania i odwoływania redaktorów naczelnych. Kontrolę społeczną nad działalnością redakcji sprawują rady programowe, w których skład wchodzi przedstawiciele dysponenta danego medium oraz — co najmniej w połowie — wybierani dziennikarze reprezentujący wszystkie działające w redakcji organizacje polityczne i społeczno-zawodowe.

Pozostaje problem „dysponenta” w periodykach nie będących pismami partii i organizacji. Dalej: usytuowanie rad programowych w RTV (jedna ogólna? przy redakcjach naczelnych? ośrodkach terenowych?). Podobnie w małych redakcjach, pismach fachowych. Wreszcie, czy w ustawie określać zakres i uprawnienia rad? Społeczny charakter mediów musi być uzyskany poprzez dostęp do nich wszystkich ważnych ruchów i organizacji. Redakcje są instytucjami twórczymi, stąd sama instytucja rad ingerujących w proces twórczy jest ryzykiem. W organizacjach szerszych, jak wydawnictwa prasowe czy ośrodki RTV, będzie przecież działał samorząd. Ważne jest zapewnienie odpowiedniej w niej reprezentacji dziennikarzy i grupy decydującej o społeczno-politycznym obliczu mediów.

Uwagi do propozycji dra J. Parzyńskiego

Art. 2. b) — Kto jest kompetentny wydać koncesję, gdy przedsiębiorstwo (np. gazeta) obejmuje region (np. 3 województwa)?

Art. 3. a) — Proponuję określić „do rocznika włącznie”.

b) — Proponuję dodać „i innych środków telekomunikacji”.

Art. 5. b) — Proponuję wymienić stanowiska objęte pojęciem „kierownicze funkcje”.

Art. 7 — Proponuję dodać „na którego wniosek Sejm PRL powołuje i odwołuje prezesów”.

Art. 10 — Proponuję dodać „i organizacji”.

Brakuje: 1. Możliwości odmawiania, zawieszania i cofania koncesji.

2. Możliwości odwołania się w tych wypadkach (chyba że wszystko reguluje K.p.a.).

Załącznik 6

OCHRONA PRAW OSOBISTYCH I MAJĄTKOWYCH

Art. 1

1. Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego rozdziału, osobie fizycznej lub prawnej, której dobra osobiste zostały zagrożone lub naruszone poprzez działalność środków masowego komunikowania, przysługuje ochrona na zasadach ogólnych, a w szczególności w oparciu o przepisy kodeksu karnego, kodeksu cywilnego i ustawy o prawie autorskim.

2. Jeżeli naruszenia dóbr osobistych dokonano umyślnie, poszkodowany może domagać się uiszczenia przez sprawcę odpowiedniej sumy pieniężnej na cele społeczne, a w przypadku gdy poszkodowanym jest osoba fizyczna, może ona żądać przyznania jej odpowiedniej sumy pieniężnej tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę.

3. Przepis ust. 1 i 2 stosuje się również w przypadku zagrożenia lub naruszenia dóbr osobistych w związku ze zbieraniem lub publikowaniem materiałów dotyczących życia prywatnego, nie związanych z działalnością publiczną osoby, oraz w związku ze zniekształceniem przy publikacji treści lub intencji mów, oświadczeń, sprawozdań, a także krótkich wypowiedzi i opinii sondażowych wybranych osób, instytucji czy organizacji.

Art. 2

Materiały nadesłane do redakcji środków masowego komunikowania (listy, wypowiedzi, głosy w dyskusji, pisma i oświadczenia urzędowe, sprawozdania, fotografie i inne materiały ilustracyjne, nagrania dźwiękowe i filmowe) mogą być przez redakcję nieodpłatnie publikowane, wraz ze wskazaniem nadsyłającego, chyba że uczynił on zastrzeżenie co do odpłatności lub zakresu wykorzystania materiałów albo co do ujawnienia źródła ich pochodzenia.

Art. 3

1. Odnośnie do materiałów przygotowanych dla redakcji środków masowego komunikowania na jej zamówienie lub w ramach obowiązków określonych przez umowę o pracę, redakcji przysługuje wyłączne prawo ich wykorzystania w zakresie zaznaczonym przez jej działalność statutową i umowę stron. W pozostałym zakresie, a także w razie nieopublikowania materiału w terminie umówionym lub uzasadnionym potrzebami redakcji i technicznego przygotowania publikacji, osoba przygotowująca ten materiał może nim w pełni swobodnie dysponować.

2. Jeżeli strony inaczej nie postanowią, dostarczenie materiału, o którym mowa w ust. 1, uważa się za wyrażenie zgody na jego opublikowanie.

Art. 4

1. Przy wykorzystywaniu materiałów, o których mowa w art. 2 i 3, redakcja obowiązana jest uzyskać zgodę osoby nadsyłającej lub przygotowującej materiał na:

1) dokonywanie w nim skrótów albo innych zmian nie wywołanych oczywistą koniecznością albo zniekształcających treść materiału,

2) posługiwanie się nimi przez inne redakcje lub dla potrzeb innych audycji niż te, dla których materiał został nadesłany lub przygotowany.

2. Przedmioty, na których został utwalony materiał, o jakim mowa w art. 2 i 3, nie podlegają zwrotowi, chyba że osoba nadsyłająca lub przygotowująca materiał uczyniła w tym zakresie wyraźne zastrzeżenia albo gdy materiał taki posiada dużą wartość majątkową, artystyczną lub dokumentalną.

Art. 5

1. Redakcja obowiązana jest uprzedzić osobę, z którą wywiad ma być przeprowadzony, o sposobie, miejscu i czasie wykorzystania wywiadu.

2. Redakcja obowiązana jest przed publikacją wywiadu przedstawić jego tekst lub nagranie do autoryzacji, chyba że osoba udzielająca wywiadu wyraźnie zaznaczyła, iż zgadza się na publikację bez autoryzacji.

3. Jeżeli strony inaczej nie postanowią, osobie udzielającej wywiadu nie przysługuje wynagrodzenie z tytułu jego publikacji.

Art. 6

1. Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego rozdziału korzystanie przez redakcję ze środków masowego komunikowania z materiałów objętych ochroną prawa autorskiego bez zgody autora albo bez zapłaty stosownego wynagrodzenia, jak również posługiwanie się listami i wizerunkami, dozwolone jest wyłącznie na zasadach określonych w przepisach art. 25, 26, 28, 29, 30, 33 i 34 ustawy o prawie autorskim.

2. Jeżeli przepisy niniejszej ustawy ani umowa stron nie stanowią inaczej, przy korzystaniu przez środki masowego komunikowania z materiałów objętych ochroną prawa autorskiego stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału V i VI ustawy o prawie autorskim.

Art. 7

Redakcja środka masowego komunikowania odpowiada za naruszenie praw majątkowych albo osobistych wywołane:

- 1) ujawnieniem materiału przed jego publikacją, powodującym np. wykorzystanie przez inną osobę zebranych danych, oryginalnego tematu lub pomysłu artystycznego,
- 2) publikacją materiału anonimowego.

UWAGI DOTYCZĄCE ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ W PRAWIE PRASOWYM

I. Należy zasady odpowiedzialności karnej zawrzeć w osobnym rozdziale, zarówno regulującym kwestię przestępstw prasowych, jak i zawierającym sankcje w stosunku do osób, które uniemożliwiają prawidłowe funkcjonowanie mass mediów.

II. Proponuje, aby początkowy przepis tego rozdziału brzmiał:

§ 1. Do przestępstw prasowych stosuje się powszechne przepisy prawa karnego, o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej.

§ 2. Przestępstwem prasowym jest bądź przestępstwo popełnione w treści druku, w programie radia, telewizji lub kroniki filmowej, bądź przestępstwo przypadkowe.

III. Zasady odpowiedzialności karnej muszą być dostosowane do realiów, a zatem proponuje:

1) wprowadzenie do kodeksu karnego kwalifikowanej postaci zniesławienia z y k ł e g o, jeżeli jest ono dokonane za pomocą mass mediów: przepis o oszczerstwie nigdy nie był zastosowany do dziennikarzy i nigdy nie zostanie zastosowany;

2) wiąże się to z rewizją treści art. 179 k.k. w kierunku „wyklarowania” kwestii odpowiedzialności za ekscesy krytyki;

3) wprowadzenie w ustawie prasowej bezwzględnej ochrony sfery życia intymnego oraz względnej ochrony sfery życia prywatnego; w praktyce oznaczałoby to, że o pierwszej grupie zagadnień nie wolno publikować żadnych informacji bez zgody osób zainteresowanych, a o drugiej tylko w pewnych określonych przypadkach. Takie ujęcie mogłoby mieć reperkusje na gruncie art. 179, polegające m.in. na przywróceniu zakazu przeprowadzania dowodu prawdy co do okoliczności życia intymnego czy prywatnego;

4) dla podniesienia etyki dziennikarskiej należałoby zweryfikować też art. 179 § 2 pkt 2 k.k. w kierunku bądź zlikwidowania tego przepisu, gdyż i tak sąd może kierować się ogólnymi zasadami prawa karnego, bądź przyjąć, że w takim przypadku sprawca może zostać uwolniony od odpowiedzialności karnej;

5) można wreszcie zastanawiać się nad uregulowaniem całej tej problematyki od pkt. 1 do 4 w ustawie prasowej. Wówczas byłoby celowe określić, co rozumie się przez krytykę itp., podobnie jak to określił Sawicki w swoim projekcie;

6) natomiast w ustawie prasowej muszą zostać wprowadzone przepisy określające:

a) od jakiego momentu mamy do czynienia z przestępstwem w treści druku, tzn. czy decyduje moment wydrukowania, napisania, rozpowszechniania itp.,

b) w jakim trybie ścigane są te przestępstwa — osobiście uważam za konieczne ujednolicenie praktyki sądowej i przekazanie tych spraw do sądu wojewódzkiego,

c) określenie właściwości — też jednolicie, chyba wg siedziby redakcji,

d) wprowadzenie kary dodatkowej w postaci ogłoszenia wyroku w mass mediach,

e) przejście z układu zbiorowego pracy przepisu o kosztach obrony dziennikarzy,

f) wprowadzenie jednolitych zasad, kto odpowiada za publikację, a więc zawsze autor, a redaktor naczelny, wydawca itp. tylko wówczas, gdy autor jest nieznan lub nie może być stawiony przed sąd; może być przyjęta odpowiedzialność kaskadowa, w ramach której trzeba koniecznie wmontować o d p o w i e d z i a l n o ś ć c e n z o r ó w; można zastanawiać się, czy obok odpowiedzialności kaskadowej wprowadzić też odpowiedzialność redaktora, decydującego o dopuszczeniu materiału do publikacji,

g) należy określić termin przedawnienia,

h) należy wprowadzić przepisy zakazujące bezprawnej sprawozdawczości z procesów sądowych i postępowania przygotowawczego,

i) należy wprowadzić grupę przepisów chroniących działalność dziennikarską;

7) w k.p.k. powinien znaleźć się przepis o dopuszczalności przedstawiciela SDP do postępowania — jako przedstawiciela społecznego;

8) należy przyjąć, że w procesach prasowych powództwo adhezyjne nie jest dopuszczalne, a roszczenia cywilne mogą być dochodzone jedynie przed sądem cywilnym;

9) należałoby zastanowić się nad środkami eliminującymi możliwość umarzania tego typu spraw w oparciu o art. 26 czy 27 k.k.;

10) ustawa musi uregulować sprawę anonimatu oraz obowiązki nieujawniania informatorów; trzeba przyjąć przepisy DKO, ale dostosować je do przepisów postępowania karnego.

Projekt
Wstępny tekst uchwalony
dnia 12 XII 1981 r. o godz. 22⁰⁵

USTAWA
z dnia... o prawie prasowym

W celu urzeczywistnienia warunków sprzyjających działalności prasy zgodnie z Konstytucją PRL i obowiązującym prawem oraz zasadami sprawiedliwości, wzajemnego poszanowania i przestrzegania prawa człowieka w duchu praworządności i sprawiedliwości, a także w związku ze służebną rolą, którą prasa powinna spełniać w społeczeństwie, stanowi się, co następuje.

Rozdział I
PRZEPISY WSTĘPNE

Art. 1

W rozważaniu niniejszej ustawy:

1. „Prasa” oznacza wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki komunikowania masowego, a w szczególności:

a) wszelkie ukazujące się nie rzadziej niż raz do roku druki periodyczne (gazety, czasopisma), programy radiowe i telewizyjne, kroniki filmowe oraz inne przekazy audio-wizualne — publikujące materiały prasowe w sposób nie zastrzeżony do użytku wewnętrznego;

b) wydające serwisy agencyjne.

2. „Gazeta” jest ogólnoinformacyjnym drukiem periodycznym ukazującym się częściej niż raz w tygodniu.

3. „Czasopismo” jest drukiem periodycznym o częstotliwości ukazywania się od tygodnia do roku.

4. „Instytucją prasową” jest instytucja lub osoba zajmująca się wydawaniem druków periodycznych, emisją programów audiowizualnych, kronik filmowych, a także instytucja zajmująca się wydawaniem serwisów agencyjnych.

5. „Dziennikarzem” jest osoba zatrudniona na etacie dziennikarskim lub przygotowująca materiały prasowe na zlecenie redakcji, a także osoba będąca członkiem organizacji dziennikarskiej.

6. „Redaktorem” jest dziennikarz decydujący o publikowaniu materiałów prasowych.

7. „Redakcją” jest jednostka organizacyjna lub osoba, do której zadań należy zbieranie, ocena i selekcja materiałów prasowych oraz opracowywanie zawartości druków periodycznych, programów radiowych i telewizyjnych, kronik filmowych, serwisów agencyjnych.

8. „Materiałem prasowym” jest każdy opublikowany lub przekazany do opublikowania w prasie materiał informacyjny, publicystyczny, oświatowy, dokumentalny lub inny, niezależnie od środków wyrazu, rodzaju, formy, przeznaczenia czy autorstwa.

Rozdział II
SPOŁECZNA ROLA PRASY
ZASADY PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI PRASOWEJ

Art. 2

1. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej społeczeństwo dysponuje środkami komunikowania masowego.

2. System środków komunikowania masowego służyć ma odzwierciedlaniu zróżnicowanych poglądów w społeczeństwie, zarówno poprzez prasę organizacji politycznych, społecznych, zawodowych, kulturalnych i innych, jak też przez udostępnione im ogólnonarodowe środki komunikowania.

3. W celu urzeczywistnienia konstytucyjnych praw obywateli zapewnia się:

- 1) wolność wypowiedzi, opinii, krytyki,
- 2) swobodny dostęp do informacji zbieranych w celu ich publikowania w prasie oraz niezbędną pomoc i ochronę w tym zakresie,
- 3) swobodę dostępu do prasy i społeczną jej kontrolę,
- 4) ochronę praw autorów materiałów prasowych i ochronę osób udzielających informacji dziennikarzom,
- 5) rozwój istniejących rodzajów prasy w kierunku odpowiadającym zróżnicowanym potrzebom społecznym oraz możliwość stworzenia nowych rodzajów prasy.

Art. 3

1. Prawa, o których mowa w art. 2, mogą być ograniczone tylko przepisami ustawowymi.

2. Realizacja wymienionych praw oraz ich ochrona jest obowiązkiem organów i instytucji państwowych, spółdzielczych, organizacji politycznych i społecznych, które przy stosowaniu przepisów niniejszej ustawy mają obowiązek przestrzegania:

- 1) zasady równego traktowania wszystkich legalnie działających w PRL osób prawnych i instytucji nie posiadających osobowości prawnej lub osób fizycznych,
- 2) zasady udostępniania prasy dla głoszenia wszelkich poglądów nie naruszających prawem chronionych interesów.

Art. 4

1. Stosownie do art. 2 ust. 2 jedna instytucja prasowa nie może wydawać więcej niż...% nakładu gazet i czasopism.

2. Nadzór nad realizacją tej zasady sprawuje Społeczna Rada Prasowa.

Art. 5

1. W celu zapewnienia należytego wykonywania przez prasę jej zadań tworzy się Społeczną Radę Prasową.

2. Do zadań Społecznej Rady Prasowej należy:

- 1) czuwanie nad realizacją zasady wolności słowa i dostępu do informacji,
- 2) reprezentowanie prasy wobec Sejmu, rządu i społeczeństwa,
- 3) nadzór nad rozdziałem papieru, sprzętu poligraficznego, urządzeń służących prowadzeniu emisji radiowych i telewizyjnych oraz innych urządzeń służących komunikowaniu masowemu, a także nadzór nad instytucjami, produkcją, importem i eksportem w tym zakresie,
- 4) wydawanie organom administracji państwowej wiążących wytycznych w zakresie polityki udzielania koncesji na działalność prasową, a także sprawowanie nadzoru nad rejestracją zgłoszeń i udzielaniem koncesji,
- 5) inicjowanie badań nad prasą oraz wyrażanie opinii co do niej,
- 6) opiniowanie aktów prawnych dotyczących działalności prasowej,
- 7) uchwalanie regulaminu Funduszu Prasowego oraz przyznawanie dotacji na pokrycie kosztów prowadzenia działalności prasowej.

3. Społeczna Rada Prasowa podlega Sejmowi.

4. W skład Społecznej Rady Prasowej wchodzi w równych częściach przedstawiciele:

- 1) partii i stronnictw politycznych,
- 2) rządu,
- 3) instytucji i organizacji prowadzących działalność prasową,
- 4) związków zawodowych,
- 5) nauki i stowarzyszeń twórczych związanych z tą działalnością.

Rada Ministrów w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy ustali w drodze rozporządzenia wydanego w porozumieniu z właściwą komisją sejmową szczegółowe zasady dotyczące powoływania, składu oraz kompetencji Społecznej Rady Prasowej.

Art. 6

1. Społeczna Rada Prasowa dysponuje Funduszem Prasowym.

2. Fundusz Prasowy tworzy się z:

- 1) 5% dochodów osiąganych z działalności prasowej,
- 2) dotacji z budżetu państwa,
- 3) darów i zapisów.

3. Fundusz Prasowy przeznaczony jest na wspomaganie działalności prasowej zgodnie z potrzebami społecznymi.

Art. 7

Działalność prasową, polegającą w szczególności na przygotowywaniu i edycji druków periodycznych, serwisów agencyjnych oraz na przygotowywaniu i emisji programów radiowych lub telewizyjnych, mogą prowadzić osoby prawne i instytucje nie posiadające osobowości prawnej (instytucje państwowe, spółdzielcze, organizacje polityczne, społeczne, młodzieżowe, związki zawodowe, organizacje religijne, stowarzyszenia).

Wariant:... i osoby fizyczne.

Art. 8

1. Podstawą prowadzenia działalności prasowej jest:

- 1) zgłoszenie — w przypadku druków periodycznych i serwisów agencyjnych,
- 2) koncesja — w przypadku programów radiowych, telewizyjnych, kroniki filmowej i innych przekazów audiowizualnych oraz działalności prasowej prowadzonej przez osoby fizyczne.

2. Rejestrację zgłoszeń oraz wydawanie koncesji na działalność prasową prowadzą:

- 1) Minister Kultury i Sztuki — gdy działalność prasowa obejmować ma więcej niż jedno województwo,
- 2) wojewoda właściwy ze względu na siedzibę instytucji prasowej — gdy działalność prasowa obejmuje obszar jednego województwa bądź mniejszych jednostek administracyjnych.

Art. 9

1. Zgłoszenie oraz wnioski o udzielenie koncesji na działalność prasową powinien zawierać:

- 1) nazwę i adres instytucji prasowej oraz nazwiska i adresy osób upoważnionych do działania w jej imieniu,
- 2) adres redakcji,
- 3) nazwę druku periodycznego lub innego środka komunikowania masowego,
- 4) termin rozpoczęcia wydawania druków periodycznych, serwisów agencyjnych lub rozpoczęcia emisji programów,
- 5) sposób rozpowszechniania prasy i terytorialny zasięg działalności prasowej.

2. Wniosek o udzielenie koncesji powinien ponadto zawierać merytoryczne uzasadnienie dla prowadzenia danego rodzaju działalności prasowej.

Art. 10

1. Organy administracji państwowej wymienione w art. 8 ust. 2 dokonują w terminie jednego miesiąca od dnia wniesienia zgłoszenia jego rejestracji. W tym samym terminie organy te mogą zwrócić zgłoszenie w celu usunięcia braków formalnych. Po upływie jednego miesiąca od dnia wniesienia zgłoszenia lub usunięcia braków formalnych w zgłoszeniu, zgłaszający może rozpocząć prowadzenie działalności prasowej.

2. Zgłoszenie traci moc, jeśli w ciągu 6 miesięcy od dnia jego wniesienia działalność prasowa nie została podjęta, a także gdy przerwa w działalności prasowej trwa ponad 6 miesięcy w przypadku gazet, ponad jeden rok w przypadku czasopism.

3. O każdej zmianie dotyczącej okoliczności objętych treścią zgłoszenia należy zawiadomić właściwy organ administracji państwowej w terminie 7 dni od dnia powstania tej zmiany.

Art. 11

Postępowanie w sprawach o udzielenie lub cofnięcie koncesji na prowadzenie działalności prasowej podlega przepisom kodeksu postępowania administracyjnego.

Art. 12

1. Organy administracji państwowej wymienione w art. 8 ust. 2 prowadzą rejestry zgłoszeń i koncesji na prowadzenie działalności prasowej.

2. Statut redakcyjny stanowi część dokumentacji rejestru. Właściwy organ administracji państwowej bada formalną zgodność statutu z przepisami ustawy.

3. Rejestry są jawne. Każdy, kto ma w tym interes prawny, może złożyć wniosek o wydanie za opłatą odpisu albo wypisu z dokumentów rejestru.

Art. 13

Szczegółowe warunki dotyczące rejestracji zgłoszeń i udzielania koncesji na prowadzenie działalności prasowej oraz sposób prowadzenia rejestrów określi Rada Ministrów w porozumieniu ze Społeczną Radą Prasową w drodze rozporządzenia wydanego w terminie 3 miesięcy od powołania tej Rady.

Art. 14

Rejestracja zgłoszenia oraz udzielenie koncesji obejmuje również zezwolenie na korzystanie z pozostających w dyspozycji zgłaszającego lub ubiegającego się o koncesję środków i urządzeń służących prowadzeniu działalności prasowej (zasobów papieru, środków i urządzeń poligraficznych, aparatury utrwalającej dźwięk lub obraz oraz aparatury emisyjnej i innych prasowych środków technicznych) oraz na rozpowszechnienie prasy.

Art. 15

1. Kierownikiem redakcji jest redaktor naczelny. Redaktor naczelny odpowiada za treść i poziom danego środka masowego komunikowana oraz za sprawy organizacyjne i finansowe.

2. Redaktora naczelnego powołuje i odwołuje organizacja, instytucja lub osoba dysponująca danym środkiem komunikowania.

3. Zatrudnieni w redakcjach dziennikarze mają wiążące prawo sprzeciwu przy powołaniu i odwoływaniu redaktora naczelnego, w głosowaniu tajnym, kwalifikowaną większością co najmniej 3/4 głosów w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby zatrudnionych dziennikarzy.

4. Przy redaktorze naczelnym działa kolegium redakcyjne jako organ opiniodawczo-doradczy.

5. Redakcje prasowe działają na podstawie statutów redakcyjnych, które określają szczegółowy tryb powoływania i odwoływania redaktora naczelnego, jego zastępców oraz członków kolegiów redakcyjnych, a także zakres ich kompetencji.

6. Statuty redakcyjne uchwalane są większością głosów na zebraniach ogólnych, w których powinna uczestniczyć kwalifikowana większość wszystkich pracowników, w tym ponad połowa zatrudnionych w danej redakcji dziennikarzy. Uchwalenie statutu powinno nastąpić w okresie 6 miesięcy od podjęcia działalności prasowej. W tym samym czasie instytucja prasowa doręcza statut organowi wymienionemu w art. 8 ust. 2.

Art. 16

Na każdym egzemplarzu druków periodycznych, serwisów agencyjnych, nagrań radiowych, telewizyjnych lub kronik filmowych oraz innych podobnych egzemplarzy prasowych należy w miejscu widocznym, zwyczajowo przyjętym, podać:

- 1) nazwę i adres instytucji prasowej,
- 2) adres redakcji oraz imię i nazwisko redaktora naczelnego,
- 3) miejsce i datę wydania,
- 4) rodzaj i gramaturę papieru,
- 5) wysokość nakładu,
- 6) symbol udzielającego zgody na publikację w przypadkach określonych przez przepisy ustawy o kontroli publikacji i widowisk.

Art. 17

1. Druki periodyczne, serwisy agencyjne, nagrania audycji radiowych, telewizyjnych, kronik filmowych oraz inne podobne egzemplarze prasowe zawierające materiały, które uzyskały wstępną zgodę na publikację lub materiały wyłączone spod kontroli wstępnej, nie podlegają kontroli w toku działalności prasowej.

2. Egzemplarze, o których mowa w ust. 1, mogą być zajęte na podstawie postanowienia sądu, jeżeli zawierają treści, których rozpowszechnianie stanowi przestępstwo.

3. Postanowienie sądu dotyczące zajęcia egzemplarzy prasowych wskazuje fragmenty materiału prasowego uzasadniające zajęcie oraz podstawę prawną.

4. Na postanowienie sądu o zajęciu egzemplarzy prasowych przysługuje zażalenie w trybie przewidzianym przepisami kodeksu postępowania karnego.

Rozdział III

PRAWA I OBOWIĄZKI DZIENNIKARZY

Art. 18

1. Dziennikarzowi przysługuje prawo do zbierania i rozpowszechniania informacji i opinii oraz ich komentowania.

2. Jeżeli przepis szczególnie nie stanowi inaczej, dziennikarzowi przysługuje prawo wstępu do wszystkich instytucji i dostępu do wszelkich źródeł informacji.

Art. 19

Dziennikarz ma obowiązek:

- 1) przeciwstawiania się rozpowszechnianiu wiadomości fałszywych lub zniekształconych, a także publikowaniu materiałów prasowych tendencyjnych lub naruszających prawa osób trzecich,
- 2) starannego sprawdzania wiadomości, szczególnie w razie jakiegokolwiek wątpliwości co do ich zgodności z prawdą.

Art. 20

1. Organy administracji państwowej, przedsiębiorstwa, spółdzielnie, organizacje polityczne i społeczne, związki zawodowe oraz inne instytucje i organizacje mają obowiązek:

- 1) informowania dziennikarza w sposób rzetelny,
 - 2) zapewnienia dziennikarzowi niezbędnej pomocy przy zbieraniu informacji.
2. Organy oraz kierownicy instytucji, o których mowa w ust. 1, mogą odmówić w uzasadnionych przypadkach udzielenia informacji. Odmowa udzielenia informacji powinna być na żądanie dziennikarza niezwłocznie uzasadniona na piśmie.

Art. 21

Ograniczenie przysługującego dziennikarzowi prawa do informacji może nastąpić tylko na podstawie przepisu ustawy.

Art. 22

1. Dziennikarz jest obowiązany uprzedzić osobę, z którą wywiad ma być przeprowadzony, o sposobie, miejscu i czasie publikacji wywiadu.
2. Dziennikarz obowiązany jest przed publikacją wywiadu przedstawić jego tekst do autoryzacji, chyba że osoba udzielająca wywiadu wyraźnie zaznaczy, iż zgadza się na publikację bez autoryzacji.

Art. 23

1. Niedopuszczalne jest przesądzenie przez dziennikarza w prasie o wyniku postępowania sądowego przed wydaniem orzeczenia przez sąd pierwszej instancji.
2. Rozprawy sądowe nie mogą być transmitowane lub nagrywane w celu wykorzystania ich w prasie, z wyjątkiem postępowania przed Trybunałem Stanu (Trybunałem Konstytucyjnym) i Naczelnym Sądem Administracyjnym po uzyskaniu zezwolenia właściwego sądu. Niedopuszczalne jest publikowanie w prasie informacji z rozpraw sądowych prowadzonych z wyłączeniem jawności.

Art. 24

1. Redaktor ma obowiązek opublikować komunikat urzędowy nadesłany na podstawie kaźdorazowego zarządzenia Prezesa Rady Ministrów lub właściwego wojewody (prezydenta miasta).
2. Komunikat należy opublikować w najbliższym numerze gazety lub w najbliższym programie radiowym lub telewizyjnym.
3. Nie wolno zmieniać komunikatu w sposób zniekształcający jego treść lub pomniejszający znaczenie.

Art. 25

Redaktor wskazanego w wyroku środka komunikowania masowego obowiązany jest opublikować prawomocny wyrok sądowy, jeśli wynika to z treści wyroku.

Art. 26

Nie wolno ustanawiać ze względu na interes osobisty czy inne względy prywatne instrukcji lub wytycznych, podawania informacji, przedstawiania i komentowania wydarzeń lub działalności osób czy instytucji ani z tych samych względów osobistych czy prywatnych nie dopuszczać w jakikolwiek sposób do publikacji materiału.

Art. 27

1. Dziennikarzowi przysługuje prawo zachowania w tajemnicy swego nazwiska jako autora materiału prasowego.
2. Zawodową tajemnicą dziennikarską objęte są:
 - 1) dane umożliwiające identyfikację autora materiału prasowego oraz osoby udzielającej dziennikarzowi informacji opublikowanej lub przekazanej do opublikowania,

2) wszelkie informacje, których ujawnienie mogłoby naruszać chronione prawem interesy osób trzecich.

3. Z zachowania tajemnicy zawodowej dziennikarz jest zwolniony w przypadku:

1) gdy z mocy szczególnych przepisów ustawy zobowiązany jest udzielić informacji dotyczących określonych okoliczności,

2) gdy autor materiału prasowego lub osoba przekazująca dziennikarzowi informacje wyrazi zgodę na ujawnienie jej nazwiska,

3) po uzyskaniu zgody osób, o których mowa w ust. 2 pkt 2,

4) gdy w toku postępowania sądowego sąd zwolni dziennikarza od obowiązku zachowania tajemnicy. Wariant pkt 4): gdy w toku postępowania sądowego o przestępstwa z art. 122–127 kk (i art. 148 § 1 kk) sąd zwolni dziennikarza od obowiązku zachowania tajemnicy.

Art. 28

Art. 27 ust. 2 stosuje się odpowiednio do wszystkich osób zatrudnionych w redakcjach i innych jednostkach organizacyjnych instytucji prasowych, jeżeli mają one możliwość ustalenia tożsamości autora materiału prasowego lub osoby udzielającej informacji.

Art. 29

Dziennikarzowi, przeciwko któremu toczy się postępowanie sądowe w sprawie o zniesławienie lub naruszenie dóbr osobistych w związku z wykonywaniem zawodu, przysługuje prawo do korzystania z pomocy prawnej na zasadach określonych postanowieniami układu zbiorowego pracy dziennikarzy.

Art. 30

Przepisy niniejszego rozdziału dotyczące dziennikarzy stosuje się odpowiednio do redakcji.

Rozdział IV

PRAWO DO ODPOWIEDZI

Art. 31

1. Redaktor jest obowiązany opublikować bezpłatnie w prasie rzeczowe sprostowanie lub wyjaśnienie nieprawdziwych lub nieściślych informacji oraz krzywdzących ocen, które zawarte zostały w materiale prasowym, jeżeli przemawia za tym uzasadniony interes społeczny lub osobisty, a wniosek pochodzi od zainteresowanej osoby fizycznej, prawnej lub instytucji nie mającej osobowości prawnej.

2. Jeżeli ilustracją faktów lub ocen, o których mowa w ust. 1, jest rysunek, fotografia lub nagranie audiowizualne, można także domagać się ich sprostowania.

3. Na żądanie zainteresowanego należy mu wydać potwierdzenie otrzymania sprostowania lub wyjaśnienia.

Art. 32

1. Sprostowanie lub wyjaśnienie powinno być opublikowane:

1) w przypadku gazet oraz dzienników radiowych i telewizyjnych — w ciągu 7 dni od daty jego otrzymania,

2) w przypadku czasopism — w najbliższym numerze przygotowywanym do druku,

3) w przypadku pozostałych audycji radiowych lub telewizyjnych oraz kroniki filmowej — w najbliższej analogicznej audycji radiowej, telewizyjnej lub kronice filmowej, nie później jednak niż w ciągu miesiąca od daty otrzymania sprostowania lub wyjaśnienia.

2. Sprostowanie w drukach periodycznych powinno być opublikowane w tym samym dziale, równorzędną czcionką oraz pod równie widocznym nagłówkiem, natomiast w audio-

wizualnych środkach masowego przekazu powinno być nadane w zbliżonym czasie antenowym i w analogicznym programie.

3. W tekście nadesłanego sprostowania lub wyjaśnienia nie wolno bez zgody wnioskodawcy dokonywać żadnych skrótów oraz innych zmian osłabiających jego znaczenie.

4. Tekst sprostowania lub wyjaśnienia nie może znacznie przekraczać objętości materiału prasowego, którego dotyczy.

Art. 33

1. Redaktor może odmówić publikacji sprostowania lub wyjaśnienia, jeżeli:

- 1) zawiera ono treść karalną,
- 2) jeżeli forma nie jest zgodna z dobrymi obyczajami,
- 3) nie dotyczy ono faktów lub ocen zawartych w materiale prasowym,
- 4) nie jest podpisane,
- 5) prostuje fakty stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu,
- 6) zostało nadesłane po upływie miesiąca od chwili opublikowania materiału prasowego.

2. Odmawiając zamieszczenia sprostowania lub wyjaśnienia redaktor obowiązany jest niezwłocznie zawiadomić wnioskodawcę o odmowie i jej przyczynach. Jeżeli odmowa nastąpiła z przyczyn wymienionych w ust. 1 pkt 1–5 należy ponadto wskazać ustępy, które nie nadają się do zamieszczenia. Do poprawionego w ten sposób sprostowania lub wyjaśnienia nie stosuje się przepisu ust. 1 pkt 6.

3. Brak zawiadomienia o odmowie zamieszczenia sprostowania lub wyjaśnienia w terminie określonym w ust. 1 pkt 6 jest jednoznaczny z przyjęciem przez redakcję sprostowania lub wyjaśnienia do opublikowania.

Art. 34

1. Osobie lub instytucji określonej w art. 31 niniejszej ustawy przysługuje roszczenie o zamieszczenie sprostowania lub wyjaśnienia.

2. Właściwym do rozpatrzenia sprawy, o której mowa w ust. 1, jest sąd rejonowy miejsca siedziby redakcji, który wydaje orzeczenie w trybie postępowania nieprocesowego, w terminie 14 dni od daty wniesienia wniosku. Termin wniesienia rewizji na powyższe orzeczenie wynosi 7 dni. Sąd rewizyjny wydaje orzeczenie w ciągu 14 dni od daty wniesienia rewizji.

Rozdział V

PRAWA AUTORÓW MATERIAŁÓW PRASOWYCH

Art. 35

1. W zakresie wyznaczonym przez działalność statutową i umowę stron przysługuje redakcji wyłączne prawo publikowania materiałów prasowych przygotowanych dla redakcji na jej zamówienie lub w ramach obowiązków określonych przez umowę o pracę. W pozostałym zakresie, a także w razie nieopublikowania materiału w terminie określonym w przepisach lub umowie, a przy braku tego rodzaju postanowień co do terminu po upływie czasu potrzebnego dla redakcyjnego i technicznego przygotowania publikacji, osoba przygotowująca ten materiał może nim w pełni swobodnie dysponować.

2. Jeżeli strony inaczej nie postanowią, dostarczanie materiału uważa się za wyrażenie zgody autora na publikację. Skierowanie materiału do składu lub emisji jest równoznaczne z przyjęciem przez redakcję do publikacji.

3. Redakcja obowiązana jest na życzenie autora udostępnić dostarczony przez niego materiał prasowy w celu umożliwienia przedstawienia go na konkursie, wystawie, przeglądzie lub w celu innego wykorzystania, chyba że naruszałoby to prawa redakcji.

4. Przedmioty, na których utrwalony został przygotowany materiał prasowy, w tym także negatywy zdjęć fotograficznych, pozostają własnością autora, chyba że strony postanowią

inaczej. Redakcja może w zakresie niezbędnym dla wykonywania przysługujących jej praw sporządzać kopie dostarczonych materiałów prasowych (odbitki reprograficzne, fotograficzne, diapozytywy i inne) oraz w tym samym zakresie korzystać z tego rodzaju kopii.

Art. 36

1. Niezamawiane materiały prasowe nadesłane do redakcji (listy, wypowiedzi, głosy w dyskusji, pisma i oświadczenia urzędowe, sprawozdania, fotografie i inne materiały ilustracyjne, nagrania dźwiękowe, filmowe i inne) mogą być przez tę redakcję publikowane ze wskazaniem osoby nadsyłającej materiał, chyba że nadsyłający uczynił zastrzeżenie co do jego publikacji lub ujawnienia źródła pochodzenia.

2. Przedmioty, na których utrwalony został nadesłany materiał prasowy, nie podlegają zwrotowi, chyba że uczyniono wyraźne zastrzeżenie albo gdy materiał posiada dużą wartość majątkową, artystyczną lub dokumentalną.

Art. 37

1. Przy publikowaniu materiałów prasowych, o których mowa w art. 35 i 36, redakcja obowiązana jest uzyskać od osoby przygotowującej lub nadsyłającej materiał zgodę na:

1) dokonywanie skrótów lub innych zmian, które nie są uzasadnione oczywistymi potrzebami redakcyjnego lub technicznego przygotowania publikacji,

2) posługiwanie się materiałem prasowym przez inne redakcje albo dla potrzeb innych audycji, bloków programowych czy działów niż te, dla których materiał został przygotowany lub nadesłany; przepisu tego nie stosuje się do materiałów agencji prasowych i fotograficznych,

3) publikowanie materiału prasowego w terminie późniejszym, jeżeli dotyczy on aktualnych tematów społecznych, politycznych lub gospodarczych.

2. Jeżeli osoba nadsyłająca lub przygotowująca materiał prasowy wyrazi zgodę na jego publikację ze zmianami nie uzasadnionymi oczywistymi potrzebami redakcyjnego lub technicznego przygotowania publikacji, redakcja może, a na żądanie tej osoby jest zobowiązana, zaznaczyć przy publikacji fakt dokonanej ingerencji. Przepis art. 85 ust. 2 ustawy o prawie autorskim (projekt) stosuje się odpowiednio.

Art. 38

1. Z zastrzeżeniem postanowień niniejszego rozdziału, korzystanie przez prasę z materiałów objętych ochroną prawa autorskiego bez zgody autora albo bez zapłaty wynagrodzenia, jak również posługiwanie się listami i wizerunkami, dozwolone jest wyłącznie na zasadach określonych w przepisach art. 25, 26, 28, 29, 30, 33 i 34 ustawy o prawie autorskim (projekt).

2. Jeżeli przepisy niniejszej ustawy ani umowa stron nie stanowią inaczej, przy korzystaniu przez prasę z materiałów objętych ochroną prawa autorskiego stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału V i VI ustawy o prawie autorskim.

Rozdział VI

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRAWNA ZA NARUSZENIE PRZEPISÓW USTAWY

Art. 39

1. Odpowiedzialność za naruszenie prawa wywołane opublikowaniem materiału prasowego ponosi jego autor oraz właściwy redaktor.

2. Redakcja odpowiada także za naruszenie prawa wywołane ujawnieniem materiału prasowego przed jego publikacją, w tym także za naruszenie praw majątkowych lub osobistych spowodowane wykorzystaniem przez inną osobę zebranych danych, oryginalnego tematu lub pomysłu artystycznego.

Art. 40

1. Niezależnie od ochrony przewidzianej w niniejszej ustawie osobom fizycznym lub prawnym, których dobra osobiste zostały naruszone lub zagrożone przez publikację materiałów prasowych, przysługuje ochrona prawna na zasadach ogólnych, a w szczególności na podstawie przepisów kodeksu karnego, kodeksu cywilnego i ustawy o prawie autorskim.

2. Jeżeli publikacja materiałów prasowych spowodowała umyślne naruszenie dóbr osobistych osoby fizycznej lub prawnej, mogą one domagać się uiszczenia przez sprawcę odpowiedniej sumy pieniężnej na cele społeczne, a w przypadku gdy poszkodowanym jest osoba fizyczna, może ona żądać przyznania jej odpowiedniej sumy pieniężnej tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę.

3. Przepisy ust. 1 i 2 stosują się również w przypadku zagrożenia lub naruszenia dóbr osobistych przez:

1) zbieranie lub publikowanie materiałów dotyczących życia prywatnego, nie związanych z działalnością publiczną danej osoby,

2) zniekształcenie przy publikacji treści lub intencji mów, oświadczeń, sprawozdań, a także krótkich wypowiedzi i opinii sondażowych,

3) uchybienia przez dziennikarza obowiązkom określonym w art. 22 i 23 niniejszej ustawy.

Art. 41

1. W przypadku naruszenia praw autora materiału prasowego, o którym mowa w rozdz. V niniejszej ustawy, a w szczególności praw do autorstwa, decydowania o publikacji i prawa do integralności materiału prasowego, uprawniony może domagać się zaniechania takiego działania oraz dopełnienia czynności potrzebnych dla usunięcia skutków naruszenia, jak np. złożenia oświadczenia odpowiedniej treści i w odpowiedniej formie.

2. Przepis ust. 1 nie uchybia możliwości domagania się opublikowania sprostowania na zasadach określonych w art. 31–34 niniejszej ustawy oraz domagania się bezprawnie uzyskanych korzyści lub naprawienia szkody na zasadach ogólnych.

Art. 42

Kto dopuszcza się dyskryminacji przez uporczywe utrudnianie korzystania z prasy legalnie działającej w PRL osobie prawnej, instytucji nie posiadającej osobowości prawnej lub osobie fizycznej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 43

Dziennikarz, który uzależnia opublikowanie lub zaniechanie publikacji materiału prasowego albo podjęcie względnie niepodjęcie interwencji od uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej, albo takiej żąda lub jej obietnicę przyjmuje, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 44

Kierownik zakładu pracy, który narusza istotne prawa pracownika w związku z udzieloną przez pracownika dziennikarzowi informacją nie stanowiącą prawnie zastrzeżonej tajemnicy, podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 45

Dziennikarz, który wbrew obowiązkowi zachowania anonimatu lub tajemnicy zawodowej ujawnia autora materiału prasowego lub osobę udzielającą informacji (albo podając informacje uzyskane w związku z wykonywaniem pracy dziennikarskiej narusza prawa osób trzecich), podlega karze grzywny do 5000 zł.

Art. 46

Kto nie dopełnia obowiązku wynikającego z art. 24 niniejszej ustawy, podlega karze grzywny do 5000 zł.

Art. 47

Redaktor, który wykracza przeciwko przepisom o publikacji sprostowań lub wyjaśnień, o których mowa w art. 31–34 niniejszej ustawy, podlega karze grzywny do 5000 zł.

Rozdział VII PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

Art. 48

1. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy tracą moc wszelkie przepisy w zakresie spraw w niej unormowanych.

2. W szczególności tracą moc:

1) Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 r. prawo prasowe (Dz.U. Nr 89, poz. 608),

2) przepisy art. 2 ust. 1 pkt 3 i 4 Dekretu z dnia 5 lipca 1946 r. o utworzeniu Głównego Urzędu Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk (Dz.U. Nr 34, poz. 210 z późniejszymi zmianami) oraz przepisy wydane w oparciu o art. 2 ust. 2, odnoszące się do spraw regulowanych w pkt 3 i 4 wymienionego Dekretu, a w szczególności:

— Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 1975 r. w sprawie zakresu i trybu sprawowania nadzoru i kontroli przez Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk (Dz.U. Nr 13, poz. 75),

— Rozporządzenie Prezesa Głównego Urzędu Prasy, Publikacji i Widowisk z dnia 16 czerwca 1975 r. w sprawie trybu udzielania zgody na rozpowszechnianie informacji oraz rejestracji i kontroli zakładów, urządzeń i aparatów poligraficznych (M.P. Nr 20, poz. 123),

3) przepis art. 20 ust. 1 Ustawy o Kontroli Publikacji i Widowisk z dnia 31 lipca 1981 r. (Dz.U. Nr 20, poz. 99),

4) art. 1 ust. 1 pkt 2 i 3, art. 5 pkt 1, art. 6 ust. 1 pkt 4, art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o łączności (Dz.U. Nr 8, poz. 48) oraz postanowienie wydane na podstawie powołanych przepisów,

5) Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów i Przewodniczącego Państwowej Komisji Planowania Gospodarczego z dnia 27 lipca 1950 r. w sprawie nadania Państwowemu Przedsiębiorstwu Kolportażu „Ruch” prawa wyłączności na prenumeratę oraz kolportaż dzienników i czasopism (Dz.U. Nr 35, poz. 313),

6) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 1945 r. w sprawie koncesjonowania przedsiębiorstw przemysłu poligraficznego i drukarni (Dz.U. Nr 34, poz. 245),

7) Zarządzenie Nr 41 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 25 lutego 1959 r. w sprawie trybu postępowania przy wydawaniu zezwoleń jednostkom gospodarki nieuspołecznionej na prowadzenie drukarni i innych przedsiębiorstw przemysłu poligraficznego (Biul. Min. Kult. i Sztuki Nr 6, poz. 54),

9) Dekret z dnia 26 kwietnia 1948 r. o gospodarce papierem do druku (Dz.U. Nr 24, poz. 163).

Art. 49

Uchwalenie statutu przewidzianego w art. 15 i przesłanie go organowi wymienionemu w art. 8 ust. 2 powinno nastąpić w okresie 6 miesięcy od wejścia w życie ustawy.

Art. 50

Przepisy niniejszej ustawy z wyłączeniem art. 24 stosuje się odpowiednio do autorów i osób redagujących wewnątrzzakładowe lub wewnątrzorganizacyjne druki periodyczne, programy dźwiękowe i audiowizualne oraz serwisy agencyjne i biuletyny.

Art. 51

Zobowiązuje się Radę Ministrów do wydania przepisów szczegółowych do ustawy i do nowelizacji przepisów dotychczasowych.

Koordynatorzy: *Andrzej Kopff, Walery Pisarek, Stanisław Waltoś*

Załącznik 9

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych
NSZZ „Solidarność”
Społeczna Rada Legislacyjna (19 V 1990 r.)

USTAWA Z DNIA ... O PRAWIE PRASOWYM

(projekt)

Rozdział I PRZEPISY OGÓLNE

Art. 1. 1. Do społecznych zadań prasy należy w szczególności:

1) zbieranie i przekazywanie rzetelnych (prawdziwych) informacji o bieżących wydarzeniach,

2) prezentowanie różnorodnych poglądów i opinii,

3) krytyka ujemnych zjawisk życia społecznego,

4) upowszechnianie nauki i kultury.

2. W celu urzeczywistnienia powyższych zadań oraz konstytucyjnych praw obywateli zapewnia się:

1) wolność wypowiedzi, opinii i krytyki,

2) swobodny dostęp do informacji w celu ich publikowania,

3) swobodny dostęp do państwowej sieci radiowo-telewizyjnej,

4) ochronę praw dziennikarzy oraz osób udzielających dziennikarzom informacji.

3. Działalność prasy nie podlega cenzurze lub jakimkolwiek innym ograniczeniom, z wyjątkiem przypadków wyraźnie wskazanych w przepisach ustawowych.

Art. 2. Na zasadach określonych w niniejszej ustawie działalność prasową polegającą w szczególności na wydawaniu druków periodycznych oraz emisji programów radiowych lub telewizyjnych mogą prowadzić osoby fizyczne, osoby prawne i inne jednostki organizacyjne.

Art. 3. 1. Jedna instytucja prasowa nie może wydawać więcej niż ... % nakładu dzienników i czasopism.

2. Krajowa Rada Radia i Telewizji w porozumieniu z Ministrem Łączności może określić udział poszczególnych organizacji radiowo-telewizyjnych w ogólnym czasie antenowym.

Art. 4. 1. W celu wspierania działalności prasowej tworzy się Fundusz Prasowy.

2. Dochody Funduszu Prasowego stanowią:

1) wpłaty w wysokości 5% kwot odprowadzanych do budżetu tytułem podatków związanych z prowadzeniem działalności prasowej,

2) dotacje z budżetu państwa,

3) darowizny i zapisy.

3. Funduszem Prasowym dysponuje Minister Kultury i Sztuki w porozumieniu z organizacjami dziennikarskimi.

Art. 5. 1. Zgodnie z zasadą wolności słowa oraz prawem do krytyki każdy ma prawo udzielać informacji prasie.

2. Nikt nie może ponosić odpowiedzialności z powodu udzielenia prasie informacji, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych.

Art. 6. 1. W granicach określonych prawem i dobrymi obyczajami prasa ma prawo przedstawiania i krytyki wszelkich ujemnych zjawisk. Przepis ten stosuje się odpowiednio do satyry i karykatury.

2. Nie wolno utrudniać prasie zbierania materiałów krytycznych lub w inny sposób tłumić krytyki.

Art. 7. W rozumieniu niniejszej ustawy:

1) prasę stanowią dzienniki, czasopisma i inne podobne druki periodyczne, a także przekazy radiowe, telewizyjne i inne podobne stałe przekazy audiowizualne,

2) dziennikiem jest ogólnoinformacyjny druk periodyczny lub przekaz audiowizualny ukazujący się częściej niż raz w tygodniu,

3) czasopismem jest druk periodyczny ukazujący się nie częściej niż raz w tygodniu i nie rzadziej niż raz w roku,

4) instytucją prasową jest jednostka organizacyjna lub osoba zajmująca się wydawaniem druków periodycznych (wydawca) lub emisją programów audiowizualnych (organizacja radio-wo-telewizyjna),

5) dziennikarzem jest osoba zajmująca się tworzeniem lub redagowaniem materiałów prasowych, pozostających w stosunku pracy z redakcją albo zajmująca się taką działalnością na rzecz i z upoważnienia redakcji,

6) redakcją jest jednostka organizująca proces przygotowywania (zbierania, oceniania i opracowywania) materiałów do publikacji w prasie,

7) materiałem prasowym jest każdy opublikowany i udostępniony do opublikowania w prasie przekaz informacyjny, publicystyczny, oświatowy, dokumentalny lub inny, niezależnie od rodzaju, formy, przeznaczenia i autorstwa.

Art. 8. Przepisów niniejszej ustawy nie stosuje się do:

1) Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz innych urzędowych publikacji,

2) Dziennika Sejmu i własnych sprawozdań z działalności Sejmu, Senatu i ich organów,

3) zbiorów orzecznictwa sądowego oraz innych podobnych publikacji urzędowych,

4) druków periodycznych obcych przedstawicielstw dyplomatycznych, urzędów konsularnych i organizacji międzynarodowych, które na podstawie ustaw, umów lub zwyczajów międzynarodowych korzystają z prawa prowadzenia działalności wydawniczej.

Rozdział II

ZASADY PROWADZENIA PRASOWEJ DZIAŁALNOŚCI WYDAWNICZEJ

Art. 9. 1. Wydawanie druków periodycznych wymaga rejestracji w sądzie wojewódzkim właściwym miejscowo dla siedziby wydawcy, zwanym dalej „organem rejestracyjnym”. Do postępowania w tych sprawach stosuje się przepisy kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym, ze zmianami wynikającymi z niniejszej ustawy.

2. Wniosek o rejestrację powinien zawierać:

1) rodzaj i tytuł druku periodycznego,

2) nazwę, siedzibę i adres wydawcy,

3) siedzibę i adres redakcji,

4) imię i nazwisko redaktora naczelnego,

5) częstotliwość ukazywania się druku periodycznego,

6) nakład i zasięg rozpowszechniania,

7) termin rozpoczęcia wydawania druku periodycznego.

3. Postanowienie zarządzające wpis do rejestru organ rejestracyjny uzasadnia tylko na wniosek.

4. Organ rejestracyjny dokonuje rejestracji w terminie jednego miesiąca od dnia wniesienia wniosku. W tym samym terminie organ rejestracyjny może zwrócić wniosek w celu usunięcia braków formalnych. Po upływie jednego miesiąca od dnia wniesienia wniosku lub usunięcia braków formalnych we wniosku wnioskodawca może rozpocząć prowadzenie określonej we wniosku prasowej działalności wydawniczej.

5. Rejestracja traci ważność, jeżeli w ciągu sześciu miesięcy od dnia wniesienia wniosku działalność wydawnicza nie została podjęta, a także wówczas, gdy przerwa w działalności wydawniczej trwa ponad sześć miesięcy w przypadku dzienników lub ponad jeden rok w przypadku pozostałych druków periodycznych.

6. O zmianie danych, o których mowa w ust. 2, należy niezwłocznie zawiadomić organ rejestracyjny.

Art. 10. Organ rejestracyjny odmówi rejestracji, jeżeli:

1) wnioskodawca pomimo wezwania nie usunie w ciągu miesiąca braków formalnych wniosku,

2) udzielenie rejestracji prowadziłoby do naruszenia przepisów prawa prasowego lub innych ustaw,

3) udzielenie rejestracji stanowiłoby naruszenie prawa do ochrony nazwy istniejącego druku periodycznego.

Art. 11. 1. Minister Sprawiedliwości określi w drodze zarządzenia, wydanego w ciągu trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, wzór i sposób prowadzenia rejestru druków periodycznych.

2. Rejestr druków periodycznych jest jawny. Każdy może po uiszczeniu właściwej opłaty otrzymać: odpis z rejestru, wyciąg z rejestru lub zaświadczenie o istnieniu wpisu.

Art. 12. 1. Redakcją kieruje redaktor naczelny.

2. Redaktora naczelnego powołuje i odwołuje wydawca lub zespół dziennikarzy zatrudnionych w danej redakcji, w sposób i na warunkach określonych w statucie.

3. Redaktor naczelny odpowiada za linię programową i poziom druku periodycznego, a także za sprawy organizacyjne i finansowe redakcji w granicach określonych w statucie i właściwych przepisach.

4. Organizację redakcji, w tym powoływanie, skład i kompetencje kolegialnych organów redakcji, określa jej statut i regulamin.

5. Statut redakcji ustala wydawca w porozumieniu z zespołem dziennikarzy.

Art. 13. 1. Na każdym egzemplarzu druku periodycznego należy w miejscu widocznym i zwyczajowo przyjętym podać:

1) nazwę i adres wydawcy,

2) adres redakcji,

3) imię i nazwisko redaktora naczelnego,

4) miejsce i datę wydania,

5) wysokość nakładu,

6) nazwę zakładu wykonującego druk prasowy,

7) międzynarodowy znak informacyjny,

8) bieżącą numerację.

2. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio do nagrań audiowizualnych oraz kronik filmowych.

Rozdział III

ZASADY PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI RADIOWO-TELEWIZYJNEJ

Art. 14. 1. Podstawową organizacją radiowo-telewizyjną (nadawcą) jest publiczna radiofonia i telewizja (Polskie Radio i Telewizja — PRiTV).

2. PRiTV jest pod względem finansowym niezależna.
3. Strukturę organizacyjną, zadania i działalność PRiTV normują odrębne przepisy (statut).
4. Przewodniczącego PRiTV powołuje Prezes Rady Ministrów za zgodą Sejmu RP.

Art. 15. 1. Zasady finansowania (budżet) PRiTV ustala się stosownie do postanowień statutu z uwzględnieniem wymogów gospodarności i oszczędności.

2. Dochody PRiTV obejmują:

- 1) wpływy z tytułu opłat abonamentowych,
- 2) należności z tytułu działalności reklamowej i innej działalności własnej,
- 3) ewentualne dotacje Państwa i innych organizacji społecznych.

Art. 16. 1. Tworzy się Krajową Radę Radia i Telewizji jako kolegialny, niezależny organ zapewniający wolność komunikowania za pomocą radia i telewizji w granicach określonych prawem.

2. Krajowa Rada Radia i Telewizji zapewnia równość traktowania organizacji radiowo-telewizyjnych, gwarantuje niezależność i bezstronność radiofonii i telewizji publicznej (PRiTV), czuwa nad jakością i różnorodnością programów, rozwojem produkcji i narodowej twórczości w zakresie radia i telewizji, jak również nad ochroną i rozwojem języka i kultury polskiej. Może ona także zgłaszać propozycje dotyczące polepszenia jakości programów.

3. Do zadań Krajowej Rady Radia i Telewizji należy w szczególności projektowanie rozwoju systemu radiowo-telewizyjnego, wydawanie i opiniowanie rozporządzeń wykonawczych dotyczących radia i telewizji, opiniowanie wniosków o zezwolenie na powstanie i działalność prywatnych nadawców radiowych i telewizyjnych, nadzór nad instytucjami radiowo-telewizyjnymi oraz prowadzenie badań treści programu radia i telewizji.

Art. 17. 1. W skład Krajowej Rady Radia i Telewizji wchodzi dziewięciu członków powoływanych po trzech na okres 6 lat przez:

- 1) Prezesa Rady Ministrów (Prezydenta RP),
- 2) Sejm,
- 3) Senat.

2. Przewodniczącego Rady mianuje Prezes Rady Ministrów (Prezydent RP) na okres jego funkcji jako członka Rady spośród członków Rady.

3. Rada wybiera ze swego grona zastępcę przewodniczącego i sekretarza.

Art. 18. W sprawach telekomunikacji dla potrzeb radia i telewizji właściwa jest Krajowa Rada Radia i Telewizji, która działa w porozumieniu z Ministrem Łączności.

Art. 19. 1. Osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej mogą na podstawie zezwolenia Ministra Łączności, wydanego w porozumieniu z Krajową Radą Radia i Telewizji, prowadzić działalność w dziedzinie radiofonii i telewizji, a w szczególności:

1) budować i użytkować ośrodki radiowe i telewizyjne oraz stacje radiowe i telewizyjne naziemne i satelitarne,

2) budować i użytkować stacje retransmisyjno-nadawcze oraz stacje przemiennikowe,

3) zakładać i użytkować linie i urządzenia telekomunikacyjne nie odpowiadające warunkom sieci wewnątrzzakładowych.

2. Udzielanie zezwolenia odbywa się na zasadzie równouprawnienia z państwową siecią stacji radiowych i telewizyjnych w zakresie stosowanych częstotliwości oraz mocy urządzeń nadawczych. Przy ocenie pierwszeństwa na udzielenie zezwolenia bierze się pod rozwagę ochronę pluralizmu kierunków wyrazu społeczno-kulturalnych oraz konieczność uniknięcia nadużycia pozycji dominującej, jak również praktyk krępujących wolną konkurencję.

3. Udzielenie, odmowa udzielenia i cofnięcie zezwolenia następują w drodze decyzji administracyjnej.

4. Warunki, tryb oraz sposób działania, a także wydawanie zezwoleń i sposób kontroli nadawców określonych w ustępie 1 oraz sankcje na wypadek nieprzestrzegania obowiązków reguluje rozporządzenie wydane przez Ministra Łączności i Krajową Radę Radia i Telewizji.

Art. 20. Wniosek o udzielenie zezwolenia powinien zawierać:

- 1) imię, nazwisko i miejsce zamieszkania osoby fizycznej lub nazwę i siedzibę osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nie posiadającej osobowości prawnej,
- 2) określenie przedmiotu działalności,
- 3) określenie warunków technicznych działalności,
- 4) wskazanie miejsca wykonywania działalności,
- 5) wskazanie daty rozpoczęcia działalności, a także daty rozpoczęcia nadawania na potrzeby powszechnego odbioru.

Art. 21. Zezwolenie powinno zawierać dane określone w art. 20. Minister Łączności określa warunki techniczne wykonywania działalności objętej zezwoleniem.

Art. 22. Minister Łączności może w porozumieniu z Krajową Radą Radia i Telewizji odmówić wydania zezwolenia ze względu na zagrożenie niepodległości i suwerenności Państwa.

Art. 23. 1. Zezwolenie, o którym mowa w art. 21, wydaje się na czas nieokreślony.

2. Zezwolenie może być wydane na czas oznaczony na żądanie ubiegającego się o zezwolenie.

Art. 24. 1. Minister Łączności cofa zezwolenie w wypadku zawiadomienia o zaprzestaniu działalności.

2. Minister Łączności może w porozumieniu w Krajową Radą Radia i Telewizji cofnąć zezwolenie lub ograniczyć jego zakres w wypadku:

- 1) zagrożenia niepodległości i suwerenności Państwa,
- 2) nierozpoczęcia nadawania na potrzeby powszechnego odbioru w terminie określonym zezwoleniem,
- 3) jeżeli prowadzona działalność stanowi przestępstwo.

Art. 25. Minister Łączności w porozumieniu z Krajową Radą Radia i Telewizji i Ministrem Finansów określa w drodze rozporządzenia wysokość opłat za udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności, o której mowa w art. 19.

Art. 26. 1. Krajowa Rada Radia i Telewizji może określać warunki i czas pasma nadawania audycji i programów, z którymi łączy się zagrożenie moralne, psychiczne, uczuciowe i fizyczne dzieci i młodzieży, a w szczególności zaś zawierających treści erotyczne lub sceny gwałtu albo przemocy.

2. Zgodnie z wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi Krajowa Rada Radia i Telewizji może ustalić wytyczne działalności PRiTV w zakresie polityki programowej, a w szczególności co do rozwoju i ochrony tożsamości narodowej i kulturowej, między innymi przez możliwość ustanowienia minimalnego udziału audycji produkcji krajowej w całości czasu antenowego, ocenę zdolności podmiotów ubiegających się o zezwolenie na samodzielną produkcję programów i kontrolę nad działalnością obcego kapitału.

Art. 27. 1. PRiTV oraz prywatne organizacje radiowo-telewizyjne działające na terenie całego kraju (których zakres działania obejmuje teren całego kraju) pozostają pod kontrolą społeczną i parlamentarną.

2. PRiTV zobowiązane jest do zapewnienia komunikowania pluralistycznego, wyrażania interesów i programów działania różnych sił i grup społecznych w sposób sprzyjający swobodnemu kształtowaniu się poglądów obywateli i formowaniu się opinii publicznej. Jej obowiązkiem jest dostarczanie w swoich programach pełnej i obiektywnej informacji, bezstronne odzwierciedlanie występujących w społeczeństwie ideologii i postaw oraz dbałość o poszanowanie języka i kultury narodowej.

3. Przepis ustępu 2. stosuje się odpowiednio do prywatnych organizacji radiowo-telewizyjnych, których terenem działania jest obszar całego kraju.

4. Wszyscy nadawcy mają obowiązek rozpowszechniania (Polskie Radio i Telewizja nieodpłatnie) audycji i programów wyborczych przed wyborami do Sejmu i Senatu oraz samorządu terytorialnego. Udział Polskiego Radia i Telewizji w kampanii wyborczej do Sejmu i Senatu i samorządu terytorialnego na zasadach nieodpłatności określa ordynacja wyborcza lub Państwowa Komisja Wyborcza (komisarz wyborczy) w drodze uchwały.

Art. 28. Polskie Radio i Telewizja transmituje obrady plenarne lub w pełni wyczerpujące informacje o przebiegu obrad Sejmu i Senatu.

Art. 29. Przepis art. 12 stosuje się odpowiednio do organizacji pracy redakcji radiowych i telewizyjnych.

Rozdział IV PRAWA I OBOWIĄZKI DZIENNIKARZY

Art. 30. 1. W granicach określonych ustawą dziennikarzowi przysługuje prawo zbierania i rozpowszechniania informacji, ich komentowania oraz wyrażania opinii.

2. Jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej, dziennikarzowi służy prawo dostępu do wszelkich źródeł informacji, w tym wstępu do wszystkich instytucji oraz uczestniczenia w publicznych zebraniach.

Art. 31. 1. Organy władzy i administracji państwowej, wymiaru sprawiedliwości, przedsiębiorstwa państwowe i inne państwowe jednostki organizacyjne, spółdzielcze, związki zawodowe, organizacje samorządowe i inne organizacje społeczne oraz partie polityczne mają obowiązek udzielania dziennikarzom bez nieuzasadnionej zwłoki pełnych i prawdziwych informacji dotyczących prowadzonej przez nie działalności, a także zapewnienia dziennikarzom niezbędnej pomocy przy zbieraniu informacji.

2. Informacji w imieniu jednostek organizacyjnych obowiązani są udzielać kierownicy jednostek, ich zastępcy, rzecznicy prasowi lub inne upoważnione osoby zgodnie z powierzonymi im w tym zakresie obowiązkami.

Art. 32. Wariant I. 1. Odmowa udzielenia informacji przez organy i osoby, o których mowa w art. 31, może nastąpić tylko ze względu na:

- 1) chronioną prawem tajemnicę,
- 2) dobro prowadzonego postępowania przygotowawczego lub sądowego,
- 3) interes osobisty, jeżeli za ujawnieniem informacji dotyczących życia prywatnego nie przemawiają ważne interesy społeczne.

Odmowa udzielenia informacji powinna być na żądanie dziennikarza niezwłocznie uzasadniona na piśmie.

2. Odmowa udzielenia informacji podlega zaskarżeniu w terminie miesięcznym do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W postępowaniu przed NSA stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania administracyjnego o zaskarżaniu decyzji administracyjnych.

Wariant II. 1. Ograniczenie przysługującego dziennikarzowi prawa do informacji może nastąpić tylko na podstawie przepisu ustawy.

2. Organy i osoby, o których mowa w art. 31, mogą odmówić w uzasadnionych przypadkach udzielenia informacji. Odmowa udzielenia informacji powinna być na żądanie dziennikarza niezwłocznie uzasadniona na piśmie.

Art. 33. Nie wolno wydawać ze względu na interes prywatny instrukcji lub wytycznych podawania informacji, przedstawiania i komentowania wydarzeń albo działalności osób lub instytucji, ani z tych samych względów nie dopuszczać do publikowania materiałów prasowych.

Art. 34. 1. Dziennikarz nie może publikować informacji, jeżeli osoba, która jej udzieliła, uczyniła stosowne zastrzeżenie ze względu na tajemnicę służbową lub zawodową.

2. Osoba zobowiązana do udzielenia informacji może z ważnych powodów społecznych lub osobistych zastrzec termin i zakres jej opublikowania.

Art. 35. 1. Dziennikarz obowiązany jest uprzedzić osobę, z którą ma być przeprowadzony wywiad, o sposobie, miejscu i czasie jego publikacji.

2. Dziennikarz obowiązany jest przed pierwszą publikacją wywiadu przedstawić jego tekst lub nagranie do autoryzacji, chyba że osoba udzielająca wywiadu zgodzi się na publikację bez autoryzacji.

3. Osoba udzielająca wywiadu może uzależnić udzielenie lub publikację wywiadu od zapłaty umówionego wynagrodzenia.

Art. 36. Dziennikarzowi, przeciwko któremu toczy się postępowanie sądowe w sprawie o naruszenie dóbr osobistych w związku z publikacją materiału prasowego, służy prawo korzystania z pomocy prawnej na koszt instytucji prasowej korzystającej z tego materiału prasowego.

Art. 37. Dziennikarz jest obowiązany:

1) zachować szczególną staranność i rzetelność przy zbieraniu informacji i przygotowywaniu materiału prasowego,

2) przestrzegać ochrony dóbr osobistych osób przedstawionych w publikowanych materiałach, w szczególności nie ujawniać bez ich zgody faktów dotyczących sfery życia prywatnego, o ile nie wiążą się one bezpośrednio z publiczną działalnością danej osoby.

Art. 38. Dziennikarzowi nie wolno prowadzić ukrytej działalności reklamowej w celu uzyskiwania korzyści majątkowej lub osobistej.

Art. 39. 1. Autorowi materiału prasowego przysługuje prawo zachowania w tajemnicy swej tożsamości.

Wariant I (bez ust. 3–5)

2. Dziennikarz ma prawo zachowania w tajemnicy:

1) danych umożliwiających identyfikację autora materiału prasowego oraz informatora,
2) wszelkich informacji, których ujawnienie mogłoby naruszyć chronione prawem interesy osób trzecich.

Wariant II

2. Dziennikarz ma prawo zachowania w tajemnicy:

1) danych umożliwiających ustalenie tożsamości autora materiału prasowego lub informatora,

2) wszelkich informacji, których ujawnienie mogłoby naruszyć chronione prawem interesy osób trzecich.

3. Dziennikarz obowiązany jest zachować w tajemnicy dane, o których mowa w ust. 2 pkt 1, jeżeli nieujawnianie ich zastrzegł sobie autor materiału prasowego lub informator.

4. Od obowiązku zachowania tajemnicy zawodowej dziennikarz jest zwolniony wówczas, gdy:

1) autor materiału prasowego lub informator wyrazi zgodę na ujawnienie tożsamości,
2) materiał prasowy lub informacja dotyczy przestępstw określonych w art. 254 kk (w art. 117–127 projektu kk?) i w toku postępowania sądowego dotyczącego takiego przestępstwa sąd zwolni dziennikarza od obowiązku zachowania tajemnicy.

5. Przepis ust. 2–4 stosuje się odpowiednio do osób zatrudnionych w instytucjach prasowych, jeżeli mają możliwość ustalenia tożsamości autora materiału prasowego lub informatora.

Art. 40. 1. Niedopuszczalne jest przesądzanie w prasie o wynikach postępowania sądowego przed wydaniem orzeczenia przez sąd pierwszej instancji.

Wariant I

2. Nagrywanie lub transmitowanie rozpraw sądowych w celu ich wykorzystania w prasie, jak również sporządzanie nagrań archiwalnych, dopuszczalne jest jedynie za zezwoleniem sądu, gdy przemawia za tym uzasadniony interes społeczny, a dokonywanie tych czynności nie utrudnia prowadzenia rozprawy (i żadna ze stron procesowych temu się nie sprzeciwia). Nagranie lub transmisja mogą być dokonywane pod warunkiem:

- 1) umieszczenia kamery w jednym, stałym miejscu i obsługiwanie jej przez jedną osobę,
- 2) nieujmowania twarzy świadków.

Wariant II

2. Rozprawy sądowe nie mogą być transmitowane lub nagrywane w celu wykorzystania ich w prasie, z wyjątkiem postępowania przed Trybunałem Stanu i Trybunałem Konstytucyjnym po uzyskaniu zezwolenia.

3. Nie wolno publikować w prasie danych osobowych i wizerunków osób, przeciwko którym toczy się postępowanie przygotowawcze, sądowe lub przed kolegium do spraw wykroczeń, jak również danych osobowych i wizerunków świadków, pokrzywdzonych i poszkodowanych, chyba że osoby te wyrażą na to zgodę.

4. Ograniczenia, o których mowa w ust. 3, nie naruszają przepisów innych ustaw. Właściwy prokurator, sąd lub kolegium może zezwolić ze względu na ważny interes społeczny na ujawnienie danych osobowych i wizerunków osób, przeciwko którym toczy się postępowanie.

Art. 41. 1. O ile strony nie postanowią inaczej, instytucji prasowej przysługuje wyłączne prawo rozpowszechnienia w prasie materiałów przygotowanych w ramach stosunku pracy lub na zamówienie. Wykorzystanie takich materiałów w pozostałym zakresie, w tym także przez inne instytucje prasowe oraz po upływie terminu, w jakim powinien on zostać rozpowszechniony zgodnie z wolą stron lub potrzebami redakcyjnego i technicznego przygotowania do rozpowszechniania, wymaga zgody autora.

2. Redakcja obowiązana jest na życzenie autora udostępnić mu jego materiał prasowy w celu przedstawienia na konkursie, wystawie, opublikowania w zbiorze dzieł lub w celu innego wykorzystania, o ile nie narusza to praw redakcji.

3. Przedmioty, na których utrwalony został materiał prasowy, w tym także negatywy zdjęć fotograficznych, taśmy magnetofonowe i magnetowidowe, pozostają własnością autora. Redakcja może w zakresie niezbędnym dla wykonania przysługujących jej praw sporządzać kopie dostarczonych materiałów prasowych oraz w tym samym zakresie z tego rodzaju kopii korzystać.

Art. 42. 1. Niezamawiane materiały prasowe nadesłane do redakcji (listy, wypowiedzi, oświadczenia, sprawozdania, fotografie, nagrania dźwiękowe, filmowe lub inne) mogą być przez tę redakcję publikowane lub emitowane wraz ze wskazaniem autorstwa i źródła pochodzenia, chyba że nadsyłający uczynił zastrzeżenie co do ich wykorzystania albo co do ujawnienia autorstwa lub pochodzenia materiału.

2. Przedmioty, na których utrwalono nadesłany materiał prasowy, nie podlegają zwrotowi, chyba że uczyniono wyraźne zastrzeżenie albo gdy posiadają dużą wartość majątkową, artystyczną lub dokumentalną.

Rozdział V

KOMUNIKATY, OGŁOSZENIA, REKLAMA

Art. 43. 1. Redaktor dziennika ma obowiązek opublikować nieodpłatnie:

- 1) komunikat urzędowy nadesłany w celu obowiązkowej publikacji przez Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów oraz Marszałków Sejmu i Senatu,
- 2) list gończy.

2. Komunikat urzędowy należy opublikować w najbliższym numerze lub programie dziennika.

3. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się odpowiednio do publikowania w dziennikach lokalnych urzędowych komunikatów wojewodów i prezydentów miast wydzielonych.

4. Redaktor ma obowiązek opublikować również we wskazanym lub uzgodnionym terminie:

- 1) prawomocny wyrok sądu lub inne orzeczenie zawierające klauzulę o opublikowaniu,
- 2) ogłoszenie sądu.

Z tytułu publikacji przysługuje stosowne wynagrodzenie.

5. Nie wolno zmieniać materiałów prasowych, o których mowa w ust. 1–4, w sposób zniekształcający ich treść lub pomniejszający znaczenie.

Art. 44. 1. Ogłoszenia i reklamy publikowane w prasie nie mogą być sprzeczne z prawem lub zasadami współżycia społecznego (moralnością).

2. Ogłoszenia i reklamy powinny być publikowane w sposób pozwalający odróżnić je od pozostałego materiału prasowego.

Art. 45. 1. Redaktor i wydawca nie ponoszą odpowiedzialności za treść komunikatów urzędowych, orzeczeń i ogłoszeń, o których mowa w art. 43.

2. Redaktor i wydawca nie ponoszą odpowiedzialności za treść ogłoszeń i reklam opublikowanych zgodnie z art. 44.

Rozdział VI

PRAWO DO ODPOWIEDZI

Art. 46. 1. Redaktor jest obowiązany opublikować bezpłatnie w prasie rzeczowe sprostowanie lub wyjaśnienie nieprawdziwych lub nieściślych faktów oraz krzywdzących ocen, które zawarte zostały w materiale prasowym, jeżeli przemawia za tym uzasadniony interes społeczny lub osobisty, a wniosek pochodzi od zainteresowanej osoby fizycznej, prawnej lub instytucji nie mającej osobowości prawnej.

2. Jeżeli ilustracją faktów lub ocen, o których mowa w ust. 1, jest rysunek, fotografia lub nagranie audiowizualne, można także domagać się ich sprostowania.

3. Na żądanie zainteresowanego należy mu wydać potwierdzenie otrzymania sprostowania lub wyjaśnienia.

Art. 47. 1. Sprostowanie lub wyjaśnienie powinno być opublikowane:

- 1) w przypadku dzienników — w ciągu siedmiu dni od daty jego otrzymania,
- 2) w przypadku czasopism — w najbliższym numerze przygotowanym do druku,
- 3) w przypadku pozostałych rodzajów prasy — w najbliższej analogicznej audycji, kronice

lub wydaniu, nie później jednak niż w ciągu miesiąca od daty otrzymania sprostowania lub wyjaśnienia.

2. Sprostowanie w drukach periodycznych powinno być opublikowane w tym samym dziale, równorzędną czcionką oraz pod równie widocznym nagłówkiem, natomiast w audiowizualnych środkach komunikowania powinno być nadane w zbliżonym czasie antenowym i w analogicznym programie.

3. W tekście nadesłanego sprostowania lub wyjaśnienia nie wolno bez zgody wnioskodawcy dokonać żadnych skrótów ani innych zmian osłabiających jego znaczenie.

4. Tekst sprostowania lub wyjaśnienia nie może (znacznie) przekraczać objętości materiału prasowego, którego dotyczy, ani też zajmować więcej czasu antenowego niż sprostowana wiadomość.

Art. 48. 1. Redaktor może odmówić publikacji sprostowania lub wyjaśnienia, jeżeli:

- 1) zawiera ono treść karalną,

- 2) jego forma nie jest zgodna z dobrymi obyczajami,
 - 3) nie dotyczy ono faktów lub ocen zawartych w materiale prasowym,
 - 4) nie jest podpisane,
 - 5) prostuje fakty stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu,
 - 6) zostało nadesłane po upływie miesiąca od chwili opublikowania materiału prasowego.
2. Odmawiając zamieszczenia sprostowania lub wyjaśnienia redaktor obowiązany jest niezwłocznie zawiadomić wnioskodawcę o odmowie i jej przyczynach. Jeżeli odmowa nastąpiła z przyczyn wymienionych w ust. 1 pkt 1–5, należy ponadto wskazać ustępy, które nie nadają się do zamieszczenia. Do poprawionego w ten sposób sprostowania lub wyjaśnienia nie stosuje się przepisów ust. 1 pkt 6.

3. Brak zawiadomienia o odmowie zamieszczenia sprostowania lub wyjaśnienia w terminie określonym w ust. 1 pkt 6 jest jednoznaczny z przyjęciem przez redakcję sprostowania lub wyjaśnienia do opublikowania.

Art. 49. 1. Osobie lub instytucji określonej w art. 46 niniejszej ustawy przysługuje roszczenie o zamieszczenie sprostowania lub wyjaśnienia.

2. Właściwym do rozpatrzenia sprawy, o której mowa w ust. 1, jest sąd rejonowy miejsca siedziby redakcji, który wydaje orzeczenie w trybie postępowania nieprocesowego, w terminie 14 dni od daty wniesienia wniosku. Termin wniesienia rewizji na powyższe orzeczenie wynosi 7 dni. Sąd rewizyjny wydaje orzeczenie w ciągu 14 dni od daty wniesienia rewizji.

Rozdział VII ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRAWNA

Art. 50. 1. Odpowiedzialność za naruszenie prawa wywołane opublikowaniem materiału prasowego ponosi jego autor oraz właściwy redaktor. Nie wyłącza to odpowiedzialności wydawcy lub organizacji radiowo-telewizyjnej.

2. Redakcja odpowiada także za naruszenie prawa wywołane ujawnieniem materiału prasowego przed jego publikacją, w tym także za naruszenie praw majątkowych lub osobistych spowodowane wykorzystaniem przez inną osobę zebranych danych, oryginalnego tematu lub pomysłu artystycznego.

Art. 51. 1. Niezależnie od ochrony przewidzianej w niniejszej ustawie osobom fizycznym lub prawnym, których dobra osobiste zostały naruszone lub zagrożone przez publikację materiałów prasowych, przysługuje ochrona prawna na zasadach ogólnych, a w szczególności na podstawie przepisów kodeksu karnego, kodeksu cywilnego i ustawy o prawie autorskim.

2. Jeżeli publikacja materiałów prasowych spowodowała umyślne naruszenie dóbr osobistych osoby fizycznej lub prawnej, mogą one domagać się uiszczenia przez sprawcę odpowiedniej sumy pieniężnej na cele społeczne, a w przypadku gdy poszkodowanym jest osoba fizyczna, może ona żądać przyznania jej odpowiedniej sumy pieniężnej tytułem zadośćuczynienia za doznaną krzywdę.

3. Przepisy ust. 1 i 2 stosuje się również w przypadku zagrożenia lub naruszenia dóbr osobistych poprzez:

- 1) zbieranie lub publikowanie materiałów dotyczących życia prywatnego, nie związanych z publiczną działalnością danej osoby,
- 2) zniekształcenie przy publikacji treści lub intencji mów, oświadczeń, sprawozdań, a także krótkich wypowiedzi i opinii sondażowych,
- 3) uchybienia przez dziennikarza obowiązkom określonym w art. 35 i 40 niniejszej ustawy.

Art. 52. Dziennikarz, który uzależnia publikację materiału prasowego, podjęcie interwencji albo krytyki od uzyskania korzyści majątkowej lub osobistej, takiej korzyści żąda lub jej obietnicę przyjmuje, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny.

Art. 53. Kierownik zakładu pracy, który narusza istotne prawa pracownika w związku z udzieloną przez pracownika dziennikarzowi informacją nie stanowiącą prawnie zastrzeżonej tajemnicy, podlega karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny.

Art. 54. 1. Kto wydaje lub rozpowszechnia prasę bez wymaganej rejestracji albo zezwolenia podlega karze pozbawienia wolności do lat 2, ograniczenia wolności albo grzywny.

2. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 sąd może orzec konfiskatę materiałów prasowych oraz przepadek maszyn i urządzeń służących do ich wydawania lub emisji.

Art. 55. Dziennikarz, który wbrew obowiązkowi zachowania anonimowości lub tajemnicy zawodowej ujawnia autora materiału prasowego lub osobę udzielającą informacji (albo też podając informacje uzyskane w związku z wykonywaniem zawodu narusza prawa osób trzecich), podlega karze aresztu, ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 56. Kto umieszcza fałszywe dane we wniosku o rejestrację albo o zezwolenie na prowadzenie działalności prasowej podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Art. 57. Kto narusza przepisy art. 13, 31, 34, 38, 40, 43, podlega karze aresztu, ograniczenia wolności albo grzywny.

Rozdział VIII PRZEPISY PRZEJŚCIOWE I KOŃCOWE

Art. 58. 1. Z dniem wejścia w życie niniejszej ustawy tracą moc wszelkie przepisy w zakresie spraw w niej unormowanych.

2. W szczególności tracą moc:

1) ustawa z dnia 26 I 1984 r. Prawo prasowe (Dz.U. nr 5, poz. 24),

2) ustawa z dnia 2 XII 1960 r. o Komitecie do Spraw Radia i Telewizji „Polskie Radio i Telewizja” (Dz.U. nr 54, poz. 307),

3) ustawa z dnia 28 VII 1983 r. o Polskiej Agencji Prasowej (Dz.U. nr 44, poz. 203).

3. W ustawie z dnia 15 IX 1984 r. o łączności (Dz.U. nr 54, poz. 275) wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 6 ust. 1 pkt 4, art. 7 oraz art. 12 i art. 26 ust. 1 skreśla się.

Art. 59. Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.

**PROJEKT USTAWY
O WOLNYM DOSTĘPIE DO INFORMACJI W ŻYCIU PUBLICZNYM
ORAZ OCHRONIE TAJEMNICY PAŃSTWOWEJ**

Art. 1

1. Każdy ma prawo wolnego dostępu do prawdziwych i pełnych informacji (wiadomości) dotyczących zjawisk, zdarzeń i dokumentów życia publicznego w kraju oraz w świecie.

2. Wszystkie organy władzy i administracji państwowej, opierając swą działalność na świadomym i czynnym współdziałaniu najszerszych rzesz społeczeństwa, mają obowiązek zapewnienia wolnego dostępu do informacji dotyczących zjawisk, zdarzeń i dokumentów życia publicznego w kraju oraz w świecie.

Art. 2

1. Źródła informacji na temat życia publicznego w kraju oraz w świecie są dostępne dla wszystkich.

2. Wszystkim osobom i instytucjom zawodowo trudniącym się rozpowszechnianiem informacji zapewnia się na tych samych warunkach szczególne ułatwienia w zakresie dostępu do źródeł informacji oraz urzędów służących ich przekazowi.

Art. 3

1. Zasada wolnego dostępu do informacji na temat życia publicznego podlega ograniczeniom wynikającym z ochrony podstawowych interesów bezpieczeństwa i obronności Państwa oraz jego interesów gospodarczych, które objęte są tajemnicą państwową.

2. Zakres informacji objętych tajemnicą państwową określają ustawy oraz wydawane na ich podstawie akty prawne właściwych organów administracji państwowej.

3. W każdym wypadku objęcia tajemnicą państwową informacji dotyczących życia publicznego właściwy organ administracji państwowej ma obowiązek określić rodzaj informacji objętych tajemnicą, krąg podmiotów, którym informacje nie mogą być udostępniane, oraz czasokres, na jaki wprowadza się dane ograniczenie (terminowo czy bezterminowo).

4. Akty prawne właściwych organów administracji państwowej stanowiące podstawę do objęcia tajemnicą państwową określonych informacji podlegają publikacji w Dzienniku Ustaw (rozporządzenia) lub w Monitorze Polskim — Dzienniku Urzędowym PRL (pozostałe rodzaje aktów prawnych).

5. Akty prawne administracji, mocą których określone informacje objęte są tajemnicą państwową, podlegają sądowej kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego. Skargę do sądu w tej sprawie może złożyć każda osoba zainteresowana.

Art. 4

1. Ograniczenia wynikające z objęcia określonych informacji tajemnicą państwową nie dotyczą posłów na Sejm PRL.

2. W granicach, w jakich okaże się to niezbędne dla rozstrzygnięcia określonej sprawy, sędziowie mają dostęp do informacji objętych tajemnicą państwową.

Art. 5

1. Każdy obywatel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest obowiązany do pilnego strzeżenia tajemnicy państwowej.

2. Odpowiedzialność z tytułu naruszenia tajemnicy państwowej regulują przepisy kodeksu karnego.

Art. 6

1. Każdy, wobec kogo naruszone zostaną niniejsze przepisy, korzysta z gwarancji i środków prawnych na zasadach ogólnych.

Art. 7

Odrębne przepisy określają ograniczenia, jakim podlega zasada wolnego dostępu do informacji dotyczących zjawisk, zdarzeń i dokumentów życia publicznego ze względu na ochronę tajemnicy służbowej i zawodowej, a także z uwagi na gwarancje dotyczące ochrony dóbr osobistych.

Kraków 1.10.1981 r.

UZASADNIENIE

1. Należy na wstępie założyć, że zasadę „wolnego dostępu do informacji dotyczących życia publicznego”:

— trzeba traktować jako prawo powszechne, czyli dostępne każdemu w demokratycznym państwie (dzięki któremu realizuje się też szereg innych praw, jak np. prawo wolności słowa, druku, swobody przekazu, udziału w urzędowaniu),

— jako prawo do informacji prawdziwych i pełnych,

— jako prawo służące realizacji innych praw, ale równocześnie nie naruszające zasad bezpieczeństwa zbiorowego i indywidualnego w państwie.

2. Na tle tak zarysowanej problematyki wolnego dostępu do informacji dotyczących życia zbiorowego dostrzec należy z kolei potrzebę ustalenia określonych ograniczeń, które mają jednak stanowić jedynie wyjątek od zasady, a więc winny być formułowane możliwie ściśle i interpretowane ścieśniająco. Co do sposobu ujmowania tego typu ograniczeń, to:

— mogą one mieć charakter przedmiotowy (obrona narodowa, polityka międzynarodowa, handel zagraniczny, zagadnienia wewnętrznego funkcjonowania lub nieoficjalnych działań instytucji publicznych, sfera praw osobistych lub prywatnego życia obywateli itd.),

— mogą być pełne (bezwzględne) lub niepełne (warunkowe lub terminowe).

3. Teoretycznie można wyróżnić następujące modele regulacji prawnej tak opisanego zagadnienia dostępu do informacji i ochrony tajemnicy:

3.1. Model opierający się na zasadzie wykluczenia wolnego dostępu do informacji, przy którym wszelkie informacje dotyczące życia publicznego są (zwykle przez organy administracyjne) udzielane wedle uznania władzy (są to z reguły rozwiązania praktyczne, stosowane *de facto* w systemach totalitarnych).

3.2. Model opierający się na zasadzie wolnego dostępu do informacji dotyczących życia publicznego, przy którym jednak stosowane są pewne ograniczenia

— bądź przez formalne blokowanie dostępu do informacji w imię ściśle określonych interesów,

— bądź przez blokowanie dostępu do informacji na zasadzie uznania władz państwowych (zwykle administracyjnych).

3.3. Modele mieszane, w których zależnie od przedmiotu informacji stosuje się jedno z ww. rozwiązań typowych.

Andrzej Wasilewski

PRAWO I POSTĘPOWANIE KARNE

Spółeczna Komisja Kodyfikacyjna ds. opracowania projektów nowelizacji ustawodawstwa karnego została powołana przez I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, które obradowało w Krakowie w styczniu 1981 r. Komisja ta pracowała do 12 grudnia 1981 r. w zmieniającym się składzie osobowym, z tym jednak, że jej trzon tworzyli: prof. dr Władysław Wolter — przewodniczący Komisji, Krzysztof Bachmiński — prokurator Prokuratury Rejonowej w Krakowie, dr Lech Falandysz — adiunkt UW, dr Jan Markiewicz — dyrektor Instytutu Ekspertyz Sądowych w Krakowie, doc. dr hab. Władysław Mąciór — UJ, Adam Olesiński — sędzia SW w Krakowie, dr Kazimierz Ostrowski — adwokat, Ryszard Rażny — adwokat, Elżbieta Sadzik — sędzia SR w Krakowie (sekretarz Komisji), doc. dr hab. Andrzej Zoll — UJ. Przy opracowaniu projektu nowelizacji k.p.k. brał poza wyżej wymienionymi osobami stały udział w pracach Komisji prof. dr Stanisław Waltoś — UJ, a w pracach nad k.k.w. dr Andrzej Rzepliński — UW, Roman Kulesza — sędzia SW w Tarnowie oraz Stanisław Sawicki — sędzia SW w Krakowie.

Komisja pracowała nad projektami nowelizacji pięciu podstawowych aktów prawnych w zakresie ustawodawstwa karnego: kodeksu karnego, kodeksu postępowania karnego, kodeksu karnego wykonawczego, kodeksu wykroczeń oraz kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

KODEKS KARNY

Komisja przyjęła na wstępie następujące założenia: celem prac ma być opracowanie noweli do obowiązującego kodeksu, a nie opracowanie projektu nowego kodeksu. Nowelizacja ma spowodować znaczne obniżenie stopnia represyjności prawa karnego, ma wzmocnić zasadniczo gwarancyjną funkcję prawa karnego materialnego. Prace Komisji zostały zapoczątkowane dyskusją nad materiałem przedstawionym przez A. Zolla, wyznaczonego na referenta propozycji zmian w k.k. (załącznik 1). Dodatkowy materiał przedstawił także W. Mąciór (załącznik 2).

W marcu 1981 r. skończone zostały wstępne prace nad propozycjami zmian k.k. i w maju został opublikowany „Wstępny społeczny projekt nowelizacji ustawy z dnia 19 IV 1969 r. — Kodeks karny” (załącznik 3).

W czerwcu 1981 r. podczas II Ogólnopolskiego Forum Prawników projekt został poddany wielostronnej ocenie. Szczególnie kontrowersyjne były następujące problemy: propozycja zniesienia kary śmierci, zakaz przerywania ciąży (propozycja przedstawiona przez Komisję w jej sprawozdaniu w czasie obrad Forum), system sankcji, a w szczególności wprowadzenie sankcji tylko nieizolacyjnych za niektóre kategorie przestępstw, a także próba ustawowego zdefiniowania przestępstwa ciągłego.

Szczególnie ważny był udział w Forum dyrektora w Departamencie Prawnym Ministerstwa Sprawiedliwości S. Czaplewskiego. Wielka szkoda, że jego apel o połączenie wysiłków komisji społecznych i ministerialnych, z uwagi na wprowadzenie stanu wojennego nie mógł być zrealizowany (materiały dyskusji podczas Forum — załącznik 4).

Projekt wstępny był prezentowany również na posiedzeniu Forum Prawników w Poznaniu (kwiecień 1981 r.) oraz na zebraniach prawników w Tarnowie, Kielcach i Krakowie. Na adres Komisji wpłynęły również bardzo liczne materiały i propozycje z różnych ośrodków. Przykładowo można wskazać na odpowiedź Społecznej Komisji na dezyderaty przedstawione przez Polskie Towarzystwo Psychiatryczne (załącznik 5).

Zebrane materiały pozwoliły w sierpniu 1981 r. zakończyć prace nad projektem nowelizacji k.k. Przyczynił się do tego również opublikowany w tym czasie projekt Komisji Ministerialnej. Niektóre propozycje tego projektu zostały przejęte przez Społeczną Komisję i włączone do społecznego projektu. W sierpniu 1981 r. opublikowany został przez COIU „Społeczny projekt nowelizacji ustawy z dnia 19 IV 1981 r. — Kodeks karny”. Publikacja ta, oprócz proponowanych zmian, zawiera ich uzasadnienie, a także skład Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej (załącznik 6).

Na temat społecznego projektu publikowali: K. Ostrowski i A. Zoll „Społeczne projekty k.k. i k.p.k.” — „Tygodnik Powszechny” 1981, nr 27; A. Zoll „Społeczny projekt nowelizacji k.k.” — „Gazeta Prawnicza” 1981, nr 20; L. Falandysz „Projekty zmian w kodeksie karnym” — „Tygodnik Solidarność” 1981, nr 35. Propozycje zmian poszczególnych instytucji są do dzisiaj przedmiotem licznych publikowanych analiz i polemik naukowych.

KODEKS POSTĘPOWANIA KARNEGO

Referentem projektu zmian kodeksu postępowania karnego był adwokat dr Kazimierz Ostrowski. Podstawowym zadaniem nowelizacji miało być zwiększenie nadzoru sądowego nad postępowaniem przygotowawczym, zwiększenie kontrydiktoryjności postępowania oraz wzmocnienie gwarancji procesowych dla oskarżonego.

Podstawą dyskusji był materiał opracowany przez dr. Ostrowskiego (załącznik 7). Niezależnie od prac prowadzonych w Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej, również w ramach działalności COIU własny projekt nowelizacji kodeksu postępowania karnego opracował prof. Alfred Kaftal z Uniwersytetu Warszawskiego. Wstępny projekt Społecznej Komisji, tzw. wariant I (załącznik 8) i projekt prof. A. Kaftala, tzw. wariant II (załącznik 9), zostały opublikowane w maju 1981 r. W czerwcu, podczas II Ogólnopolskiego Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości odbyła się dyskusja nad tymi projektami. Szczególnie kontrowersyjnym problemem był sposób wprowadzenia nadzoru nad postępowaniem przygotowawczym: czy poprzez powołanie instytucji sędziego śledczego, czy przez rozbudowanie nadzoru sądowego. Wydaje się, że ostatecznie przewagę uzyskała druga koncepcja (patrz protokoły dyskusji — załącznik 4). Komisja otrzymała liczne postulaty i propozycje zmian od prawników z wielu miast. Komisja przystąpiła niezwłocznie do opracowania tych materiałów. Prace nie zostały jednak ostatecznie zakończone przed 13 XII 1981 r. Ostateczny projekt nowelizacji k.p.k. nie został więc opublikowany.

KODEKS KARNY WYKONAWCZY

Początkowe prace Społecznej Komisji ograniczały się do dyskusji nad kierunkami koniecznych zmian w dotychczas obowiązującym ustawodawstwie. Zachodziła zgodność co do potrzeby rzeczywistego zabezpieczenia przez stworzenie systemu prawnych gwarancji humanitarnego wykonywania kary, w szczególności kary pozbawienia wolności.

Wstępne założenia zostały przedstawione przez sędziego Romana Kulesę podczas obrad II Ogólnopolskiego Forum w czerwcu 1981 r. (załącznik 4).

Komisja zwróciła się następnie do dr. Andrzeja Rzeplińskiego z Uniwersytetu Warszawskiego z prośbą o opracowanie projektu zmian. Dr Rzepliński już na początku listopada 1981 r. przedstawił wstępny projekt (załącznik 10), który był dyskutowany na posiedzeniu Komisji.

Wyniki dyskusji zostały uwzględnione przez dr. Rzeplińskiego, który w końcu listopada przedstawił projekt ostateczny. Projekt ten został opublikowany wraz z obszernym uzasadnieniem.

Prace były kontynuowane do 13 XII 1981 r., przede wszystkim w kierunku pełnego zgrania wszystkich trzech podstawowych projektów (k.k., k.p.k. i k.k.w.).

KODEKS WYKROCZEŃ I KODEKS POSTĘPOWANIA W SPRAWACH O WYKROCZENIA

Prace nad nowelizacją kodeksu wykroczeń i kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia nie wyszły poza fazę wstępną. W maju 1981 r. Komisja prowadziła dyskusję nad wstępnymi założeniami zmian w tych aktach prawnych. Na zlecenie Komisji doc. Lech Falandysz z Uniwersytetu Warszawskiego przygotował wstępny projekt zmian w obu kodeksach. Wprowadzenie stanu wojennego uniemożliwiło kontynuowanie prac.

Andrzej Zoll
Uniwersytet Jagielloński

PROPOZYCJE KIERUNKÓW ZMIAN W KODEKSIE KARNYM

1. W kodeksie karnym z 1969 r. razi brak bezpośredniego wyrażenia zasady winy jako koniecznej podstawy odpowiedzialności za czyn przestępczy. Zasadę tę można wprowadzić drogą interpretacji z szeregu przepisów kodeksu, ale powinna być ona, ze względu na swoją wagę gwarancyjną, wyrażona jednoznacznie — i to jako podstawa oraz jako wyznacznik dla kary.

Nie można się zadowolić twierdzeniem, że wina brana jest pod uwagę jako składnik społecznego niebezpieczeństwa czynu. Takie ujęcie rodzi szereg zupełnie zasadniczych wątpliwości natury teoretycznej, prowadzi ponadto do zbyt daleko idącej obiektywizacji odpowiedzialności. W szczególności dotychczasowa regulacja dyrektyw sądowego wymiaru kary umożliwia ukaranie sprawcy ponad granice wynikające z możliwości uczynienia sprawcy zarzutu. Kara wymierzona w oparciu o dyrektywę współmierności do stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu lub dyrektywy mającej na uwadze względ na społeczne oddziaływanie kary względnie indywidualne oddziaływanie na sprawcę nie mogą przekraczać granicy wynikającej ze współmierności kary do stopnia zawinienia.

2. Doktryna i praktyka wymiaru sprawiedliwości jednoznacznie wskazują na wadliwość regulacji przyjętej w art. 19 § 2 k.k. Przepis art. 19 § 2 wprowadza zasadę odpowiedzialności podżegacza i pomocnika za przestępstwa indywidualne, niezależnie od posiadanych przez nich szczególnych kwalifikacji wymaganych przez ustawę od podmiotu przestępstwa. Odpowiedzialność podżegacza lub pomocnika jest tu tylko uzależniona od wiedzy o szczególnych kwalifikacjach sprawcy. Powstaje zasadniczy problem kwalifikacji prawnej współsprawcy nie posiadającego szczególnych kwalifikacji wymaganych przez ustawę od podmiotu przestępstwa. Dzisiejszy stan prawny stwarza lukę w regulacji odpowiedzialności, której zapełnić się nie da.

Są dwie możliwości rozwiązania tego problemu. Akceptując tendencję zawartą w art. 19 § 2 rozszerzenia odpowiedzialności za przestępstwa indywidualne na osoby współdziałające ze sprawcą bez względu na posiadane przez nie szczególne kwalifikacje, należy postulować objęcie treścią art. 19 § 2 również współsprawcy.

Osobiście opowiadam się za innym rozwiązaniem. Rozszerzenie odpowiedzialności za przestępstwa indywidualne na osoby nie posiadające szczególnych kwalifikacji pozostaje w sprzeczności z założeniem polskiej konstrukcji podżegania lub pomocnictwa, przyjmującej, że realizujący przestępstwo w każdej karalnej formie jest jego sprawcą. Musi więc spełniać warunki wymagane przez ustawę od podmiotu przestępstwa. Przyjęcie karalności lub wyższej karalności podżegacza lub pomocnika do przestępstw indywidualnych w tych wypadkach, w których nie posiadają oni szczególnych kwalifikacji wymaganych przez ustawę od podmiotu czynu zabronionego prowadzi do znacznego rozszerzenia penalizacji i w praktyce często do przekreślenia indywidualnego charakteru poszczególnych przestępstw.

W tych wypadkach, w których interes społeczny będzie przemawiał za pociągnięciem do odpowiedzialności podżegacza lub pomocnika za przestępstwo indywidualne, można wprowadzić przepis szczególny, tak jak ma to dzisiaj miejsce w art. 242 k.k.

3. Kodeks karny z 1969 r. wprowadził bardzo trafną regulację zbiegu przepisów ustawy. Jeśli jeden czyn wypełnia znamiona dwóch lub więcej przepisów ustawy, zachodzi tzw. kumulatywny zbieg przepisów (art. 1). Myślą przewodnią kumulatywnego zbiegu przepisów

jest doprowadzenie do maksymalnej adekwatności kwalifikacji prawnej czynu z jego kryminalną zawartością. Ta w pełni słuszna teoretycznie i mająca duże znaczenie praktyczne myśl doznaje swoistego załamania w związku z wadliwie ujętą klauzulą subsydiarności, zawartą w art. 246 § 4. Klauzula subsydiarności powinna obejmować wyłącznie takie wypadki, w których czyn realizuje jednocześnie znamiona art. 246 i przepisu określającego typ przestępstwa „służbowego”, łączącego się ze swej istoty z naruszeniem obowiązków lub przekroczeniem uprawnień przez funkcjonariusza publicznego. Klauzula subsydiarności nie powinna natomiast obejmować tych wypadków, w których czyn obok znamion typu z art. 246 realizuje znamiona typu przestępstwa nie związanego ze swej istoty z działalnością funkcjonariuszy państwowych. Na gruncie dzisiejszego stanu prawnego kwalifikacja prawna przestępstwa „pospolitego” dokonanego przez funkcjonariusza publicznego w związku z jego czynnościami służbowymi nie oddaje właśnie całej zawartości kryminalnej czynu, nie oddaje bowiem tego istotnego elementu bezprawia, że przestępstwa dopuścił się funkcjonariusz publiczny przy wykonywaniu czynności służbowych.

4. Artykuł 26 k.k. wprowadza słuszną zasadę, iż nie każde zrealizowanie formalnych znamion typu wystarczy do uznania czynu za przestępny. Do przyjęcia przestępności czynu konieczny jest pewien stopień ujemnego ładunku bezprawia w zachowaniu sprawcy. Trudność polega tu na wyznaczeniu granicy, od której zaczyna się wystarczający już do penalizacji stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu.

Wyrażona wcześniej propozycja wprowadzenia do ustawy zasady winy jako niezależnej zasady obowiązującej obok materialnego ujęcia przestępstwa zawartego w art. 1 odgrywa rolę przy ustaleniu okoliczności rzutujących na stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu. Na stopień ten powinny wpływać jedynie elementy czynu, a więc materialne odpowiedniki ustawowych znamion określoności czynu — tak przedmiotowych, jak i podmiotowych. O stopniu społecznego niebezpieczeństwa nie może decydować osoba sprawcy, jego dotychczasowe życie, jak i stopień ujemności oceny jego zachowania (stopień winy).

Konieczne wydaje się zabezpieczenie od strony procesowej przestrzegania przez organa ścigania zasady legalizmu, tzn. uniemożliwienie umarzania postępowania z uwagi na znikomy stopień społecznego niebezpieczeństwa w takich wypadkach, w których stopień ten nie zezwala na taką ocenę, a decyzja o umorzeniu postępowania wyłącznie ma podstawy oportunistyczne (należy rozważyć potrzebę oddania decyzji w przedmiocie umorzenia postępowania sądowi względnie umożliwienie pokrzywdzonemu lub organizacji społecznej wnoszenie zażalenia do sądu).

W związku z analizą art. 26 k.k. należy podnieść potrzebę nowelizacji kodeksu wykroczeń, a to w tym kierunku, aby czyny realizujące znamiona typu przestępczego, w stosunku do których przyjęto znikomy stopień społecznego niebezpieczeństwa, stawały się wykroczeniami. Obecny stan prawny rodzi paradoksalne luki w penalizacji na styku przestępstw i wykroczeń.

5. Warunkowe umorzenie postępowania karnego przyjęło się w praktyce i wydaje się, że spełnia pozytywną rolę w procesie wychowawczym sprawców przypadkowych. Charakter tej instytucji musi jednak ulec zmianie. W szczególności podnosi się w doktrynie potrzebę zniesienia kompetencji prokuratora. Ze względów gwarancyjnych wydaje się słuszne, aby warunkowe umorzenie postępowania było stosowane przez sąd. Pozwoli to na pewne materialnoprawne modyfikacje tej instytucji, a w szczególności wzmocnienie jej charakteru probacyjnego.

Celowe jest rozszerzenie katalogu przestępstw, przy których popełnieniu możliwe jest stosowanie warunkowego umorzenia postępowania. Katalog ten winien objąć wszystkie przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności, której dolna granica nie jest wyższa od 6 miesięcy.

Uważam za nieuzasadnione utrzymywanie wątpliwej w praktyce granicy między dozorem a poręczeniem. Dozór lepiej spełnia funkcję wychowawczą, zapewniając bardziej skuteczną kontrolę sądu nad przebiegiem okresu próby. Warunkowe umorzenie w tych wypadkach, w których są uzna to za celowe, winno łączyć się z dozorem.

Jestem przeciwny rozbudowie katalogu obowiązków nakładanych na sprawcę. Trzeba pamiętać, że warunkowe umorzenie ma być stosowane wobec osób w jednoznacznie pozytywnej prognozie. Obowiązki, które dopiero oddziałują wychowawczo w kierunku polepszenia prognozy, są właściwe np. dla warunkowego zawieszenia wykonania kary. W razie stosowania warunkowego umorzenia postępowania byłyby nie na miejscu. Na przykład obowiązek podjęcia pracy, nauki lub przygotowania się do zawodu nie powinien być stosowany przy warunkowym umorzeniu, ponieważ w zasadzie w stosunku do osób, wobec których obowiązek ten powinien być nakładany, nie należy stosować właśnie warunkowego umorzenia postępowania.

6. Zasadniczy kierunek zmian musi dotyczyć wprowadzenia do ustawy takich mechanizmów, które w większym stopniu ograniczyłyby orzekanie kary pozbawienia wolności, w szczególności bez warunkowego zawieszenia wykonania tej kary. Wolność każdego człowieka — również przestępcy — jest tak wysokim dobrem społecznym, że jego poświęcenie uzasadnione jest tylko wtedy, kiedy żadne inne środki nie są w stanie spełnić zadań stojących przed prawem karnym.

Uważam, że we wszystkich tych wypadkach, w których ustawa przewiduje dzisiaj zagrożenie alternatywne karą pozbawienia wolności, karą ograniczenia wolności lub karą grzywny, należy usunąć zagrożenie karą pozbawienia wolności.

7. Należy zmienić zasadę wyrażoną w art. 54 k.k. w ten sposób, aby przepis ten wyrażał priorytet kar nieizolacyjnych przy orzekaniu w stosunku do sprawców wszystkich przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności, której dolna granica zagrożenia nie jest wyższa niż 3 miesiące. Sąd w tych wypadkach mógłby orzec karę pozbawienia wolności tylko wtedy, kiedy zastosowanie kar nieizolacyjnych ze względu na funkcje kary byłoby niecelowe.

8. Należy skasować możliwość kumulatywnego orzekania dwóch kar zasadniczych (pozbawienie wolności i grzywna). Sprawca będzie pozbawiony wolności korzystania z owoców przestępstwa poprzez obligatoryjne orzeczenie ich przepadku względnie ich równowartości.

Grzywna orzekana obok kary pozbawienia wolności prowadzi w praktyce zbyt często do przedłużenia pozbawienia wolności przez wykonanie kary zastępczej względnie prowadzi do zadania dolegliwości ekonomicznej rodzinie skazanego, odbywającego karę pozbawienia wolności.

Również wydaje mi się wadliwe, chociaż jest to kwestia już bardziej kontrowersyjna, orzekanie grzywny obok kary pozbawienia wolności z warunkowym zawieszeniem jej wykonania. Pocucie bezkarności może być neutralizowane właściwym dobrem elementów probacyjnych.

9. Należy zmienić system orzekania grzywny. Grzywna nie ma być karą prowadzącą do ruiny majątkowej sprawcy i jego rodziny. Ma stanowić dolegliwość utrudniającą lub nawet uniemożliwiającą sprawcy osiągnięcie w pewnym okresie wyższego standardu życiowego. Grzywna musi być orzekana nie tylko w rozmiarach adekwatnych do stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu, ale przede wszystkim musi uwzględniać możliwości płacnicze skazanego. Mając powyższe na uwadze, wydaje mi się, że lepiej od obecnej regulacji spełniać będzie te funkcje grzywny system dniówkowego jej orzekania (tzw. system skandynawski). Umożliwia on orzekanie liczby dniówek przy uwzględnieniu stopnia zawinienia oraz dyrektyw sprawiedliwościowego oraz społecznego i indywidualnego oddziaływania. Wysokość dniówki jest orzekana w zależności od sytuacji majątkowej sprawcy względnie jego możliwości zarobkowych.

Dniówkowy system grzywny umożliwia orzekanie grzywny przy uwzględnieniu procesów inflacyjnych.

10. Kara ograniczenia wolności wymaga również pewnych modyfikacji w szczególności w kierunku wprowadzenia przy jej wykonywaniu elementów probacyjnych, zwiększających oddziaływanie resocjalizacyjne. Należy rozszerzyć katalog obowiązków nakładanych na skazanego na karę ograniczenia wolności. W celu wzmocnienia skuteczności kontroli sądu nad wykonaniem tej kary należy wprowadzić możliwość orzekania dozoru nad skazanym.

11. Należy zwiększyć wychowawcze oddziaływanie grzywny poprzez rozłożenie płatności w czasie, z możliwością umorzenia części należności w zależności od postępowania sprawcy.

12. Zasadniczych zmian wymaga regulacja recydywy specjalnej. Podstawą przyjęcia takiej recydywy nie powinno być czysto formalnie traktowane podobieństwo przestępstw, lecz bezskuteczność poprzednio stosowanych metod oddziaływania resocjalizacyjnego. W szczególności podstawą taką powinna być tożsamość postaw będących psychicznym podłożem nowo i poprzednio popełnionych przestępstw. Należy zrezygnować z podziału na recydywę ogólną i specjalną (art. 52 i 60 k.k.) oraz podziału na recydywę specjalną jedno- i wielokrotną.

Należy zrezygnować z obligatoryjnych podwyższeń minimów ustawowego zagrożenia prowadzących do orzekania kar pozbawienia wolności stanowczo za wysokich w stosunku do wagi czynu, prowadzących do długoletniej izolacji sprawcy od społeczeństwa, pogłębiając przez to jeszcze bardziej jego nieprzystosowanie społeczne.

Konsekwencją recydywy powinien być priorytet kary pozbawienia wolności nad karami nieizolacyjnymi.

Zdecydowanie większą rolę od długoterminowych kar pozbawienia wolności powinny spełniać w walce z recydywą nadzór oraz — naturalnie inaczej niż dotychczas realizowany — ośrodek przystosowania społecznego.

13. Kara pozbawienia wolności jako kara zastępcza w wypadku uchylania się od grzywny lub kary ograniczenia wolności powinna być również zmodyfikowana i przybrać kształt specjalnie zorganizowanych ośrodków pracy.

14. Prawo karne musi wyciągnąć wniosek z tego faktu, że zdecydowana większość popełnianych u nas przestępstw związana jest z nadużywaniem alkoholu. Należy wprowadzić obowiązek orzekania środka leczniczego wykonywanego przed karą zasadniczą w tych wszystkich wypadkach, kiedy u podłoża przestępstwa leżała skłonność sprawcy do nadużywania alkoholu.

15. Należy usunąć z ustawy karnej przepisy związane z chuligańskim charakterem występkę.

Dzisiejszy obraz polskiego społeczeństwa zmienił się zasadniczo w stosunku do obrazu, jaki miał miejsce w latach pięćdziesiątych, i nie wydaje się dzisiaj konieczne utrzymywanie zmodyfikowanej formy odpowiedzialności zależnej od tak ocennych cech, jakie podane zostały w art. 120 § 14. Czyny kwalifikowane dzisiaj jako chuligańskie są prawie wyłącznie związane z nadużyciem alkoholu i propozycja zawarta w par. 14 wydaje się wystarczająca.

Badania praktyki dowodzą jednoznacznie, że nie da się ustalić kryteriów różnicujących grupy spraw, w których sądy przyjęły chuligański charakter czynu, od spraw, w których charakteru tego nie przyjęły. Zbyt poważne są różnice w konsekwencjach prawnych, aby utrzymywać odrębność opartą na tak niepewnych podstawach. Rzecz oczywista, że dokonanie czynu o cechach wyszczególnionych w art. 120 § 14 będzie brane przez sąd pod uwagę w ramach sędziowskiego wymiaru kary.

Zgłoszone tu propozycje dotyczą tylko zagadnień części ogólnej kodeksu karnego. Zakres zmian, które powinny nastąpić w części szczególnej, zależy w dużym stopniu od akceptacji kierunków zmian przepisów ogólnych, wyznaczających zasady polityki karnej.

Załącznik 2

Władysław Mąciór
Uniwersytet Jagielloński

KIERUNKI ZMIAN W ZAKRESIE CZĘŚCI OGÓLNEJ KODEKSU KARNEGO

(uwagi do dyskusji)

PROBLEMY ZASADNICZE

1. Postacie zjawiskowe przestępstwa

W związku z przepisem art. 17 i art. 19 § 2 k.k. nasuwa się bardzo ważne pytanie, czy odpowiedzialność karna za podżeganie i pomocnictwo do przestępstw indywidualnych unormowana została w sposób właściwy. Moim zdaniem — nie. To zaś dlatego, że unormowanie to nie harmonizuje w całej pełni z zasadą indywidualizacji winy, co naturalnie rzutuje w nieuzasadniony sposób na odpowiedzialność karną podżegacza i pomocnika.

Nie ulega chyba żadnej wątpliwości, że podżeganie i pomocnictwo do przestępstw indywidualnych jest możliwe także wtedy, gdy podżegacz i pomocnik nie mają kwalifikacji sprawczych. Zgodzić trzeba się również z tym, że — z kryminalno-politycznego punktu widzenia — podżeganie i pomocnictwo do przestępstw indywidualnych powinno być karane. Tylko że z tego wcale nie wynika, iż niekwalifikowany podżegacz lub pomocnik powinien odpowiadać tak samo jak kwalifikowany sprawca. I właśnie tu tkwi sedno sprawy.

Jest chyba rzeczą jasną, że z punktu widzenia zasady indywidualizacji winy nie można stawiać zarzutu — z powodu naruszenia określonego obowiązku — komuś, na kim obowiązek ten nie ciąży. Przyjęte zaś w art. 19 § 2 k.k. unormowanie stawia na równi, pod względem odpowiedzialności karnej, osoby nie obciążone określonymi obowiązkami — z osobami, na których takie obowiązki ciążyą.

Sądzę więc, że nowe uregulowanie odpowiedzialności karnej za podżeganie i pomocnictwo do przestępstw indywidualnych polegać powinno na:

- a) skreśleniu przepisu art. 19 § 2 k.k.;
- b) wprowadzeniu do kodeksu karnego zasady, że „wszelkie okoliczności osobiste, które odpowiedzialność karną wyłączają lub łagodzą albo zaostrzają, uwzględnia się tylko co do tej osoby, której dotyczy”, co można osiągnąć przez odpowiednią modyfikację przepisu art. 17 k.k.;
- c) wprowadzeniu do kodeksu karnego przepisu następującej treści: „Jeżeli okoliczności osobiste, które uzasadniają odpowiedzialność karną sprawcy, nie zachodzą po stronie podżegacza lub pomocnika, sąd stosuje do nakłaniającego lub udzielającego pomocy nadzwyczajne złagodzenie kary”.

W ten sposób zasada indywidualizacji winy zostałaby — w ramach odpowiedzialności karnej za podżeganie i pomocnictwo do przestępstw indywidualnych — w pełni uwzględniona, gdyż stopień zarzutu stawianego sprawcy (podżegaczowi lub pomocnikowi) bezprawnego czynu zależałby nie tylko od konkretnej sytuacji motywacyjnej, w której sprawca (podżegacz lub pomocnik) działał albo zaniechał nakazanego działania, ale także od określonych osobistych właściwości sprawcy (podżegacza lub pomocnika), które to właściwości rzutują przecież na stopień winy.

2. Kara śmierci

Należy znieść karę śmierci za przestępstwa polityczne. Nie da się chyba zaprzeczyć, że walka o władzę za pomocą stosowania kary śmierci nie jest w swej istocie niczym innym, jak tylko walką o panowanie jednych nad drugimi. Jeśli tych, którzy w walce o cele polityczne dopuszczają się np. gwałtownych zamachów na życie przeciwników politycznych albo podejmują akcje sabotażowe, skazuje się na karę śmierci, to w ten sposób wykazuje się jedynie fizyczną, a nie moralną przewagę nad nimi.

Dalsza kwestia to pytanie, czy należy utrzymać karę śmierci za najcięższe zbrodnie o charakterze kryminalnym, a więc za umyślne zabójstwo człowieka oraz za kwalifikowany rozbój. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie jest bardzo trudne, gdyż jedne argumenty przemawiają za zniesieniem, inne natomiast — za utrzymaniem kary śmierci, naturalnie tylko w zakresie najcięższych zbrodni kryminalnych. Zwolennicy kary śmierci wychodzą z założenia, że państwo ma moralne prawo do karania śmiercią. Bez tego założenia wszelkie inne argumenty na rzecz kary śmierci nie mogłyby być przekonywujące.

Praktyka wymiaru sprawiedliwości tych krajów, w których kara śmierci została zniesiona, wykazuje, że w czasie pokoju można się obejść bez stosowania kary śmierci. Powstaje jednak pytanie, czy zamiast kary śmierci należy stosować karę dożywotniego więzienia, czy też wystarczy stosować karę długoterminowego pozbawienia wolności.

3. Kara pozbawienia wolności

Dolna granica kary pozbawienia wolności (art. 32 § 1 k.k.) jest stanowczo za wysoka. Należy więc obniżyć ją do jednego miesiąca. Kara krótkoterminowego pozbawienia wolności może również spełnić swoją rolę. Nie trzeba tylko — w imię z góry przyjętych założeń oraz w sposób uproszczony — sprowadzać tej roli do wychowania skazanego, nawet jeśli wychowanie poprzez karę pozbawienia wolności w ogóle jest możliwe.

W wypadkach zaś alternatywnych zagrożeń karę pozbawienia wolności należy stosować tylko wtedy, gdy jest to konieczne — ze względu na osobę sprawcy — do zapewnienia porządku społecznego.

4. Kara grzywny

Przepisy dotyczące kary grzywny (art. 36 § 2 — § 4 k.k.) oraz praktyka jej wymierzania budzą uzasadnione zastrzeżenia. W związku z tym należy:

- a) skreślić § 4 art. 36 k.k.,
- b) znieść obowiązek i zastąpić go uprawnieniem sądu do orzekania grzywny obok kary pozbawienia wolności, jeżeli sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej,
- c) obniżyć górną granicę kary grzywny, o której mowa w art. 36 § 2 k.k.,
- d) wprowadzić zakaz orzekania grzywny (art. 36 § 2 k.k.) w kumulacji z karą dodatkową konfiskaty mienia.

A skoro już mowa o konfiskacie mienia, to przy okazji należy podkreślić, że ta swoista kara dodatkowa nie powinna być orzekana obligatoryjnie, ale jedynie fakultatywnie — i tylko w szczególnie uzasadnionych wypadkach.

5. Wymiar kary (art. 50 k.k.)

Od momentu wejścia w życie kodeksu karnego przepis art. 50 budził zasadnicze wątpliwości i zastrzeżenia, co doprowadziło do dużych rozbieżności w jego interpretacji. Być może, przepis art. 50 k.k. pomyślany był jako wyraz swoistego kompromisu, jako próba pogodzenia ze sobą trzech różnych dyrektyw wymiaru kary. Jeśli tak, to trzeba powiedzieć, że była to próba chybiona.

Na kwestię dyrektyw wymiaru kary można się naturalnie różnie zapatrywać. Osobiście jestem zdania, że względy ogólnoprewencyjne nie powinny stanowić wskazówki wymiaru kary. Raz dlatego, że dotąd nie wykazano związku między wymiarem kary według wskazań prewencji generalnej a niepopelnianiem przestępstw przez innych. Po wtóre dlatego, że gdyby nawet taki związek istniał, wówczas powstałoby zasadnicze pytanie, czy państwo ma moralne prawo do niesprawiedliwego karania po to tylko, aby w ten sposób zapobiec popełnianiu przestępstw przez innych.

Moim zdaniem naczelną dyrektywą wymiaru kary powinien być stopień winy sprawcy, przy równoczesnym uwzględnieniu wielkości bezprawia, czyli rodzaju i rozmiaru szkody wyrządzonej przestępstwem. Sądzę, że przy wymiarze kary nie można pominąć obiektywnego elementu szkody, oczywiście szkody wyrządzonej z winy sprawcy. Pojęcie „wina” nabiera bowiem właściwego sensu z odniesienia jej do bezprawnego czynu.

Ponadto sąd powinien brać pod uwagę przy wymiarze kary zapobiegawcze i wychowawcze cele kary w stosunku do skazanego, jednakże tylko o tyle, o ile nie prowadzi do rażącej niewspółmierności kary w relacji do stopnia winy sprawcy oraz wielkości bezprawia wyrządzonego przez sprawcę.

Jest rzeczą jasną, że wymiar kary grzywny wymaga dodatkowych postanowień, a wymiar kary młodocianym — odrębnego unormowania, ale kwestie te nie budzą chyba poważniejszych wątpliwości.

6. Nadzwyczajne zaostrenie kary za przestępstwa o charakterze chuligańskim

Należy skreślić przepis art. 59 k.k. oraz przepis art. 120 § 14 k.k., a to z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że przepis art. 50 k.k. pozwala — przynajmniej w zasadzie — na uwzględnienie tego wszystkiego, co wiąże się z przestępstwami o charakterze chuligańskim. Pozwala więc również na prawidłowe stosowanie represji karnej, i to w dodatku bez tego „automatyzmu” przy wymiarze kary, którym obciążony jest przepis art. 59 k.k. Podobnie przedstawia się sprawa w zakresie warunkowego zawieszenia kary. Po wtóre dlatego, że przepisy art. 59 oraz art. 120 § 14 k.k. były w praktyce nie tylko wadliwie interpretowane i stosowane, ale wręcz nadużywane.

7. Powrót do przestępstwa

Przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej w warunkach recydywy należą niewątpliwie — mówiąc delikatnie — do najmniej udanych rozwiązań kodeksu karnego. Chcąc możliwie krótko ująć ten bardzo trudny problem, należy podkreślić, iż wydaje się celowe i wystarczające operowanie w kodeksie karnym tylko jednym pojęciem „recydywy”. To jednolite pojęcie „recydywy” nie może być jednak zbyt wąskie. Pomijając spór o to, czy w wypadku recydywy można mówić o antyspołecznym nastawieniu sprawcy, czy też o winie trybu życia, wypada tylko zaznaczyć, że przestępstwo popełnione w recydywie nie musi wynikać z takich samych pobudek czy też motywów jak poprzednie; wystarczy, jeśli jest to umyślne przestępstwo tego samego rodzaju co poprzednie. Krótko mówiąc, o recydywie powinny decydować m.in. takie same pobudki czy motywy albo ten sam rodzaj przestępstw popełnionych z winy umyślnej. Być może, w tym drugim przypadku byłoby celowe uzależnienie recydywy nie tylko od tego samego rodzaju przestępstw, ale także od takich samych lub podobnych okoliczności ich popełnienia.

Co się zaś tyczy konsekwencji recydywy w zakresie wymiaru kary, to powinny one polegać na tym, że sąd może orzec karę w granicach do najwyższego ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę, nie przekraczając jednak granicy danego rodzaju kary, albo też na tym, że sąd uwzględni popełnienie przestępstwa w recydywie jako okoliczność wpływającą na zaostrenie kary. Możliwe są naturalnie jeszcze inne konsekwencje, a więc np. takie, że w razie skazania za przestępstwo popełnione w recydywie sąd wymierza karę nie niższą od

jednego roku, ale taki „automatyzm” wymiaru kary — pomijając nawet różne inne względy — prowadzi do komplikacji wtedy, gdy obok recydywy zachodzi podstawa do nadzwyczajnego złagodzenia kary.

W zakresie zaś środków specjalnych (zabezpieczających, bo przecież w gruncie rzeczy o takie chodzi) konsekwencje recydywy powinny chyba polegać na tym, że w wypadku skazania sprawcy za przestępstwo popełnione w recydywie po raz pierwszy lub po raz drugi — sąd może orzec nadzór ochronny, jeżeli uzna to za celowe ze względu na osobę sprawcy. Natomiast w wypadku skazania sprawcy za przestępstwo popełnione w recydywie co najmniej po raz trzeci — sąd orzeka nadzór ochronny; a tylko wtedy, gdy nie jest to wystarczające dla zapobieżenia powrotowi do przestępstwa, sąd orzeka umieszczenie skazanego w ośrodku przystosowania społecznego.

NIKTÓRE PROBLEMY DRUGORZĘDNE

1. Należy skreślić przepis art. 22 § 2 k.k., gdyż nie stanowi on niczego nowego w porównaniu z tym, co zawiera przepis art. 22 § 1 k.k. Przepis art. 22 § 2 k.k. jest więc niepotrzebną wypowiedzią ustawy.

2. Warunkowe umorzenie postępowania można uzależnić od poręczenia jedynie wtedy, gdy poręczenie jest celowe nie tylko ze względu na osobę sprawcy, ale także ze względu na organizację społeczną, kolektyw lub osobę, która ma udzielić poręczenia.

3. Należy skreślić przepis art. 34 § 3 k.k., gdyż w praktyce nie jest on zbyt łatwy do realizacji i raczej nie nadaje karze ograniczenia wolności poważnego charakteru.

4. W przepisie art. 54 § 1 k.k. należy skreślić wyrażenie „...a wymierzona za nie kara nie byłaby surowsza od 6 miesięcy pozbawienia wolności...” Że to restryktywne wyrażenie nie jest celowe, a nawet zbyt poważne, tego chyba nie potrzeba uzasadniać.

5. Jest rzeczą wątpliwą, czy przyczynienie się sprawcy do ujawnienia przestępstwa powinno stanowić podstawę do nadzwyczajnego złagodzenia kary (art. 57 § 2 pkt 1 k.k.). W każdym jednak razie manipulowanie tym przepisem w toku postępowania przygotowawczego musi budzić duże zastrzeżenia.

6. Wątpliwe jest również to, czy w wypadku warunkowego zawieszenia wykonania kary sąd powinien brać pod uwagę względy na społeczne oddziaływanie kary (art. 73 § 2 k.k.). Warunkowe zawieszenie wykonania kary jest instytucją o charakterze indywidualno-prewencyjnym, wobec czego włączanie do tej instytucji elementów generalno-prewencyjnych stanowi chyba pomieszanie dwóch różnych kwestii.

Kraków, luty 1981 r.

Załącznik 3

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych

Wstępny społeczny projekt nowelizacji ustawy
z dnia 19 kwietnia 1969 roku

KODEKS KARNY

Opracowanie Komisji Kodyfikacyjnej
powołanej przez I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości
NSZZ „Solidarność”

Kraków, styczeń–maj 1981 r.

CZEŚĆ OGÓLNA

Art. 1 do 9 pozostają bez zmian.

Art. 10 § 1 i § 2 pozostają bez zmian.

§ 3. „W wypadku określonym w § 2 sąd wymierza karę na podstawie przepisu przewidującego karę najsurowszą, uwzględniając zbieg przepisów jako okoliczność wpływającą na zaostrenie kary, co nie stoi na przeszkodzie orzeczeniu kar dodatkowych i środków zabezpieczających na podstawie innych zbiegających się przepisów”.

Art. 10 bis. „Jeżeli sprawca przy pomocy dwóch lub więcej jednorodnych zachowań popełnia kilka czynów zabronionych takich samych czy do siebie zbliżonych, w wyniku albo jednego zamiaru lub odradzającego się systematycznie wciąż tego samego rodzaju zamiaru, albo powtarzającej się lekkomyślności czy niedbalstwa, a przedmiotem zamachu nie są dobra ściśle osobiste, to odpowiada za jedno przestępstwo ciągłe. Sąd ocenia jego zachowanie się jako okoliczność obciążającą, a w wyjątkowych wypadkach może orzec karę w granicach do największego ustawowego zagrożenia zwiększonego o połowę, nie przekraczając jednak danego rodzaju kary”.

Art. 10c. „Za przestępstwo odpowiada nie tylko ten, kto swoim zachowaniem się skutek spowodował, ale i ten, kto wbrew szczególnemu obowiązkowi skutkowi się nie przeciwstawił”.

Art. 11 § 1. „Odpowiada za usiłowanie, kto w celu popełnienia czynu zabronionego, swoim zachowaniem się zmierza bezpośrednio ku jego dokonaniu, które jednak nie następuje”.

§ 2 pozostaje bez zmian.

Art. 12 do 17 pozostają bez zmian.

Art. 18 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2. „Odpowiada za pomocnictwo, kto chcąc, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego albo godząc się na to, czynem lub słowem ułatwia przed, podczas lub po dokonaniu czynu zabronionego jego popełnienie”.

Art. 19 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2. „Jeżeli okoliczności osobiste, które uzasadniają odpowiedzialność karną sprawcy nie zachodzą pod stronie podlegacza lub pomocnika, sąd stosuje do nakłaniającego lub udzielającego pomocy nadzwyczajne złagodzenie kary”.

Art. 20 do 21 pozostają bez zmian.

Art. 22 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2. „Działła w obronie koniecznej w szczególności ten, kto występuje w celu przywrócenia porządku lub spokoju publicznego” (skreśla się: „choćby to nie wynikało z obowiązku służbowego”).

Art. 23 do 25 pozostają bez zmian.

Art. 26 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2 skreśla się.

Art. 27 § 1. „Sąd może warunkowo umorzyć postępowanie karne, gdy stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu...”.

§ 2. Warunkowego umorzenia nie stosuje się, gdy przestępstwo jest zagrożone karą przekraczającą 5 lat pozbawienia wolności”.

Art. 28 § 1 skreśla się.

Art. 28 § 2 staje się § 1.

§ 3 staje się § 2.

§ 4 staje się § 3.

Dodać § 4. „Warunkowo umarżając postępowanie karne, sąd może na okres próby poddać sprawcę pod dozór wyznaczonej osobie, instytucji lub organizacji społecznej”.

Art. 29 pozostaje bez zmian.

Art. 30. „Karami zasadniczymi są:

1) 25 lat pozbawienia wolności,

2) pozbawienie wolności,

3) ograniczenie wolności,

4) grzywna.

§ 2 i § 3 skreśla się.

Art. 31 skreśla się.

Art. 32 § 1. „Kara pozbawienia wolności trwa najmniej 1 miesiąc, najwyżej 15 lat”.

§ 2 pozostaje bez zmian.

Art. 33 pozostaje bez zmian.

Art. 34 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

§ 3 skreśla się.

Art. 35. „Wymierzając karę ograniczenia wolności sąd może nałożyć na skazanego obowiązki przewidziane w art. 75 § 1 pkt 1–3 oraz pkt 5–9”.

Art. 36 § 1. „Grzywnę wymierza się w stawkach dziennych.

§ 2. Najniższa grzywna wynosi 5 stawek dziennych, najwyższa 360 stawek dziennych.

§ 3. Stawkę dzienną ustala się stosownie do warunków majątkowych i możliwości zarobkowych sprawcy w chwili wyrokowania, jednak nie może ona być niższa niż 100 zł i wyższa niż 5000 zł.

§ 4. Sąd może orzec grzywnę obok kary pozbawienia wolności, jeżeli sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej” (dotychczasowy przepis art. 36 § 1–4 skreśla się).

Art. 37 § 1. „W wypadku nieuiszczenia grzywny w terminie lub uchylenia się od wykonania kary ograniczenia wolności, sąd zarządza umieszczenie skazanego w ośrodku pracy przymusowej.

§ 2. Czas przebywania w ośrodku pracy przymusowej odpowiada ilości nieuiszczonych stawek dziennych grzywny lub pozostającego do wykonania okresu, na jaki została orzeczona kara ograniczenia wolności”.

Art. 38 i 39 pozostają bez zmian.

Art. 40 § 1. „Sąd orzeka pozbawienie praw publicznych w razie skazania:

1) na karę 25 lat pozbawienia wolności,

2) za zbrodnię przeciwko podstawowym interesom politycznym lub gospodarczym PRL,

3) za inną zbrodnię popełnioną w celu osiągnięcia korzyści majątkowej”.

§ 2 pozostaje bez zmian.

Art. 41 do 43 pozostają bez zmian.

Art. 44 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2 skreśla się.

Art. 45 pozostaje bez zmian.

Art. 46 § 1. „Sąd orzeka konfiskatę całości albo części mienia w razie skazania za zbrodnie:

- 1) przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym PRL,
- 2) inną zbrodnię popełnioną w celu osiągnięcia korzyści majątkowej”.

Art. 46 § 2. „Sąd nie orzeka konfiskaty mienia w razie skazania na grzywnę”.

Art. 47 do 49 pozostają bez zmian.

Art. 50 § 1. „Sąd wymierza karę według swego uznania, w granicach przewidzianych w ustawie, oceniając stopień zawinienia i biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które kara ma osiągnąć w stosunku do skazanego”.

§ 2 pozostaje bez zmian.

§ 3 skreśla się.

Art. 51 pozostaje bez zmian.

Art. 52 skreśla się.

Art. 53 pozostaje bez zmian.

Art. 54 § 1. „Jeżeli przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 3, sąd wobec sprawcy nie skazanego poprzednio za przestępstwo umyślne orzeka karę ograniczenia wolności albo grzywny, chyba że szczególne względy przemawiają za orzeczeniem kary pozbawienia wolności.

§ 2. Jeżeli przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 5, sąd wobec sprawcy nie skazanego poprzednio za przestępstwo umyślne może orzec karę ograniczenia wolności albo grzywnę, jeżeli uzna orzeczenie takiej kary za celowe”.

Art. 55 skreśla się.

Art. 56 pozostaje bez zmian.

Art. 57 § 1. „Poza wypadkami wymienionymi w przepisach szczególnych, sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary w stosunku do nieletniego odpowiadającego w myśl art. 9 § 2.

§ 2. Sąd może wyjątkowo zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary:

- 1) w stosunku do młodocianego,
- 2) ze względu na postawę sprawcy, zwłaszcza gdy czynił starania o naprawienie szkody lub jej zapobieżenie,
- 3) w stosunku do współsprawcy przestępstwa popełnionego we współdziałaniu z innymi osobami, jeżeli jego rola była podrzędna, a odniesiona przez niego bezprawna korzyść jedynie niewielka w stosunku do innych.

§ 3. Nadzwyczajne złagodzenie kary polega na wymierzeniu kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia albo kary łagodniejszego rodzaju według następujących zasad:

- 1) jeżeli czyn stanowi zbrodnię, sąd wymierza karę pozbawienia wolności nie niższą od jednej trzeciej dolnej granicy zagrożenia,
- 2) jeżeli czyn stanowi występki zagrożony karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 albo od roku do lat 10, sąd wymierza karę pozbawienia wolności od jednego miesiąca albo karę łagodniejszego rodzaju.

§ 4 pozostaje bez zmian.

Art. 58 i 59 skreśla się.

Art. 60. „Jeżeli sprawca skazany poprzednio za przestępstwo umyślne na karę pozbawienia wolności popełnia znów w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary umyślne przestępstwo tego rodzaju, że w związku z poprzednio popełnionym przestępstwem wskazuje ono na niezmienny naganny tryb życia, to sąd:

- a) zamiast kary ograniczenia wolności albo grzywny przewidzianej w ustawie orzeka karę pozbawienia wolności do 1 roku,
- b) orzekając karę pozbawienia wolności uwzględnia powtórne popełnienie przestępstwa jako okoliczność wpływającą na zaostrzenie kary,

c) nie może skazanemu zawiesić warunkowo wykonania kary, chyba że wyjątkowo okoliczności usprawiedliwiają ten sposób wykonania kary przy zastosowaniu odpowiednich obowiązków przewidzianych w art. 75 § 2,

d) może zastosować nadzór ochronny, a jest zobowiązany do jego zastosowania, gdy zaistniał już powtórny powrót do przestępstwa, chyba że uzna za celowe zastosowanie ośrodka przywracania społecznego” (przepis powyższy w miejsce dotychczasowego art. 60).

Art. 61 i 62 skreśla się.

Art. 63 do 65 pozostają bez zmian, z tym że w art. 64 i 65 § 1 oraz § 3 „ośrodek przystosowania społecznego” zastępuje się wyrażeniem „ośrodek przystosowania społecznego”.

Art. 66 i 67 pozostają bez zmian.

Art. 68 § 1 skreśla się.

Art. 68 § 2 pozostaje bez zmian.

Art. 69 do 72 pozostają bez zmian.

Art. 73 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2. Skreśla się ostatnie zdanie od słów: „sąd bierze również pod uwagę, czy względy na społeczne oddziaływanie kary nie przemawiają przeciwko warunkowemu zawieszeniu jej wykonania”.

Art. 73 § 3 skreśla się.

Art. 74 i 75 pozostają bez zmian.

Art. 76 § 1 skreśla się, § 2 i 3 pozostają bez zmian.

Art. 77 pozostaje bez zmian.

Art. 78 § 1. „Sąd zarządza wykonanie kary, jeżeli skazany w okresie próby popełnił przestępstwo umyślne tego rodzaju, że w związku z poprzednio popełnionym przestępstwem, wskazuje ono na niezmienny naganny tryb życia i orzeczono za nie prawomocnie karę pozbawienia wolności”.

§ 2 i 3 pozostają bez zmian.

Art. 79 pozostaje bez zmian.

Art. 80 do 82 pozostają bez zmian.

Art. 83 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

§ 3. „Na poczet grzywny sąd zaliczy okres tymczasowego aresztowania, przyjmując jeden dzień aresztu za równoważny trzem stawkom dziennym”.

Art. 84 § 1 pozostaje bez zmian, § 2 i 3 skreśla się.

Art. 85 skreśla się.

Art. 86 pozostaje bez zmian.

Art. 87 lub 36 bis. „Sąd może orzec wykonanie grzywny w ratach na okres nie przekraczający lat 3, nakładając na skazanego obowiązki przewidziane w art. 75 § 2 pkt 1–3 i pkt 5–9”.

Art. 88 § 1 — obecne brzmienie art. 88.

§ 2. „Skazanego na karę grzywny w warunkach określonych w art. 87 (lub 36 bis), który zapłacił przynajmniej dwie trzecie orzeczonej grzywny oraz przestrzegał porządku prawnego, jak również wykonał nałożone na niego obowiązki, sąd może zwolnić od zapłacenia reszty grzywny.

Art. 89 pozostaje bez zmian.

Art. 90 § 1 pozostaje bez zmian, § 2 skreśla się.

Art. 91 § 1 pozostają bez zmian, § 2 skreśla się.

§ 3 skreśla się od słów: „zastosowanie przepisu § 2 następuje, jeżeli chociażby jedno z przestępstw popełniono w warunkach określonych w tym przepisie”.

Art. 92 pozostaje bez zmian.

Art. 93 § 1 pozostaje bez zmian, § 2 skreśla się.

Art. 94 — skreśla się słowa: „dotyczące poręczenia”.

Art. 95 § 1. „Sąd odwołuje warunkowe zwolnienie, jeżeli zwolniony w okresie próby popełnił przestępstwo umyślne tego rodzaju, że w związku z poprzednio popełnionym

przestępstwem wskazuje ono na niezmieniony naganny tryb życia, a orzeczono za nie prawomocnie karę pozbawienia wolności”.

§ 2 pozostaje bez zmian.

Art. 96 i 97 pozostają bez zmian.

Art. 98 skreśla się.

Art. 99 pozostaje bez zmian.

Art. 100 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2 — zmienić stosownie numerację przepisów.

§ 3 pozostaje bez zmian.

Art. 101 do 110 pozostają bez zmian.

Art. 111 § 1. „Zatarcie skazania następuje z mocy samego prawa, za występki z upływem lat 5, za zbrodnie z upływem lat 10 od wykonania albo darowania kary pozbawienia wolności, albo od przedawnienia jej wykonania”.

§ 2 skreśla się.

§ 3. „W razie skazania na karę ograniczenia wolności, grzywnę albo karę dodatkową w myśl art. 56, zatarcie skazania następuje z mocy prawa z upływem 3 lat od wykonania lub darowania kary albo przedawnienia jej wykonania”.

§ 4 pozostaje bez zmian.

Art. 112 do 119 pozostają bez zmian.

Art. 120 — skreśla się § 2, § 9 i § 14, pozostałe paragrafy bez zmian.

Art. 121 pozostaje bez zmian.

CZEŚĆ SZCZEGÓLNA

Rozdział XIX

Art. 122, 123 i 124 § 1, § 2 — kara od 5 do 15 lat pozbawienia wolności albo 25 lat pozbawienia wolności.

Art. 125 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Art. 126 § 1 i 2 — kara pozbawienia wolności od 5 lat do lat 15 albo 25 lat pozbawienia wolności.

Art. 127 skreśla się.

Art. 128 § 1 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 2 pozostaje bez zmian.

§ 3 pozostaje bez zmian.

Art. 129 pozostaje bez zmian.

Art. 130 § 1 i 2 — kara pozbawienia wolności od lat 3 do lat 15.

Art. 131 § 1 i 2 — kara pozbawienia wolności od lat 3 do lat 15.

Art. 132 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 133 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Art. 134 i art. 135 skreśla się.

Rozdział XX

Art. 136 § 1 — kara pozbawienia wolności od lat 3 do lat 15.

§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 137 § 1 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 138 § 1 — kara pozbawienia wolności od lat 3 do lat 15.

§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 139 § 1 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 140 § 1 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.

- § 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 141 pozostaje bez zmian.
Art. 142 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 143 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 144 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 145 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 3 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
Art. 146 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
Art. 147 § 1 i 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

Rozdział XXI

- Art. 148 § 1 — kara pozbawienia wolności od lat 5 do lat 15 albo 25 lat pozbawienia wolności.
§ 2 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 149 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 150 do 152 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 153 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
Art. 145 § 1 i 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
Art. 155 § 1 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
Art. 155 § 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
Art. 156 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 3 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
§ 4 pozostaje bez zmian.
Art. 157 § 1 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
§ 2 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 158 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
§ 3 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 159. „Kto biorąc udział w bójce lub pobiciu człowieka używa broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego narzędzia, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5”.
Art. 160 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 3 skreśla się.
Art. 161 § 1. „Kto bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami zezwolenia wyrabia, przerabia, przywozi z zagranicy, wywozi za granicę, przewozi, przechowuje lub wprowadza do obrotu środki odurzające — podlega karze od 6 miesięcy do lat 8”.
§ 2. „Kto nie będąc do tego uprawniony udziela innej osobie środka odurzającego lub nakłania do zażywania takiego środka — podlega karze pozbawienia wolności do lat 5”.
Art. 162 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2 pozostaje bez zmian.
Art. 163 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
Art. 164 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2 pozostaje bez zmian.

Rozdział XXII

- Art. 165 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 166 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

- Art. 167 § 1 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
§ 2 pozostaje bez zmian.
Art. 168 § 1 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
§ 2 — kara pozbawienia wolności od lat 3 do lat 15.
§ 3 pozostaje bez zmian.
Art. 169 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 170 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 pozostaje bez zmian.
Art. 171 § 1 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
§ 2 pozostaje bez zmian.
Art. 172 § 1 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
§ 2 i 3 pozostają bez zmian.

Rozdział XXIII

- Art. 173 § 1 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
§ 2 pozostaje bez zmian.
Art. 174 § 1 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
§ 2 pozostaje bez zmian.
Art. 175 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 176 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 177 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Rozdział XXIV

- Art. 178 § 1 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 3 i 4 pozostają bez zmian.
Art. 179 i 180 pozostają bez zmian.
Art. 181 § 1 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
§ 2 i 3 pozostają bez zmian.
Art. 182 § 1 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
§ 2 i 3 pozostają bez zmian.

Rozdział XXV

- Art. 183 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 pozostaje bez zmian.
Art. 184 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 185 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 186 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2 pozostaje bez zmian.
Art. 187 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 188 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Rozdział XXVI

- Art. 189 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Rozdział XXVII

- Art. 190 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
Art. 191 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Rozdział XXVIII

- Art. 192 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 193 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 194 i 195 skreśla się.
Art. 196 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 197 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 198 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Rozdział XXIX

- Art. 199 § 1 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
§ 2 — „w wypadku mniejszej wagi sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.
Art. 200 § 1 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
§ 2 — „W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 5”.
Art. 201 skreśla się.
Art. 202 § 1 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
§ 2 skreśla się.
Art. 203 § 1 — kara pozbawienia wolności do 6 miesięcy do lat 8.
§ 2 — „W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.
Art. 204 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 3 skreśla się.
§ 4 pozostaje bez zmian.
Art. 205 § 1 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 3 pozostaje bez zmian.
Art. 206 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 207 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 208 w brzmieniu:
§ 1. „Kto kradnie z włamaniem — podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.
§ 2. W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 5”.
Art. 209 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 210 § 1 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
§ 2. „Jeżeli sprawca rozboju posługuje się bronią palną, nożem lub innym podobnie niebezpiecznym narzędziem albo działa wspólnie z osobą, która posługuje się taką bronią lub takim narzędziem, podlega karze pozbawienia wolności od lat 3 do lat 15”.
Art. 211 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 212 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
§ 3 pozostaje bez zmian.
Art. 213 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 pozostaje bez zmian.
Art. 214 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 3 pozostaje bez zmian.
Art. 215 § 1 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
§ 2 skreśla się, a w to miejsce: „W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.
Art. 216 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Rozdział XXX

- Art. 217 § 1 — skreśla się słowo „choćby” — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 skreśla się.
§ 3 pozostaje bez zmian.
Art. 218 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 pozostaje bez zmian.
Art. 219 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
Art. 220 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 221 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 3 pozostaje bez zmian.
§ 4 skreśla się.
Art. 222 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
Art. 223 § 1 i 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
§ 3 skreśla się.
Art. 224 § 1 i 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 225 § 1 i 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 226 — skreśla się: „lub 4”.

Rozdział XXXI

- Art. 227 § 1 — kara pozbawienia wolności od lat 3 do lat 15.
§ 2 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
§ 3 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 228 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
Art. 229 § 1 i 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
Art. 230 i 231 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
Art. 232 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

Rozdział XXXII

- Art. 233 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 233 bis. „Kto powoduje ciężkie uszkodzenie ciała lub ciężki rozstrój zdrowia funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10”.
Art. 234 § 1 i 2 skreśla się
Art. 235 — kara pozbawienia wolności do lat 3.
Art. 236, 237, 238 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.
Art. 239 § 1. „Funkcjonariusz publiczny, który w związku z pełnieniem swej funkcji przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo ich obietnicę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.
§ 2 i 3 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 240 — „Kto dopuszcza się przestępstwa określonego w art. 239, pełniąc funkcję związaną ze szczególną odpowiedzialnością, podlega karze pozbawienia wolności od lat 3 do lat 15”.
Art. 241 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 skreśla się.
§ 3 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
§ 4 skreśla się.
Art. 242 do 245 pozostają bez zmian.
Art. 246 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.
§ 3 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

§ 4. „Przepisów § 1–3 nie stosuje się, gdy czyn wyczerpuje znamiona innego czynu zabronionego, do którego znamion należy przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązków”.

Rozdział XXXIII

Art. 246 bis § 1. „Kto nadużywając swego stanowiska służbowego lub funkcji w organizacjach politycznych albo społecznych usiłuje wpływać na indywidualną decyzję sędziego lub ławnika, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Osoba, na której decyzję usiłowano wpłynąć, jeśli nie zawiadomi natychmiast o tym fakcie właściwego przełożonego, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny”.

Art. 247 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2, 3 i 4 pozostają bez zmian.

Art. 248 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 249 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 250 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2 pozostaje bez zmian.

Art. 251 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Art. 252 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2 — „Nie podlega karze sprawca czynu określonego w § 1, który pomaga osobie najbliższej uniknąć odpowiedzialności karnej albo dopuszcza się tego czynu z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższym”.

§ 3 skreśla się.

Art. 253 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 254 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2 pozostaje bez zmian.

Art. 255 § 1 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

§ 2 pozostaje bez zmian.

Art. 256 § 1 — kara pozbawienia wolności do roku.

§ 2 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 257 § 1 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Art. 258 i 259 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Rozdział XXXIV

Art. 260 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Art. 260 § 3 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 261 — kara pozbawienia wolności od lat 3 do lat 15.

Art. 262 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 263 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 264 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Rozdział XXXV

Art. 265 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2 skreśla się.

§ 3 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Art. 266 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2 pozostaje bez zmian.

§ 3 skreśla się.

§ 4 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 267 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Art. 268 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 269 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

Rozdział XXXVI

Art. 270 § 1. „Kto publicznie lży, wyszydza lub poniża Naród Polski, Polską Rzeczpospolitą Ludową, jej ustrój lub ustrój naczelnych organów — podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.

§ 2 pozostaje bez zmian.

Art. 271 skreśla się.

Art. 272 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 273 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

§ 3 pozostaje bez zmian.

Art. 274 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 275 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2 skreśla się.

Art. 276 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 3 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Art. 277 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

Art. 278 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2 i 3 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 279 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 280 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 281 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 282 skreśla się.

Art. 283 § 1 — kara pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 2 — kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 3 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 284 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Art. 285 — kara ograniczenia wolności albo grzywny.

Art. 286 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 287 — kara pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 288 § 1 — kara pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2 skreśla się.

Koordinator: *Władysław Wolter*

**PROTOKÓŁ DYSKUSJI
NA II OGÓLNOPOLSKIM FORUM PRAWNIKÓW**

Kraków

(Wypowiedzi poszczególnych osób opracowano na podstawie protokołów i taśm)

Doc. dr A. Zoll z upoważnienia przewodniczącego Komisji prof. dra W. Woltera zreferował projekt nowelizacji k.k. zaznaczając, że nie będzie omawiał całości proponowanych zmian, które zostały wydrukowane, ograniczy się do zasygnalizowania najbardziej kontrowersyjnych punktów, co będzie wprowadzeniem do dyskusji.

Przedstawione przez Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych projekty mają charakter wstępny. Po opublikowaniu tekstów projektów Komisja kontynuowała prace i dzisiaj przedstawiamy również pewne uzupełnienia i zmiany do projektu kodeksu karnego. Dzisiejsza dyskusja pozwoli z pewnością na lepsze poznanie opinii środowiska prawniczego. Komisja miała okazję zapoznawać się z głosami prawników na temat prezentowanych rozwiązań. Opinie dotychczasowe o projekcie zebraliśmy podczas spotkań członków Komisji z prawnikami. Takie spotkania odbyły się w Krakowie, Tarnowie, Kielcach. Również na adres Komisji wpłynęły uwagi pisemne od poszczególnych osób. Projekt był prezentowany na forum poznańskim. Komisja dziękuje bardzo wszystkim, którzy starali się pomóc jej przy znalezieniu najlepszych rozwiązań. Projekt był również przedmiotem wypowiedzi podczas zjazdu zakładów prawa karnego, który obradował przed tygodniem w Makowie. Swego głosu nie traktuję jako prezentacji projektu i jego uzasadnienia. Sądzę, że proponowane rozwiązania są znane. Moje wystąpienie proszę traktować jako wprowadzenie do dyskusji. Chcę pokazać te punkty, które są szczególnie ważne, a w toku dotychczasowej dyskusji rozdziły największej kontrowersji.

Można stwierdzić, że w toku dotychczasowej dyskusji obroniła się podstawowa idea projektu, tzn. **znaczące zmniejszenie stopnia represyjności** naszego prawa karnego i uelastycznienie rozwiązań, pozwalające sądowi na bardziej zindywidualizowane rozstrzygnięcie poszczególnych przypadków.

Służą realizacji tego kierunku następujące propozycje zawarte w projekcie:

— podwyższenie z 3 do 5 lat granicy zagrożenia, dopuszczającej warunkowe umorzenie postępowania karnego,

— skreślenie kary śmierci,

— obniżenie dolnej granicy pozbawienia wolności do 1 miesiąca,

— zniesienie obligatoryjności orzekania grzywny, wymierzonej obok kary pozbawienia wolności, jeśli sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej,

— zniesienie możliwości orzekania konfiskaty mienia obok skazania na grzywnę,

— wprowadzenie do projektu kategorii przestępstw zagrożonych jedynie karą ograniczenia wolności lub grzywną,

— zmiana art. 54 przez wprowadzenie zasady orzekania kary nieizolacyjnej wobec sprawców czynów zagrożonych karą pozbawienia wolności do 3 lat, orzekanie wobec nich kary pozbawienia wolności jedynie wyjątkowo oraz umożliwienie sądowi orzeczenia kary nieizolacyjnej wobec sprawcy przestępstwa zagrożonego karą pozbawienia wolności do lat 5,

— zniesienie chuligańskiego charakteru występkę jako okoliczności obciążającej (planuje się wprowadzenie stanu nietrzeźwości jako okoliczności obciążającej),

— odmienną w założeniu regulację recydywy opartej nie na powrotnym popełnieniu podobnego czynu, lecz na niepoprawności sprawcy, skasowanie w związku z tym obligatoryjnych zaostrzeń,

— skrócenie okresów wymaganych do zatarcia skazania,

— zmianę zagrożeń znacznej liczby przestępstw,

— zmianę typizacji szeregu przestępstw, prowadzącą do ograniczenia karalności.

Zmniejszeniu stopnia represyjności służy również proponowana w projekcie redakcja sądowych dyrektyw wymiaru kary, w szczególności przez pominięcie dyrektywy społecznego oddziaływania kary i wyznaczenie dla kary nieprzekraczalnych granic w stopniu zawinienia.

W trakcie dyskusji odnotowano głosy opowiadające się za zmniejszeniem górnej granicy kary pozbawienia wolności do lat 10, a jedynie pozostawienie granicy 15 lat w kilku typach przestępczych. Problem jest naszym zdaniem bardzo delikatny i musi być rozpatrywany w kontekście propozycji zniesienia kary śmierci. Uważamy, że w przyszłej ustawie karnej należy pozostawić górną granicę kary pozbawienia wolności 15 lat. Nie wyklucza to oczywiście potrzeby dokonania przeglądu zagrożeń poszczególnych typów i ewentualnego obniżenia ich górnej granicy.

Projekt ma na celu zwiększenie wychowawczego oddziaływania kar i środków stosowanych bez pozbawienia wolności. W tym celu przewiduje się wprowadzenie możliwości nakładania na skazanego na karę ograniczenia wolności obowiązków przewidzianych w art. 75. W projekcie przewidziano również możliwość połączenia grzywny z nałożeniem na skazanego obowiązków przewidzianych w art. 75. Temu celowi (wzmocnieniu oddziaływania wychowawczego) służy również zastąpienie poręczenia dozorem.

Również w tym kontekście należy wspomnieć o proponowanym przez projekt wprowadzeniu zamiast zastępczej kary pozbawienia wolności wykonywanej w zwykłych zakładach karnych, zupełnie nowego środka, tj. ośrodka pracy, w którym pozbawienie wolności ma służyć wyłącznie wyegzekwowaniu przez pracę nałożonych kar nieizolacyjnych.

Komisja wychodzi z założenia, że recydywa powinna opierać się na stwierdzeniu niepoprawności sprawcy. W dotychczasowej dyskusji krytykowane było określenie użyte w projekcie: „nie zmieniony naganny tryb życia” jako nieostre. Jest to niewątpliwie pojęcie nieostre. Trzeba jednak pamiętać, że również nieostre jest określenie „przestępstwo podobne”, mimo jego ustawowej definicji w art. 120 k.k. Należy również podkreślić, że określenie „nienaganny tryb życia” jest określeniem ustawowym występującym w kodeksie wykroczeń.

W projektowanym art. 60 określenie to ma charakter zawężający zakres wypadków, w których może być przyjęta recydywa i umożliwia w większym stopniu indywidualizowanie odpowiedzialności.

W związku z recydywą krytykowane jest również pozostawienie w projekcie ośrodków przeznaczonych dla recydywistów po odbyciu kary. Rzecz jasna, że zmiana nazwy „ośrodek przystosowania społecznego” niczego tu nie ułatwia. Ta zmiana nazwy ma — w rozumieniu Komisji — symbolizować oderwanie się od dzisiejszych metod wykonywania ośrodków przystosowania społecznego. Wydaje się jednak konieczne, z braku sensownej alternatywy, pozostawienie środków oddziaływania na recydywistę. Chodzi tu przede wszystkim o nadzór ochronny, ale w pewnych przypadkach ośrodki zamknięte wydają się niezbędne. Ideą byłoby traktowanie ich jako ośrodków społecznej terapii, przy zapewnieniu w nich odpowiednich humanitarnych warunków.

Szereg uwag zostało podniesionych w dyskusji w związku z próbami nowego ujęcia w projekcie pewnych instytucji.

Najwięcej uwag krytycznych dotyczyło regulacji postaci zjawiskowych przestępstwa. Dyskutanci podnosili niejasność definicji pomocnictwa przez jego określenie jako również ułatwienia „po dokonaniu czynu”. Nie przesądzając tej kwestii należy podnieść, że również dzisiaj nie ma wątpliwości, że pomocnik może działać po dokonaniu czynu, jeśli obietnica działania została dana wcześniej. Podnoszono również brak zsynchronizowania art. 17 z art. 19 § 2 co do określenia okoliczności indywidualizujących.

Komisja proponuje wprowadzenie następujących zmian:

Art. 17 § 1. Okoliczności osobiste, wyłączające lub łagodzące albo zaostrzające odpowiedzialność karną, uwzględnia się tylko co do osoby, której dotyczy.

art. 17 § 2. Jeżeli okoliczności osobiste, które uzasadniają odpowiedzialność karną sprawcy, nie zachodzą po stronie podżegacza lub pomocnika, sąd stosuje do nakłaniającego lub udzielającego pomocy nadzwyczajne złagodzenie kary.

Art. 18 § 1 bez zmian.

§ 2. Odpowiada za pomocnictwo, kto chcąc, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego albo godząc się na to, działaniem lub słowem umożliwia albo ułatwia tej osobie jego pełnienie.

§ 3. Za pomocnictwo odpowiada również ten, kto wbrew szczególnemu obowiązkowi nie przeszkadza innej osobie w popełnieniu czynu zabronionego.

W trakcie dyskusji podnoszono niesłuszność propozycji zawartej w projekcie, aby ograniczyć odpowiedzialność za usiłowanie tylko do wypadków, w których sprawca działa z zamiarem bezpośrednim. Wydaje się, że to zwolennicy karalności usiłowania również przy wystąpieniu zamiaru wynikowego są zobowiązani dać uzasadnienie swojego stanowiska. Wystarczy jednak wskazać na jedno, że trudno jest zrozumieć komuś odpowiedzialność za usiłowanie przestępstwa, którego jednak sprawca popełnić nie chciał.

Szereg uwag dotyczyło stylizacji określenia w projekcie przestępstwa ciągłego. Nie kwestionowano jednak samej potrzeby ustawowego określenia przestępstwa ciągłego. Sprawa ta jest bardzo skomplikowana. Wchodzi tu bowiem w grę szereg elementów, które w ustawowej definicji muszą być oddane. W Komisji zresztą w tym punkcie nie było jednomyślności. Były głosy, pozostające jednak w mniejszości, aby określenie przestępstwa ciągłego ograniczyć jedynie do wypadków umyślnego atakowania wartości społecznych.

W związku z problematyką części szczególnej Komisja zgłasza kilka uzupełnień.

Proponujemy wprowadzić następującą treść art. 154.

Art. 154 § 1. Kto za zgodą kobiety ciężarnej wykonuje zabieg przerwania ciąży lub do tego udziela pomocy, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli czynu określonego w § 1 dopuszcza się osoba nie będąca lekarzem, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

§ 3. Nie popełnia przestępstwa określonego w § 1 lekarz, który wykonuje zabieg za zgodą kobiety ciężarnej w celu uchylenia niebezpieczeństwa grożącego życiu lub w poważnym stopniu zdrowiu kobiety ciężarnej.

§ 4. Kobieta ciężarna, na której dokonano zabiegu przerwania ciąży, nie podlega karze za podżeganie lub pomocnictwo do tego czynu.

Komisja zdaje sobie w pełni sprawę z trudności, jakie napotyka wprowadzenie proponowanego przepisu. Uważamy jednak, że powinniśmy zająć zdecydowane i jednoznaczne stanowisko w tej kwestii. Przepisy prawa karnego mają chronić najwyższe dobro, jakim jest życie ludzkie, i nie mogą zezwalać — poza wypadkami kolizyjnymi — na jego niszczenie. To podejście nakazało również wystąpić o skreślenie kary śmierci z katalogu kar.

Komisja proponuje wprowadzenie następującego przepisu o charakterze interpretacyjnym:

Art. 217 § 2. Przepis § 1 odnosi się również do tego, kto zajmując kierownicze stanowisko w aparacie państwowym lub organizacji politycznej, nie dopełniając obowiązku lub przekraczając swoje uprawnienia przez podjęcie decyzji o cechach niegospodarności, urzeczywistnia czyn wykazujący znamiona określone w tym przepisie.

Wydaje się, że nie ma konieczności szerzej uzasadniać społecznej potrzeby wprowadzenia przepisu umożliwiającego karalność osób podejmujących decyzje za konsekwencje tych decyzji.

Komisja proponuje również wprowadzenie przepisu dającego podstawę do karalności groźby dokonania czynów terrorystycznych.

art. 167 § 2. Kto używa przemocy lub groźby bezprawnej, grożąc wykonaniem aktu terroru na życiu lub zdrowiu innej osoby albo w mieniu w znacznych rozmiarach po to, by wymusić takie zachowanie, do którego inna osoba nie jest zobowiązana, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

W czasie dyskusji podnoszono przydatność proponowanego przez Komisję art. 246 bis. Należy na dzisiejszej konferencji zastanowić się nad celowością wprowadzenia jeszcze innych typów przestępstw oraz nad celowością szerszej depenalizacji, niż to proponowano dotychczas.

Mamy nadzieję, że obrady forum pozwolą Komisji opracować ostateczną wersję społecznego projektu kodeksu karnego.

Doc dr hab. W. Maćior krytycznie ustosunkował się do trzech zasadniczych propozycji zawartych w społecznym projekcie nowelizacji kodeksu karnego, a mianowicie do propozycji: a) zniesienia kary śmierci; b) osobliwego ujęcia ogólnych dyrektyw sądowego wymiaru kary; c) zagrożenia za różne typy przestępstw tylko karą ograniczenia wolności albo grzywną.

Proponowane zniesienie kary śmierci byłoby rozwiązaniem przedwczesnym i ryzykownym z punktu widzenia ochrony społeczeństwa przed najbardziej niebezpiecznymi przestępcami. Takie rozwiązanie byłoby tym bardziej ryzykowne, że przecież obowiązujący kodeks karny nie przewiduje kary dożywotniego więzienia. Nie przewiduje jej również społeczny projekt nowelizacji kodeksu karnego.

Należy jednak bezwzględnie znieść karę śmierci za przestępstwa polityczne, natomiast nadal utrzymać tę karę za ludobójstwo, za umyślne zabójstwo człowieka oraz za niewykonanie rozkazu w warunkach bojowych.

Propozycja nowego ujęcia przepisu art. 50 § 1 k.k. jest błędna z trzech powodów. Po pierwsze dlatego, że proponowane ujęcie tego przepisu nie harmonizuje z art. 1 k.k. Po wtóre dlatego, że ujęcie to nie zgadza się z przepisem art. 50 § 2 k.k., który nakazuje sądowi uwzględniać przy wymiarze kary m.in. rodzaj i rozmiar szkody wyrządzonej przestępstwem, tymczasem proponowane ujęcie § 1 tegoż przepisu sprawę tę zupełnie pomija. Po trzecie wreszcie dlatego, że ujęcie to nie rozstrzyga praktycznie doniosłej kwestii, jaką jest hierarchizacja ogólnych dyrektyw sądowego wymiaru kary.

Projekt przewiduje za ponad 20 typów przestępstw tylko karę ograniczenia wolności lub grzywnę. Uważam tę propozycję za merytorycznie nieuzasadnioną. W praktyce bowiem mogą się zdarzyć takie przypadki, w których skazanie sprawcy za jedno z wyżej wspomnianych przestępstw na karę ograniczenia wolności albo grzywny byłoby nie tylko niecelowe, ale wręcz niepoważne. Być może, będą to przypadki wyjątkowe, ale trzeba się z nimi liczyć i stworzyć podstawę prawną dla racjonalnego ich rozstrzygnięcia.

Dr K. Ostrowski zreferował projekt wariantu I zmian w k.p.k., który oparty został na następujących założeniach przyjętych przez Komisję:

- 1) środki zapobiegawcze stosuje tylko sąd,
- 2) wprowadzenie instytucji nadzoru sądowego nad postępowaniem przygotowawczym,
- 3) ograniczenie możliwości stosowania tymczasowego aresztu,
- 4) zwiększenie kontradyktoryjności postępowania przygotowawczego przez zwiększenie uprawnień obrońcy i oskarżonego oraz urealnienie gwarancji procesowych istniejących w k.p.k.,
- 5) pełniejsze uwzględnienie zasady bezpośredniości i ciągłości rozprawy i zwiększenie uprawnień pokrzywdzonego w postępowaniu przed sądem,
- 6) wprowadzenie dodatkowych podmiotów uprawnionych do wnoszenia rewizji nadzwyczajnej.

Środki zapobiegawcze w postępowaniu przygotowawczym stosuje w myśl projektu sąd rejonowy miejscowo właściwy na wniosek prokuratora. Po wniesieniu aktu oskarżenia stosuje je również sąd właściwy do rozpoznania sprawy. Na postanowienie w przedmiocie środka zapobiegawczego przysługuje zażalenie na zasadach ogólnych. Łączny okres tymczasowego aresztowania nie może przekroczyć dwóch lat.

Ustawa sama wskazuje przypadki, kiedy stopień społecznego niebezpieczeństwa czynu jest znaczny i wobec tego punkt 4 art. 217 § 1 k.p.k. Komisja uważa za zbędny.

Tymczasowe aresztowanie w postępowaniu przygotowawczym mogłoby być stosowane tylko wtedy, gdy przestępstwo jest zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej lat 3.

Projekt przewiduje, że ponowne zatrzymanie po upływie 48 godzin z tych samych przyczyn jest niemożliwe i nadto proponuje ustanowić nawiązkę za bezpodstawne zatrzymanie lub przeszkanie w wysokości 5000 zł na rzecz pokrzywdzonego. Nadzór sądu nad postępowaniem przygotowawczym ma obejmować nie tylko stosowanie tymczasowego aresztowania i kontrolę nad prawidłowością zatrzymania, ale również rozpoznanie zażaleń stron na działalność organów prowadzących postępowanie przygotowawcze, rozpoznawanie zażaleń pokrzywdzonego na postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania, wydawanie na wniosek prokuratora postanowień o umorzeniu postępowania lub warunkowym umorzeniu postępowania, podjęcie warunkowo umorzonego postępowania oraz zarządzanie obserwacji podejrzanego w zakładzie zamkniętym.

Niedopuszczalne ma być powierzenie przez prokuratora prowadzenia śledztwa w całości lub w określonym zakresie, z wyjątkiem czynności jak: przeszukanie, przesłuchanie świadków oraz czynności nie wymagające sporządzenia protokołu. Przesłuchanie podejrzanego w śledztwie może nastąpić tylko przez prokuratora, nadto prowadzenie śledztwa, a nie dochodzenia, ma być obowiązkowe w wypadku przestępstw popełnionych z pobudek politycznych.

Projekt przewiduje nowe brzmienie artykułu 63 k.p.k.: „O prawie odmowy zeznań należy pouczyć oskarżonego i wzmiankę o tym należy umieścić w treści protokołu. Ponowne przesłuchanie oskarżonego na treść zarzutu, co do którego odmówił złożenia zeznań, możliwe jest tylko na jego żądanie”.

Konieczne jest, zdaniem Komisji, urealnienie swobody kontaktu podejrzanego z obrońcą w postępowaniu przygotowawczym. Ograniczenie kontaktu byłoby możliwe tylko przez sąd na wniosek prokuratora, na okres nie dłuższy od jednego miesiąca.

Prawo do żądania uzasadnienia postanowienia o przedstawieniu zarzutów ma przysługiwać nie tylko oskarżonemu, ale i obrońcy w terminie 7 dni od przedłożenia pełnomocnictwa do obrony.

Projekt wprowadza również w postępowaniu przed sądem udział obrońcy także w posiedzeniach oraz wyklucza możliwość wyeliminowania obrońcy z postępowania przed sądem.

Oskarżony, obrońca i pokrzywdzony w postępowaniu przygotowawczym mają prawo uczestniczyć w tych czynnościach dowodowych, które zostaną podjęte na ich wnioski. Na odmowę dopuszczenia do udziału w czynnościach śledczych lub dochodzących przysługuje zażalenie (dopóki nie zostanie ono rozpoznane, czynność nie może być dokonana).

W każdym wypadku odroczenia rozprawy lub zmiany w składzie orzekającym obligatoryjne jest prowadzenie sprawy od początku. Przerwa w rozprawie może natomiast trwać nawet 28 dni.

Projekt przewiduje, że sąd rewizyjny nie może skazać osoby, która została niewinniona w pierwszej instancji lub co do której umorzono postępowanie.

Zwiększone też mają być uprawnienia pokrzywdzonego. Przyznaje się oskarżycielowi posiłkowemu prawo zażalenia na postanowienie sądu odmawiające dopuszczenia go do udziału w sprawie.

Projekt rozszerza też krąg osób uprawnionych do wnoszenia rewizji nadzwyczajnej. Uprawnienie to w zamiarze Komisji ma przysługiwać również dziekanowi Naczelnej Rady Adwokackiej, a także stronom, ale tylko w wypadku gdy zachodzą bezwzględne przesłanki rewizyjne.

Na wypadek utrzymania w Kodeksie karnym kary śmierci projekt przewiduje, że kara ta może być wymierzona jedynie przy jednomyślności składu orzekającego — i to zarówno co do winy, jak i co do kary.

Prof. dr hab. A. Kaftal z Uniwersytetu Warszawskiego opracował II wariant społecznego projektu nowelizacji k.p.k.

Na wstępie stwierdził, że wariant nie gwarantuje urzeczywistnienia pełni praw oskarżonego w takim stopniu, w jakim uważamy to dziś za konieczne.

Co do składu sądu, proponuje wykluczenie składów wyłącznie zawodowych (udział ławników korzystniej rozkłada ciężar odpowiedzialności za wydane orzeczenia) oraz ustalenie

klucza losowego, według którego przydzielane byłyby sprawy, co wykluczy możliwość „dobierania” sędziów do sprawy.

Polemizuje z wariantem I zmian k.p.k., przewidującym nawiązkę za niesłuszne zatrzymanie czy przeszkanie, uważając, że w praktyce jest to zabezpieczenie mało realne. Proponuje w miejsce tego każdorazową możliwość żądania wydania postanowienia o zatrzymaniu z uzasadnieniem, które to postanowienie będzie zaskarżalne do sędziego śledczego. Środek ten nie będzie co prawda uchylał natychmiast skutków zatrzymania, ale będzie hamulcem, organ stosujący zatrzymanie będzie bowiem musiał w każdym przypadku liczyć się z kontrolą swego postanowienia.

Prof. A. Kaftal opowiada się za wprowadzeniem instytucji umownie nazwanej sędzią śledczym. Instytucja ta w jego koncepcji nie ma nic wspólnego z instytucją sędziego śledczego z okresu międzywojennego. W proponowanym projekcie k.p.k. miałyby on za zadanie:

- kontrolowanie całości postępowania przygotowawczego,
- prowadzenie samodzielnie śledztwa w sprawach o przestępstwa polityczne i zagrożone karą śmieci
- prowadzenie każdej sprawy na zlecenie sądu oraz fakultatywnie przyjętych do prowadzenia,
- weryfikowanie dowodów.

Dowody, które mają być podstawą orzeczenia, muszą zgodnie z opisywaną koncepcją być zweryfikowane przez sędziego śledczego lub przeprowadzone przy biernym udziale obrońcy. Odciaży to niewątpliwie sąd od tej czynności przy nagminnie występującej obecnie rozbieżności zeznania w postępowaniu przygotowawczym i przed sądem.

Postuluje wprowadzenie środka zaskarżenia od wyroku II instancji, jeżeli jest on surowszy dla oskarżonego, dając dwie możliwości: we wszystkich wypadkach, kiedy sąd II instancji miałby wydać wyrok surowszy, byłby zobowiązany do uchylecia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji lub też stosowałby rozwiązanie nazywane przez autora 2,5 instancji (dwie i pół instancji). Polegałoby to na wprowadzeniu środka odwoławczego od wyroku II instancji, ale tylko gdyby wyrok ten był odmienny od wyroku I instancji. Jeżeli treść wyroku I i II instancji pokrywa się, środek odwoławczy nie przysługuje.

Proponuje on też wprowadzenie obowiązku sprowadzenia oskarżonego na rozprawę rewizyjną, ponieważ nie można decydować o wolności, a nawet o życiu oskarżonego w ogóle go nie oglądając.

Proponuje on też przywrócenie instancji nieważności czynności procesowych np. w wypadkach przesłuchania pod przymusem lub z użyciem podstępów.

Zgodnie z Paktami Praw Człowieka, których Polska jest stroną, po uprawomocnieniu się wyroku nie wolno podważać go na niekorzyść oskarżonego. Tak więc w świetle zobowiązań międzynarodowych Polska nie jest możliwa w naszym systemie rewizja nadzwyczajna ani wznowienie postępowania na niekorzyść oskarżonego.

Dr B. Kieres z Uniwersytetu Jagiellońskiego. Proponowane przez projekt k.k. rozwiązanie dotyczące zagadnienia przerywania ciąży ma za sobą racje moralne trudne do podważenia, jednakże wydaje się, że poszedł on za daleko. W szczególności uważam, że nie można wymagać od kobiety urodzenia dziecka poczętego w warunkach kryminalnych.

Rozszerzenie zakresu art. 217 k.k. na wszystkich urzędników jest bezwzględnie słuszne, ale czy jest słuszne rozszerzenie go również na funkcjonariuszy partii politycznych? Przepis ten dostosowany został do obecnej sytuacji, która nie jest prawidłowa. Dążymy jednak do tego, aby rząd był rządem, a partią partią. Wprowadzenie takiego przepisu niejako sankcjonuje obecny stan.

Ża niesłuszne uważam też zrównanie łapówkodawcy z łapówkobiercą, zwłaszcza wobec częstego zdania petenta na łaskę i niełaskę urzędnika. Celowe byłoby wprowadzenie niekaralności łapówkodawcy przy udzielaniu łapówki na żądanie urzędnika za czynność zgodną z prawem, pod warunkiem samodenuncjacji lub przyznania się najpóźniej podczas pierwszego przesłuchania.

Adwokat K. Surowiński z Białegostoku jest przeciwny zniesieniu kary śmierci. Uważa, że byłoby to posunięcie przedwczesne, zwłaszcza wobec obecnego wzrostu przestępczości przeciwko życiu i zdrowiu. Uznaje też za błędną propozycję zniesienia w nowym k.k. chuligańskiego charakteru czynu jako okoliczności obciążającej z uwagi na nagminność tego typu przestępczości na terenie dużych aglomeracji miejskich.

Adwokat dr A. Rozmarynowicz z Krakowa. Na początku zdecydowanie odciął się od wypowiedzi przedmówcy, adwokata K. Surowińskiego. Przekazał też upoważnienie Sekretarza Episkopatu ks. bp. K. Dąbrowskiego do złożenia Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych serdecznych pozdrowień i wyrazów szacunku. Podkreślił, że Episkopat z dużą uwagą śledzi te prace, mając nadzieję, że uporządkują one tak ważną dziedzinę naszego życia. Widzi on dwa problemy do przedstawienia, z prośbą o uwzględnienie ich w pracach Centrum. Pierwszy to prawo a moralność, drugi — problem wyeliminowania wszelkich norm prawnych, które godzą w interes instytucji i jednostek z przyczyn światopoglądowych. Osobiście uważam, że przepisy te winny być wskazane i usunięte. Dotychczas nie mieściło się to w pracach komisji, niemniej sądzę, że można to jeszcze w odrębnym dziale uzupełnić.

W kwestii kary śmierci wypowiadałem się już na piśmie za jej zniesieniem. Dziś tylko nawiązując do wypowiedzi doc. dr. W. Mąciora w sprawie kary śmierci w warunkach wojennych, pragnę przypomnieć rotę przysięgi wojskowej. W jej świetle nie sądzę, aby można było żądać od żołnierza bohaterstwa wbrew jego przekonaniom politycznym i ideologicznym. Kara śmierci w takim przypadku nie jest kara.

Odnosnie do przepisów dotyczących usuwania ciąży uważam, że należałoby je uzupełnić. Zabieg ten winien być dopuszczalny tylko wtedy, jeżeli oczywiste jest, że poczęte dziecko umrze.

Jeżeli chodzi o przedstawione tu warianty zmian k.p.k., proponuję pójście jeszcze dalej. Można odwołać się do wzorów amerykańskich, gdzie prokurator i obrońca mogą wcześniej dyskutować nad wysokością kary w świetle zebranych dowodów. Oszczędziłoby to wiele setek godzin czasu obrońcom, którzy spędzają je na rozprawach, np. w sprawach aferowych, zupełnie bez potrzeby.

Z. Śmierciak — pedagog z Krakowa — domagała się, aby zgodnie z oczekiwaniami społecznymi doszło do wniesienia aktu oskarżenia i ukarania osób ponoszących winę za doprowadzenie Państwa i gospodarki do obecnego stanu, nadto podkreśliła konsekwencje tego stanu i demoralizację społeczeństwa, rozkład systemu wykonawczego.

M. Brachel Ziaja — sędzia z Krakowa. Projekt słusznie wprowadza przepis art. 246, natomiast sprzeciw musi wywołać art. 246 bis, gdzie przedmiotem przestępstwa może być tylko sędzia i ławnik. Przepis ten stoi w sprzeczności z ogólną tendencją do wzmocnienia niezawisłości sędziowskiej. Sędziogo stawia się w sytuacji, w której jest przez cały czas potencjalnym przestępcą. Może to prowadzić w ekstremalnych przypadkach do uwikłania go w niezwykle trudną sytuację celem wyeliminowania z prowadzenia konkretnej sprawy, a nawet do całkowitego wyeliminowania z wymiaru sprawiedliwości.

W II wariantcie zmian w k.p.k. należy uznać za słuszne zobowiązanie prokuratora do każdorazowego powiadamiania pokrzywdzonego o tym, że nie wniesie aktu oskarżenia, dlatego słowo „winien” w danym przepisie trzeba zmienić na „ma obowiązek”.

Doc. dr A. Gaberle z Uniwersytetu Jagiellońskiego. To, co obecnie robi Komisja, nie ma być układaniem kodeksu od nowa, lecz tylko próbą jego korekty. Jeżeli nawet uznajemy, że cały system prawa karnego wymaga generalnej przebudowy, to nie może się ona odbywać pod presją uciekającego czasu. Jest to przedsięwzięcie wymagające poważnych przemyśleń i nie warto wprowadzać zmian jedynie dla nich samych. Tak więc pozostaje tylko poprawienie tego, co w świetle dziesięcioletnich już doświadczeń natychmiastowej zmiany wymaga,

a następnie obserwować, czy zmiany te były korzystne i ewentualnie w tym czasie dalsze zmiany przygotować.

Uważam, że w chwili obecnej nie można proponować zmian, które byłyby rewolucją w naszym systemie prawnym. Zachodzi bowiem obawa, że mogłaby to być rewolucja niekorzystna lub jedynie pozorna. Tego typu propozycją rewolucyjną jest dla mnie próba wprowadzenia instytucji sędziego śledczego. Takie rozwiązanie musi współgrać z całym szeregiem innych zagadnień. Jest to nie tylko sprawa wprowadzenia organu, który w dużej mierze ma przejąć funkcję prokuratora, jest to również kwestia organizacyjna. Problemy organizacyjne mają zasadnicze znaczenie dla rozwiązań procesowych, dla tego, jak prawo jest stosowane. Uważam, że przy dzisiejszym układzie organów działających w procesie karnym wprowadzenie sędziego śledczego nie byłoby niczym innym niż stworzeniem parawanu. Organ ten nie miałby faktycznych możliwości pełnienia tej funkcji, jaką w rozwiniętej postaci pełnić powinien. Jak długo wszelkie środki techniczne służące do prowadzenia postępowania przygotowawczego spoczywają w ręce organu, który organizacyjnie i instytucjonalnie jest państwem w państwie, tak długo nie miejmy złudzeń, że ktokolwiek będzie w stanie mieć na te sprawy decydujący wpływ. To, co powiedziałem, nie oznacza, że nie dostrzegam potrzeby wzmocnienia kontroli, ale wzmoczenie kontroli to nie to samo co wprowadzenie instytucji, która ma ją całkowicie przejąć.

Sprawą pierwszorzędnej wagi przy wprowadzaniu zmian w systemie prawa jest przestrzeganie dyrektywy, którą określiłbym jako adekwatność prawa karnego do istniejących układów społecznych. Nie powinno prawo karne wyręczać innych instytucji, również i tych, które działają w myśl przepisów tego prawa. Nie jest np. rzeczą prawa karnego zwalczanie tzw. pasożytnictwa społecznego. Również odwrotnie: prawo karne nie powinno być eliminowane tam, gdzie jest jego miejsce, i żadne postępowania dyscyplinarne, wewnętrzne czy też wyrazy ubolewania nie powinny go zastępować. Wydaje się, że w tym systemie prawa należy ustanowić tego typu normy, które chociażby w minimalnym stopniu zabezpieczyłyby realizację przytoczonej dyrektywy.

Nie byłoby rzeczą szczęśliwą wprowadzenie w tej chwili rozwiązań ryzykownych. Szczególnie jeżeli są to rozwiązania, których wprowadzenie w życie bądź rezygnacja z nich winny być poprzedzone starannymi studiami. Jako przykład przytoczę zagadnienie zakazu przerywania ciąży. W sytuacji kiedy od dwudziestu paru lat obowiązuje ustawa zezwalająca na te zabiegi, a opinia na ten temat jest podzielona, proponowanie wprowadzenia zakazu przerywania ciąży bez poprzedniego dokładnego zbadania całokształtu zagadnienia jest zabiegiem nieszczęśliwym.

Problematyka kary śmierci to nie tylko kwestia istnienia lub nieistnienia możliwości odebrania komuś życia. Pamiętajmy, że kara śmierci jest elementem systemu sankcji i że jest to sankcja najwyższa, a tym samym podnosząca na określony poziom surowość kar w danym systemie prawnym. Wprowadzenie kary śmierci musi działać na system kar w kierunku jego zaostrzenia, nie jest bowiem rzeczą obojętną, co znajduje się poniżej najwyższego zagrożenia. System kar musi być konsekwentny. Nie można wprowadzać ogromnego złagodzenia systemu karania, pozostawiając karę śmierci, powstanie bowiem luka. Będąc osobiście przeciwnikiem kary śmierci, uważam, że decyzja o jej zniesieniu czy pozostawieniu winna być poprzedzona wnikliwymi studiami. Ponadto nie można społeczeństwu stosować terapii wstrząsowej i przechodzić z jednej skrajności w drugą, tj. od drakońskiego systemu kar do systemu bardzo złagodzonego.

Dr Z. Gostyński z Uniwersytetu Śląskiego powiadomił zebranych, że zaawansowanie prac Komisji ministerialnej jest poważne. W kwestii kary śmierci były tak liczne wątpliwości, że na koniec w głosowaniu koncepcja opowiadająca się za utrzymaniem tej kary przeszła większością jednego głosu. Sankcja ta ma być utrzymana w art. 148 § 1 k.k. i ewentualnie w art. 122 k.k.

Dostrzega lukę w braku propozycji ze strony rządu w przeciwieństwie do propozycji Komisji „Solidarności” zmian w kodeksie wykroczeń i w kodeksie postępowania w sprawach

o wykroczenia. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia miał być aktem autonomicznym, nie odsyła bowiem ani do k.p.k., ani do k.p.a. Nie rozwiązuje on jednak w pełni problemów postępowania przed kolegiami, m.in. przebiegu postępowania dowodowego na rozprawie w kolegium, uprawnień obrońcy itp. Aby tę lukę wypełnić, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wydało 23 września 1973 r. zarządzenie wprowadzające regulamin działania kolegiów, który stanowi nie tylko uzupełnienie przepisów kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, ale do pewnego stopnia „poprawia” ustawodawcę, np. wprowadzając jeszcze dodatkowe powody wyłączenia członka kolegium. W opisanej sytuacji konieczne jest kompleksowe uregulowanie wszelkich przepisów dotyczących postępowania w tych sprawach. Jest to problem o tyle ważny, że znaczny procent osób przebywających w zakładach karnych to ukarani przez kolegia karą aresztu lub grzywną z zamianą na karę aresztu. Często przebywają tam na podstawie nieprawomocnego orzeczenia, ponieważ orzeczenia wydane w trybie przyspieszonym są natychmiast wykonalne.

Zdarzają się też przypadki przekazywania kolegium spraw, w których istnieje obawa, że po wniesieniu aktu oskarżenia w sądzie nie zapadłby wyrok skazujący. Przykładowo sprawa o znieważenie milicjanta zostaje ponownie zakwalifikowana jako zakłócenie porządku publicznego i kierowana do kolegium, mimo że z opisu czynu wynika jasno, że chodzi o znieważenie funkcjonariusza. Z przytoczonych względów jak najszybsze uregulowanie przepisów dotyczących postępowania w sprawach o wykroczenia uważam za konieczne.

Dr T. Dukiet-Nagórska przekazała uwagi do projektu nowelizacji w imieniu pracowników Zakładu Prawa Karnego i Kryminologii US w osobach **prof. dr. hab. L. Tyszkiewiczza, dr. M. Lubelskiego** i własnym.

Przedstawiony projekt COIU nie ukazuje ogólnych koncepcji, jakie przyświecały jego twórcom. Propozycje mają charakter fragmentaryczny.

Nie przedstawiamy własnej całościowej koncepcji, uważamy bowiem, że jej wypracowanie wymaga szerokiej konsultacji w środowisku nauki i praktyki, której efektem stać się powinny podstawowe założenia determinujące kierunki szczegółowych rozwiązań.

Poniżej prezentujemy uwagi do poszczególnych punktów projektu, koncentrując się na tych propozycjach, z którymi się nie zgadzamy, jak również na istotnych brakach.

1. Proponujemy eliminację art. 9 § 2 i 3 k.k. Uregulowanie tych zagadnień powinno nastąpić w ramach wprowadzonej równolegle ze zmianami kodeksu ustawy dotyczącej nieletnich.

2. Proponujemy wyznaczenie z art. 10 bis ze względu na to, że użyto tam nazbyt szerokiego pojęcia „zamiaru odradzającego się” przy równoczesnym pominięciu pojęcia „wykorzystywania stale tej samej sposobności”. Należałoby nadal powstrzymać się od ustawowego definiowania przestępstwa ciągłego.

3. Jesteśmy zdania, że art. 10 c może spowodować w praktyce daleko idące komplikacje, wynika bowiem z niego sugestia, że sprawcą jest tylko osoba popełniająca przestępstwo skutkowe.

4. Akceptujemy propozycję korekty art. 11 § 1 k.k., z tym że należałoby użyć sformułowania „w celu dokonania czynu zabronionego”.

5. Uważamy, że w przepisie art. 16 k.k. w miejsce nazwy „przestępstwo” powinno się wprowadzić nazwę „czyn zabroniony”.

6. Proponujemy następujące brzmienie art. 18 § 2 k.k.: „Odpowiada za pomocnictwo, kto chce lub godzi się na to, aby inna osoba dokonała czynu zabronionego i ułatwia jego popełnienie”.

7. W sprawie odpowiedzialności za przestępstwa indywidualne właściwe i niewłaściwe zajmujemy następujące stanowisko: uregulowanie powinno w sposób jednolity dotyczyć wszystkich form współdziałania (łącznie ze współsprawstwem i sprawstwem kierowniczym) oraz powinno być jednakowe w obydwu postaciach przestępstw indywidualnych.

8. Proponujemy inne brzmienie art. 21 § 3 k.k.: „Przepisy o podżeganiu, z wyjątkiem art. 21 § 1 k.k., stosuje się względem tego, kto nakłania inną osobę do popełnienia czynu zabronionego w celu skierowania przeciwko niej postępowania karnego”.

9. Odnośnie do warunkowego umorzenia postępowania proponujemy wzbogacenie jego treści wychowawczych poprzez poszerzenie możliwych do nałożenia obowiązków (analogicznie jak przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary pozbawienia wolności), a nadto stworzenie możliwości nakładania przez sąd nawiązki w wymiarze od 5 do 10 tys. zł. Propozycje zmian zawarte w projekcie akceptujemy.

10. Co do eliminacji kary śmierci (art. 30 § 2), nasz zespół nie jest zgodny. T. Dukiet-Nagórska opowiada się za rozwiązaniem przyjętym przez projekt, natomiast L. Tyszkiewicz i M. Lubelski są zdania, że kara śmierci winna być utrzymana jako kara wyjątkowa za zbrodnię zabójstwa (nasilenie terroryzmu na świecie nie stwarza warunków do rezygnacji w ustawie z tej kary).

11. Jesteśmy zdania, że należałoby dokonać pewnych modyfikacji kary ograniczenia wolności. Zasadne byłoby ustalenie subsydiarności wariantu tej kary opisanego w art. 34 § 2 k.k.

12. Wypowiadamy się przeciwko nowej instytucji pod nazwą „Ośrodek pracy przymusowej”. Zdaniem naszym powinny być utrzymane rozwiązania przewidziane w k.k.

13. Nasza propozycja co do treści art. 46 § 2 k.k. przedstawia się następująco: w razie orzeczenia kary konfiskaty mienia nie orzeka się grzywny. Proponujemy także, aby w projektowanych zmianach art. 46 uwzględnić też normę o następującej postaci: sąd może orzec karę konfiskaty mienia w całości lub w części w wypadku skazania za inne przestępstwo popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej wielkich rozmiarów (rozwiązanie przyjęte w projekcie nie pozwala na pozbawienie bezprawnych korzyści majątkowych sprawców zagarnięcia mienia, przestępstw aferowych lub łapowniczych).

14. W kwestii dyrektyw wymiaru kary (art. 50 § 1) akceptujemy pominięcie prewencji ogólnej, natomiast postulujemy zastąpienie dyrektywy zawinienia dyrektywą społecznego niebezpieczeństwa (m.in. z uwagi na konieczność zharmonizowania tego przepisu z art. 1, 26, 27, a także ze względu na kwestyjność stopniowości winy).

15. Proponujemy, by w art. 54 § 1 k.k. ostatni fragment miał takie brzmienie: „chyba że sąd wymierzenie kary pozbawienia wolności uzna za celowe”. Wydaje się, że zawarty w projekcie zamysł nader szerokiego zakresu stosowania tego przepisu może spowodować praktyczną rezygnację z orzekania wobec sprawców nie karanych kary pozbawienia wolności poniżej 3 lat.

16. Akceptujemy propozycje dotyczące nadzwyczajnego złagodzenia kary, lecz w konsekwencji naszych postulatów określonych przez nas w punkcie 1 opowiadamy się za eliminacją z art. 57 § 1 uregulowań dotyczących nieletnich.

17. Stosownie do punktu 3 naszych uwag opowiadamy się za umieszczeniem przepisu dotyczącego przestępstwa ciągłego w danym miejscu.

18. Aprobujemy wyeliminowanie z kodeksu przepisu o chuliǵaństwie.

19. Rozwiązania dotyczące recydywy (art. 60 i nast.) zawarte w projekcie nie są zadowalające. Mamy poważne wątpliwości co do celowości umieszczenia w ustawie pojęcia „przestępstwa wskazującego na nie zmieniony naganny tryb życia”, przewidujemy bowiem znaczne trudności z jego ustaleniem w praktyce. Dyskusyjna jest także sprawa istnienia i kształtu ośrodka przystosowania społecznego (nie rozumiemy, dlaczego autorzy proponują zmianę jego nazwy). Otwarty problem ośrodków przystosowania społecznego stawia pod znakiem zapytania nadzór ochronny, który bez ośrodka nie może prawidłowo funkcjonować. Uważamy, że problem recydywy musi być kompleksowo przemyślany od podstaw.

20. Stosownie do punktu poprzedniego kwestionujemy wprowadzenie w związku z warunkowym zawieszeniem wykonania kary pozbawienia wolności (art. 78 § 1) kryterium „przestępstwa wskazującego na nie zmieniony naganny tryb życia”.

21. W związku z pozostawieniem w projekcie bez zmian przepisów art. 80–82 k.k. postulujemy, by dokonać w nich stosownych przeobrażeń, odpowiadających duchowi modyfikacji kodeksu karnego wykonawczego. Oznacza to konieczność wyeksponowania zagadnień

oddziaływania wychowawczego i leczniczego, a także konieczność należytego uregulowania problemu typów zakładów karnych i ich rygorów.

W konsekwencji stanowiska określonego w punkcie 12 naszych uwag proponujemy utrzymanie art. 85 k.k.

22. W przypadku utrzymania propozycji zawartej w projekcie, a dotyczącej ośrodka pracy przymusowej, konieczne byłoby skreślenie art. 86 k.k.

23. Odnośnie do przesłanek odwołania warunkowego przedterminowego zwolnienia (art. 95) — patrz punkt 19 naszych uwag.

24. Nie dostrzegamy uzasadnień dla wyeliminowania przestępstwa z art. 135 k.k.

25. Proponujemy ograniczenie przepisu art. 126 do osób pełniących najwyższe funkcje w państwie. Równocześnie jesteśmy zdania, że w § 1 skutkiem powinna być śmierć, w § 2 zaś pozbawienie wolności lub uszkodzenie ciała, lub rozstrój zdrowia. W § 1 L. Tyszkiewicz i M. Lubelski (uznający konieczność utrzymania kary śmierci) proponują sankcję obejmującą karę śmierci.

26. Opowiadamy się za utrzymaniem przestępstwa sabotażu (art. 127).

27. Przepis art. 128 k.k. powinien być skorygowany tak, by obejmował szerokie ujęcie sprawstwa przestępstwa z art. 124 k.k.

28. Proponujemy wprowadzenie przepisu art. 211 bis: „Kto kradnie, przywłaszcza lub wyłudza mienie wielkich rozmiarów, podlega karze pozbawienia wolności od lat 3 do 15 albo karze 25 lat pozbawienia wolności”. Propozycja ta jest związana z faktem nadmiernej, naszym zdaniem, liberalizacji odpowiedzialności sprawców poważnych przestępstw przeciwko mieniu (tak społecznemu, jak i cudzemu), liberalizacji wynikającej ze zniesienia w projekcie przestępstw z art. 201 i 202 § 2 k.k. Nie wydaje się, by podniesienie sankcji przewidzianej w art. 199 § 1, 203 § 1 było wystarczającym rozwiązaniem. Por. punkt 13 naszych uwag.

29. Proponujemy, by nie skreślać art. 204 § 3 k.k.

30. W sprawie typu kwalifikowanego kradzieży z włamaniem (art. 208) w zespole nie ma zgody: L. Tyszkiewicz opowiada się za utrzymaniem tego przepisu, a T. Dukiet-Nagórska i M. Lubelski za jego skreśleniem ze względu na niemożność na tyle precyzyjnego określenia jego znamion, by opis należycie oddawał zwiększenie stopnia społecznego niebezpieczeństwa i pozwalał na wytyczenie granicy pomiędzy typem zasadniczym a kwalifikowanym.

31. Postulujemy zastąpienie w art. 217 zwrotu „w gospodarce uspołecznionej” nazwą „w gospodarce narodowej” po to, by ochroną objąć nie tylko mienie społeczne.

32. W kwestii wprowadzenia nowego typu przestępstwa z art. 246 bis proponujemy nadać mu następującą postać: „Kto w związku z zajmowanym stanowiskiem lub pełnioną funkcją polityczną lub społeczną narusza swobodę sędziego lub ławnika w zakresie orzecznictwa...” W paragrafie drugim w miejsce zwrotu „usiłowano” użyć zwrotu „wpływno”.

33. Opowiadamy się za skreśleniem art. 233 k.k. W jego miejsce należy wprowadzić art. 233 bis projektu, z pominięciem znamienia ciężkości. Równocześnie zaś art. 236 należałoby uzupełnić o znamię naruszenia nietykalności cielesnej.

34. Proponujemy utrzymanie art. 282 k.k. z karą ograniczenia wolności lub grzywny.

P. Wiekiera, Olkusz. Uwagi do wariantu I wstępnego projektu nowelizacji k.p.k. i propozycje zmian.

1. Do art. 129 dodać § 3 o treści: „Nie jest dopuszczalne sporządzenie notatki urzędowej z czynności polegającej na przesłuchaniu osób. W tym przypadku zawsze sporządza się protokół”.

2. W proponowanym art. 169 § 3 po słowie „składa” dodać „przysięgę” lub

3. W art. 170 jako § 1 zamieścić: „Świadek, który wyznaje wiarę rzymskokatolicką, składa przysięgę powtarzając za sędzią słowa: Przysięgam na święty krzyż, że zeznając będą mówić szczerą prawdę i tylko prawdę”.

Dotychczasowe §§ 1–4 oznaczyć jako §§ 2–5 i w § 2 dodać po słowie „świadek” — „będący innego wyznania niż wymienione w § 1”.

4. W art. 171 po słowie „się” dodać „przysięgi lub”.

5. W miejsce art. 200 § 2 wpisać „Komendant MO lub upoważniony przez niego funkcjonariusz wydaje zatrzymanemu za potwierdzeniem odbioru postanowienie o zatrzymaniu, w którym należy podać dokładny czas oraz konkretne przyczyny zatrzymania”.

Obecny § 2 oznaczyć jako § 3 i dodać: „przy zwolnieniu organ wymieniony w § 2 wydaje zatrzymanemu za potwierdzeniem odbioru postanowienie, w którym należy podać dokładny czas i przyczynę zwolnienia”.

Obecny § 3 oznaczyć jako § 4 i dodać: „oraz zawiadomić o zatrzymaniu najbliższego członka rodziny wskazanego przez zatrzymanego. Oświadczenia: wskazanie osoby, którą należy zawiadomić, lub o nieządaniu dokonania zawiadomienia ma być sporządzone w formie pisemnej z podaniem dokładnego czasu jego złożenia. Oświadczenie to przechowuje się w aktach sprawy”.

6. W art. 212 § 1 skreślić „na zasadach ogólnych” i tak samo uczynić w art. 214.

7. W proponowanym art. 222 § 3 skreślić „na zasadach ogólnych”.

8. W art. 260 § 2 po słowie „pokrzywdzonemu” dodać „oraz osobie lub instytucji, która złożyła doniesienie o przestępstwie”, a przedostatnie słowo „pokrzywdzonego” zastąpić „ich”.

9. W art. 280 § 2 „po zmianie umorzyć” słowo „i” zastąpić przecinkiem, a po słowie „pokrzywdzonemu” dodać „oraz osobie lub instytucji, która złożyła doniesienie o przestępstwie”.

10. W proponowanym art. 298 § 2 postąpić identycznie jak w pkt 8.

11. W art. 487 § 5 skreślić słowo „do” dodać § 6 o treści: „Skarb Państwa obowiązany jest dochodzić zwrotu świadczeń zasądzonych na mocy § 4 i 5 od osób, które wydały postanowienie o tymczasowym aresztowaniu, zatrzymaniu lub przeszukaniu”.

12. Należy wprowadzić zasadę, że w razie całkowitego uniewinnienia oskarżonego Sąd zasądza od Skarbu Państwa — Prokuratury, która wniosła akt oskarżenia, na rzecz oskarżonego poniesione przez niego koszty postępowania.

R. Nowak uważa, że podstawowym argumentem przemawiającym za pracami nad nowelizacją prawa karnego jest jego humanizacja, a niektóre zmiany proponowane przez Komisję nie mają z nią wiele wspólnego, np. wprowadzenie zbiegu przepisów ustawy jako obligatoryjnej okoliczności obciążającej. Uważa też, że tworzenie w art. 10 nieumyślnego czynu ciągłego jest nieporozumieniem z uwagi na to, że czyn ciągły jest pewną odmianą recydywy. Wprowadzenie stawki dziennej przy grzywnie jest możliwe jedynie przy stabilnej sytuacji gospodarczej i społecznej, gdzie określony zawód oznacza konkretną pracę i wynagrodzenie, a nie przy naszym rynku pracy.

W kwestii związanej z art. 246 § 1 i 2 zgadza się z głosem sędzi M. Brachel-Ziai.

A. Tarnowski, adwokat z Gorlic. W społeczeństwie panuje wiara w zabezpieczenie instytucjonalne, kiedy naprawdę nie może ono zastąpić walorów osobistych ludzi sprawujących wymiar sprawiedliwości. Prawnika winny cechować: wiedza w tej dziedzinie, głęboka moralność oraz odwaga cywilna, która wcale nie staniała, jak nam niektórzy próbują sugerować. Popierając dążenia Komisji do nowelizacji systemu prawa karnego, nie wolno zapomnieć, że w ramach najlepszego systemu prawnego prawo może funkcjonować źle, jeżeli zabraknie takich ludzi.

W pełni popieram stanowisko doktora W. Mąciora w kwestii kary śmierci. W sprawie zakazu wymierzania kary śmierci w procesach poszlakowych, zakaz ten wydaje się być nieporozumieniem, zgodnie bowiem z zasadą domniemania niewinności, jeżeli istnieją jakiegokolwiek wątpliwości co do winy oskarżonego, to zapadnięcie wyroku skazującego jest niemożliwe.

I. Gutthy — sędzia Sądu Wojewódzkiego z Lublina — proponuje w art. 208 § 2 k.k. wprowadzenie obok kary pozbawienia wolności alternatywnie karę ograniczenia wolności lub grzywnę, aby sędzia w przypadkach mniejszej wagi mógł wymierzyć taką karę bez uciekania się do art. 54 k.k.

Postuluje ujednoczenie granicy wieku w przepisach prawa karnego i cywilnego (pełna zdolność do czynności prawnych i odpowiedzialność za czyny zabronione).

Z jego punktu widzenia praktyka stawki dziennej w odniesieniu do grzywny w takim kształcie, jak została zaproponowana w projekcie, musi spowodować wiele trudności co do kryteriów jej ustalenia. Cenną natomiast i bardzo przydatną dla sędziego orzekającego byłaby instytucja weryfikowania dowodów i w ogólności ściślejszy nadzór sądu nad postępowaniem przygotowawczym.

W kwestii kary śmierci uważa, że jej zniesienie byłoby przedwczesne i powinna ona pozostać w odniesieniu do sprawców zabójstw.

R. Kulesza — sędzia penitencjarny z Tarnowa — zreferował prace nad projektem nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego. Na wstępie zaznaczył, że prace nad zmianami w k.k.w. mogą mieć miejsce dopiero po opracowaniu projektów nowelizacji prawa karnego materialnego i procesowego i z tego powodu zespół, który tu reprezentuje, pozostaje ze swymi pracami nieco w tyle.

Na wstępie proponuje się, aby ujednoczyć pojęcie „młodocianego” w postępowaniu sądowym i wykonawczym przez wprowadzenie zmiany do art. 120 § 5 k.k., zaznaczając, że młodocianym jest ten, kto nie ukończył 21 roku życia w chwili orzekania przez sąd *in meriti*.

Postuluje się rozszerzenie art. 91 k.k. tak, by młodociany mógł się starać o warunkowe zwolnienie już po odbyciu 1/3 kary, niemłodociany pierwszy raz karany po 1/2, recydywista po 2/3 kary. Ocena postępów resocjalizacji i tak należy do sądu, udzielenie warunkowego zwolnienia nie jest obligatoryjne, a proponowane zmiany dałyby sędziemu większą możliwość modyfikowania kary.

Chcemy stworzyć zasady i gwarancje w pełni humanitarnego wykonywania wszystkich kar i środków wychowawczo-prewencyjnych. Służycy temu mają nowe lub większe możliwości modyfikowania kar. Jedna z nich została już omówiona. Chcemy również zagwarantować lepsze warunki bytowe i lepszą opiekę lekarską w zakładach karnych, która w okresie minionym była daleka od zadowalającej. Przewidujemy wprowadzenie możliwości wykonywania praktyk religijnych dla ludzi wierzących, co obok nauki i pracy może mieć ogromne znaczenie dla resocjalizacji.

Następnym problemem jest rozszerzenie i pogłębienie nadzoru nad wykonywaniem kar poprzez powierzenie go przede wszystkim sądom i sędziemu. Proponujemy, aby w postępowaniu wykonawczym prokurator w zasadzie był sprowadzony do roli strony. W dotychczasowym k.k.w. prokurator wymieniany jest jako organ wykonawczy. Zakładając, że zostanie przyjęty I wariant zmian w k.p.k., gdzie prokurator nie stosuje aresztu tymczasowego, i ten środek odpadałby.

Organy wykonawcze mają być podzielone na zarządzające oraz ściśle wykonawcze. Do pierwszych należałoby: sąd, sędzia, sędzia penitencjarny, prezes sądu, wyznaczony sędzia; do drugich: zakłady karne, areszty śledcze, instytucje wykonujące karę ograniczenia wolności.

Proponuje się, aby w k.k.w., a więc w akcie normatywnym o randze ustawy, a nie w regulaminie, był obowiązek poddania każdego skazanego badaniu lekarskiemu przy przyjmowaniu do zakładu karnego. Toczy się szereg procesów o odszkodowanie za utratę zdrowia w czasie odbywania kary pozbawienia wolności, w których mnożą się trudności dowodowe. Nie wiadomo, czy osoba ta przyszła do zakładu karnego zdrowa i tam nabawiła się choroby, czy też była już chora. Są przeprowadzane badania, ale w trakcie odbywania kary, nie ma zaś badań na wstępie.

W obecnie obowiązującym k.k.w. istnieje przepis pozwalający skazanemu na przedstawienie skarg i wniosków do sądu bez oceniania. Zarządzenia wewnętrzne CZZK interpretują to w ten sposób, że skarga musi otrzymać bieg, natomiast może być otwierana i czytana. Poprawka w tym zakresie zmierza do wyraźnego stwierdzenia, że skargi mają być przekazywane bez otwierania i cenzurowania, aby nie było dowolnej interpretacji.

W k.k.w. istnieje praca nieodpłatna przy tzw. pracach gospodarczych. Są to często prace typu pisanie na maszynie, palenie w kotłowni itp. Komisja uważa, że jeżeli skazany pracuje,

to w każdym przypadku winien otrzymać wynagrodzenie. Ewentualnie można wprowadzić nieodpłatność tylko przy pracach społecznych, jeżeli skazany się na to zgadza, a ich czasokres nie mógłby przekraczać np. 1–3 miesięcy w roku. Obecnie po roku pracy skazany otrzymuje 7 dni urlopu, ale jeżeli pracuje odpłatnie, urlopu nie otrzymuje. Komisja opowiada się za wprowadzeniem urlopu zarówno w przypadku pracy płatnej, jak i nieodpłatnej, wykonywanej na zasadach wspomnianych wyżej. Skazany otrzymuje 20% swoich zarobków, a w przypadku obowiązku alimentacyjnego czy ciężkich warunków życia rodziny, w zależności od rygoru, w jakim odbywa karę, od 25% do 75%. Komisja proponuje podnieść minimalną stawkę o 5–10%. W ramach awansu w grupach skazany otrzymuje stopniowo coraz wyższy procent zarobków, ale niech zaczyna od 25 czy 30%, a nie od 20%. Uważamy też, że należy ograniczyć zakres egzekucji z należności za pracę przez podniesienie kwoty, która egzekucji nie podlega. Również dodatki za pracę w warunkach szkodliwych dla zdrowia oraz nagrody, które otrzymuje skazany, nie powinny podlegać egzekucji, chyba że chodzi o alimenty.

Skazany może jako nagrodę lub w przypadku wypadku losowego otrzymać zwolnienie na opuszczenie zakładu karnego na okres do 5 dni. Postuluje się podniesienie czasokresu przepustki do 7 dni. Zdarza się przy szczególnie dużej odległości od miejsca zamieszkania do zakładu karnego, że okres ten jest za krótki. Wydaje się też, że należałoby wprowadzić wyraźny przepis określający, że kara dyscyplinarna może być wymierzana tylko za przekroczenia oczywiste lub udowodnione. Niejednokrotnie kary dyscyplinarne wymierzane były w oparciu o oświadczenie czy raport funkcjonariusza, bez jakiegokolwiek postępowania wyjaśniającego, co niejednokrotnie stwierdzano w czasie wizytacji. W stosunku do kobiet ciężarnych i matek w domach matki i dziecka należy wyłączyć wszystkie najsurowsze kary dyscyplinarne. Są one w pewnym stopniu wyłączone, ale nie wszystkie. Gdy chodzi o kontakt z osobami najbliższymi, dla skazanego nie powinno się stosować kar, które powodują całkowite okresowe pozbawienie możliwości kontaktu w formie widzeń i korespondencji. Niewidywanie się z rodziną powoduje niejednokrotnie zerwanie więzi rodzinnej, a kontakty z nią przy dobrych stosunkach wpływają pozytywnie na skazanego.

Regulamin dopuszcza kilkakrotną karalność za jedno przewinienie. Istnieje więc potrzeba zaznaczenia w k.k.w., że za jedno przekroczenie można karać tylko raz. W razie wniesienia skargi na karę dyscyplinarną konieczne jest wprowadzenie wstrzymania jej wykonania do czasu rozpoznania skargi, bo np. zanim skarga dojdzie do sędziego penitencjarnego, skazany przebywa już w celi izolacyjnej od 10 czy 14 dni.

Postulujemy też wprowadzenie zażalenia na odmowę udzielenia warunkowego zwolnienia w każdym przypadku, jak również na odmowę odroczenia wykonania kary, tym bardziej że są to wyjątki od ogólnej zasady wyrażonej w k.p.k.

Niejednokrotnie skazany był wcześniej aresztowany, po uchyleniu aresztu tymczasowego przebywa na wolności. Jeżeli zaliczymy mu na poczet kary okres tymczasowego aresztowania, to brakuje mu do czasokresu wymaganego do ubiegania się o warunkowe przedterminowe zwolnienie kilku dni. W podobnej sytuacji może znaleźć się też skazany, który otrzymał przerwę w wykonywaniu kary pozbawienia wolności. Skazany taki musi zostać osadzony w zakładzie karnym na te brakujące 10 czy 15 dni, aby móc ubiegać się o warunkowe zwolnienie. Uważamy, że mija się to z celem i dlatego chcemy wprowadzić możliwość, aby 30 dni brakujące do ubiegania się o przedterminowe zwolnienie sąd penitencjarny mógł uznać za odbyte i rozpoznać wnioszek. Granica 30 dni została określona w nawiązaniu do projektu k.k., który wprowadza nowy najniższy wymiar kary pozbawienia wolności właśnie w wysokości 30 dni.

Adwokat dr Stefan Kosiński — wicedziekan Rady Adwokackiej w Krakowie — stwierdził na wstępie, iż Ośrodek Badawczy Adwokatury zajmuje się sprawami nowelizacji prawa karnego od 1978 r. Naczelna Rada Adwokacka wyłoniła poszczególne komisje. Wyniki tych prac zostały opracowane na piśmie i przedstawione wszystkim zainteresowanym instytucjom, w tym również Ministrowi Sprawiedliwości i Sądowi Najwyższemu. Wyniki te są zbieżne

z pracami Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. Komisja Adwokacka wypowiedziała się jednoznacznie przeciw wytycznym wydanym przez Sąd Najwyższy. Wysunęto też propozycję, aby specjalnie wyłoniona Izba SN miała możliwość badania zgodności prawa, a nie tylko ustaw z konstytucją.

W kwestii art. 246 § 2 projektu k.k. Adwokat Kosiński stwierdził, że sędzia ma zawsze możliwość zawiadomienia o czynionych na niego naciskach, natomiast art. 246 § 2 wprowadza ustawowy obowiązek denuncjacji, co może budzić opory moralne i etyczne.

W sprawie projektu w ustawie o ustroju sądów powszechnych rozszerzenia policji sesyjnej Adwokat Kosiński stwierdził, iż rozszerzenie jej na pisma sądowe jest za daleko idące. Policja sądowa ma na celu ukrócenie samowoli na sali sądowej, natomiast jeżeli zachowania nie zachodzą na sali sądowej, wówczas sąd nie ma podstawy do użycia takich represji. Natomiast art. 31 może należałoby rozszerzyć o odpowiedzialność dyscyplinarną adwokata za niestosowne zachowanie na sali sądowej, gdyż odpowiedzialność ta jest potrzebna z uwagi na równość stron.

Pracownicy Zakładu Postępowania Karnego Uniwersytetu Wrocławskiego prof. dr hab. M. Lipczyńska, dr R. Ponikowski, dr Z. Swida-Łągiewska, mgr W. Posnow uznali za trafny wariant I społecznego projektu k.p.k., zgłosili do niego następujące uwagi, zaznaczając, że przy przyjęciu wariantu pierwszego należy liczyć się z poważnym zwiększeniem etatów w sądach oraz w prokuraturach, a także uświadomić sobie, że umniejsza on w zasadniczym stopniu zakres kompetencji prokuratury, aczkolwiek poprawia sytuację prokuratora w stosunku do milicji.

I. W art. 31 proponujemy po słowie „stron” dopisać „... lub innym uczestnikom procesu...”.

II. W związku z art. 45, dotyczącym oskarżyciela posiłkowego, nasunęła się propozycja zmiany art. 297 § 2 poprzez dodanie po zdaniu pierwszym: „...zawiadamiając o tym pokrzywdzonego, prokurator poucza o prawie wystąpienia w charakterze oskarżyciela posiłkowego i powoda cywilnego”.

Zdanie trzecie uzyskałoby brzmienie: „...zawiadamiając o tym pokrzywdzoną instytucję państwową lub społeczną, prokurator wzywa, aby w razie niewytoczenia powództwa cywilnego nadesłała wyjaśnienie przyczyn”, a zdanie pierwsze: „...sąd dopuszcza pokrzywdzonego jako oskarżyciela posiłkowego...”.

III. Art. 63 używa w naszej propozycji określenie art. 63 § 1. Dodalibyśmy § 2: „Oskarżony ma prawo żądania udziału obrońcy przy przedstawieniu zarzutów oraz przy przesłuchaniu”. § 3 stanowi zdanie pierwsze propozycji przy przestylizowaniu: „...o prawach tych...”. Zdanie drugie propozycji stanowi § 4.

IV. Należy rozważyć, czy nie dodać w art. 70 § 1p. 3: „...jest nieletni”.

V. Rozważyć należy, czy w art. 79 § 1 nie dopisać: „jeśli pokrzywdzony nie ma przedstawiciela ustawowego lub faktycznego opiekuna”.

VI. Właściwe byłoby skreślenie § 2 art. 81, a w § 1 dopisanie: „...w postępowaniu przygotowawczym i...”.

VII. W odniesieniu do art. 101 § 3 nie akceptujemy wdrożenia ławników od sporządzania uzasadnienia zdania odrębnego. Sformułowanie uzasadnienia nie jest rzeczą istotną. Należałoby raczej dążyć do podniesienia poziomu ławników i ich pełnego, świadomego udziału w orzecznictwie.

VIII. Poprawki do art. 130 § 2 nie akceptujemy, gdyż przepis ten jest w proponowanym brzmieniu nieekonomiczny.

IX. W odniesieniu do art. 135 rozważyć wyeliminowanie stenogramu, gdyż przepis ten jest martwy.

X. W treści art. 157 § 2 proponujemy dodać po słowie „wypowiedzi”: „zwłaszcza przez użycie przymusu fizycznego, psychicznego lub podstęp...” a w § 1 art. 157 dodać: „Pytania nasuwające treść odpowiedzi oraz pozbawione znaczenia dla rozstrzygnięcia nie są dopuszczalne”. Należałoby powiązać poprawkę z art. 314 § 2, który należy zredukować do: „Przewodniczący uchyla pytanie podsuwające odpowiedź oraz nieistotne dla rozstrzygnięcia”.

XI. W związku z propozycją dotyczącą art. 198 § 4 proponujemy, by założenie podsłuchu następowało wyłącznie na polecenie sądu.

XII. W art. 206 § 1 należy dodać: „Osobę zatrzymaną należy zaznajomić z treścią zarzutów i przesłuchać”.

Proponujemy przy tym dodać w art. 120 § 1 jako punkt drugi: „...zatrzymanie osoby podejrzaney...”

XIII. Czas zatrzymania 48 godzin zmienić na 24 godziny. Dodać § 2: „W wyjątkowych przypadkach prokurator może przedłużyć zatrzymanie na dalsze 24 godziny”. § 2 staje się § 3.

XIV. W odniesieniu do treści art. 212 § 1 proponujemy dodać: „W postępowaniu przygotowawczym zażalenie przysługuje również prokuratorowi”.

XV. W treści art. 264 § 2 proponujemy dodać „eksperyment procesowy...”.

XVI. Dla art. 268 proponujemy brzmienie:

§ 1. Na postanowienie, na które nie przysługuje zażalenie do sądu, oraz na zarządzenia i czynności naruszające ich prawa przysługuje stronom zażalenie do prokuratora nadrzędnego lub nadzorującego postępowanie.

§ 2. Osobom nie będącym stronami, których prawa zostały naruszone w toku postępowania przygotowawczego, przysługuje w tym samym trybie zażalenie na postanowienie, zarządzenie lub wszelkie czynności naruszające ich prawa”.

XVII. Ponadto proponujemy skreślenie poprawki art. 276.

XVIII. W treści art. 299 § 1 skreślić punkt 4 jako wchodzący w punkt 1.

XIX. Rozważyć, czy stylizacja art. 26 k.k. i 361 § 1 k.p.k. nie jest wzajemnie sprzeczna.

XX. W odniesieniu do art. 304 dodać § 3 w brzmieniu: „Ujawnionego pokrzywdzonego należy wezwać na rozprawę oraz pouczyć o możliwości i terminie przystąpienia do procesu w charakterze powoda cywilnego lub oskarżyciela posiłkowego”.

XXI. W odniesieniu do art. 399 przypuszczalnie pomyłka w numeracji.

XXII. W odniesieniu do trybów szczególnych:

a) postępowanie w nieobecności znieść,

b) postępowanie przyspieszone utrzymać,

c) w zakresie postępowania prywatno-skarbowego: Próba pojednania przed sądem społecznym tylko za zgodą strony. Rozważyć możliwość sądownictwa polubownego na wniosek strony.

XXIII. W odniesieniu do art. 487 § 5 słowo „nawiązka” zastąpić słowem „odszkodowanie”.

Co do wariantu II zgłaszamy jedynie pewne uwagi zasadnicze, związane z jego kierunkiem, a to:

— Zgadamy się z założeniami dotyczącymi składów sędziowskich z pkt II uzasadnienia.

— Aprobujemy uwagi do pkt III.

— W odniesieniu do pkt IV przyjmujemy rozwiązanie z wariantu I — bylibyśmy za przyznaniem pokrzywdzonemu, na jego wniosek, prawa do wniesienia oskarżenia.

— W pkt V aprobujemy udział obrońcy w postępowaniu odwoławczym w SN.

— Konstrukcja nieważności teoretycznie wydaje się słuszna, chociaż nie stanowi problemu politycznego w obecnej chwili, przy okazji nowelizacji należałoby ją przywrócić.

— Chronienie tajemnicy lekarskiej w szerszym stopniu przez uprawnienie do jej przełamania tylko w razie niezbędnej potrzeby i tylko na polecenie sądu uważamy za słuszne.

— Uwagi dotyczące sędziego śledczego pokrywają się z uwagami w wariantcie I, w odniesieniu do wydziału Sądu Rejonowego (zwłaszcza w pkt IX).

— Z punktu VIII należałoby zaakceptować maksymalny okres tymczasowego aresztowania do dwóch lat.

— Przyjmujemy zasadność zmiany art. 344.

Komisja Zakładowa NSZZ „Solidarność” w Sądzie Wojewódzkim w Kielcach, opierając się na materiałach zebranych w czasie dyskusji w dniu 9 maja 1981 r. w siedzibie Zarządu

Regionalnego NSZZ „Solidarność” w Kielcach z udziałem sędziów, prokuratorów i adwokatów tamtejszego środowiska, zaproponowała następujące zmiany do projektu nowelizacji kodeksu karnego:

Art. 10 § 3

1. Wykreślić zwrot: „jako okoliczność wpływająca na zaostrenie wymiaru kary”.

2. Zamiast zwrotu: „uwzględniając zbieg przepisów jako okoliczność wpływająca na zaostrenie wymiaru kary” użyć sformułowania: „może uwzględnić zbieg przepisów jako okoliczność wpływająca na zaostrenie wymiaru kary”.

Art. 10 bis

1. Usunąć zwrot: „albo powtarzającej się lekkomyślności lub niedbałości” — koncepcja ogólnie aprobowana.

2. Termin „niedbałość” zastąpić terminem „niedbalstwo”.

3. Użyciu terminu: „czynów zabronionych takich samych czy do siebie zbliżonych” przy braku definicji ustawowych tych pojęć pozostaje w sprzeczności z zasadami techniki legislacyjnej — ustawa jak dotąd operowała terminem „podobieństwa”.

Art. 10 c

Zaproponowano przyjęcie zakończenia w brzmieniu: „kto wbrew szczególnemu obowiązkowi skutkowi temu się nie przeciwstawił”.

Art. 19 § 1

Zamiast: „Sąd stosuje” użyć terminu: „Sąd może zastosować”.

Art. 27 § 1

1. Określenie organu uprawnionego do stosowania tej instytucji w prawie materialnym jest zbędne. Proponuje się dwie wersje wyboru:

— wersja „a”: wprowadzić do aktualnego brzmienia przepisu zamiast zwrotu: „nie karanego za przestępstwo” zwrot: „nie karanego za przestępstwo umyślne”;

— wersja „b”: zamiast zwrotu: „nie karanego za przestępstwo” użyć zwrotu: „nie karanego za przestępstwo na karę pozbawienia wolności”.

Art. 30 § 2

Utrzymać przy art. 148 § 1 k.k. i art. 122 k.k., z tym że w drugim przypadku w okresie wojny w tej sytuacji utrzymać także przepis art. 31; rozważono wprowadzenie kary śmierci za zabójstwo kwalifikowane.

Art. 57 § 2 pkt 3

Skreślić określenia: „jedynie” oraz „w stosunku do innych”.

Art. 57 § 3 pkt 1

Określenie „niższa” zastąpić określeniem „nie niższą”.

Art. 60 § 1

W szerokiej dyskusji uznano, że istnieje niebezpieczeństwo posługiwania się pojęciem „niezmiennie naganny tryb życia” bez bliższego zdefiniowania lub uściślenia, koniecznego głównie ze względów dowodowych.

Art. 68

Uwagi odpowiednio jak do art. 30 § 2 k.k.

Art. 78 § 1

Uwagi odpowiednio jak do art. 60 § 1 k.k.

Art. 84 § 1

Wyrażono pogląd, że przepis w wersji poprawionej przez projekt powinien dawać wyraźną podstawę do zmiany wykonywania kary ograniczenia wolności orzeczonej na zasadzie art. 34 § 1 i 34 § 2 k.k., i to w obu kierunkach, z bliżej określonym zamiennikiem albo dyrektywą dla określenia jego wysokości.

Art. 84 § 2

Konieczne wydaje się precyzyjne wyjaśnienie pojęcia: „Uchylenie się od wykonania kary ograniczenia wolności” w przypadku niewykonania całości lub części obowiązków orzeczonych na zasadzie art. 35 k.k. tak w wersji istniejącej, jak i proponowanej.

Art. 95 § 1

Uwagi jak do art. 60 § 1 k.k.

Art. 111 § 2

Termin „3 lata” zastąpić terminem „2 lata i 6 miesięcy” z uwagi na brzmienie pozostawionego w nie zmienionej treści art. 79 § 2, taki jest bowiem najkrótszy okres zatarcia skazania z mocy prawa warunkowo orzeczonej kary pozbawienia wolności.

Art. 120 § 4

Za bezwzględnie konieczną zmianę uznano zastąpienie zwrotu „w chwili orzekania” zwrotem „w chwili czynu”.

Art. 120 § 5

Uznano za konieczne ujednoczenie pojęcia „najbliższego” dla prawa materialnego i cywilnego i dla procedur karnej i cywilnej.

Art. 120 § 11

Postulowano rozszerzenie pojęcia „funkcjonariusz publiczny” na funkcjonariusza partyjnego.

Art. 122

Uwagi odpowiednio jak do art. 30 § 2 k.k.

Art. 184 § 1 i 186 § 1

Przestępstwa winny być ścigane na wniosek pokrzywdzonego.

Art. 215

Postulowano wprowadzenie § 2, stanowiącego przypadek mniejszej wagi.

Uwagi do projektu zmian w kodeksie postępowania karnego

Art. 45 § 2

Wykreślić zwrot o tym, że udział oskarżyciela posiłkowego znacznie utrudnia postępowanie.

Art. 45 § 3

Zarówno istniejące, jak i proponowane rozwiązania są niezadowolające. Instytucja ta powinna być tak skonstruowana, by rozstrzygnięcie o dopuszczeniu lub niedopuszczeniu pokrzywdzonego w charakterze oskarżyciela posiłkowego mogło zostać definitywnie rozstrzygnięte przed wyznaczeniem rozprawy głównej. W tym celu prokurator winien mieć obowiązek zawiadomienia pokrzywdzonego o skierowaniu aktu oskarżenia do sądu z pouczeniem, że pokrzywdzony może w terminie 7 dni złożyć wniosek o dopuszczenie go do udziału w sprawie w charakterze oskarżyciela posiłkowego. Termin ten winien być terminem zawitym. W przypadku, o jakim mowa w § 2, jeżeli sąd zamknie przewód sądowy na tej rozprawie, na której pozbawił oskarżyciela posiłkowego jego praw, zażalenie przysługiwałoby razem z rewizją, która byłaby rozpoznawana tylko wówczas, gdy sąd rewizyjny uwzględni zażalenie.

Art. 64 § 1

Przepis ten powinien być tak zmieniony, by zawierał zasadę, że przy pierwszym przesłuchaniu osoby podejrzanej ma ona prawo składać wyjaśnienia po uprzednim porozumieniu i w obecności obrońcy. Sposób porozumienia się z obrońcą określałaby właściwa miejscowo Rada Adwokacka. Nie zgłaszamy uwag do proponowanego brzmienia art. 64.

Art. 81 § 1

Zwrot: „w postępowaniu sądowym” zastąpić zwrotem: „w postępowaniu karnym”.

Art. 136 § 1

Do proponowanej treści zmienionego przepisu nie wnosimy zastrzeżeń, lecz uważamy, że osoby biorące udział w czynnościach protokolowanych winny mieć prawo posługiwania się magnetofonem.

Art. 143 § 4

Zwrot: „na postanowienie w przedmiocie” zastąpić zwrotem: „na postanowienie o odmowie udostępnienia akt do wglądu”.

Art. 170

Rozważano bardzo dyskusyjny problem wprowadzenia w różnych wariantach przysięgi sakralnej obok przyrzeczenia, jeżeli świadek oświadczy gotowość złożenia takiej przysięgi. Brak w projekcie jakichkolwiek wzmianek o propozycji zmian uważamy za brak istotny.

Art. 206

Dodać: § 4. Zatrzymanemu przysługuje prawo sprzeciwu, o czym powinien on być natychmiast pouczony.

§ 5. Sprzeciw rozpoznaje właściwy miejscowo prokurator najpóźniej w terminie 8 godzin od momentu zatrzymania.

§ 6. Nieuwzględnienie sprzeciwu wymaga formy pisemnej.

Art. 235 § 1

Skreślić wyrazy: „lub prokurator”.

Art. 256

Dodać: § 3. Prokurator lub Milicja Obywatelska ma obowiązek o zakończeniu postępowania i jego wyniku zawiadomić składającego zawiadomienie.

Art. 337 § 1

Utrzymać przepis w dotychczasowym brzmieniu.

Art. 350 § 2

Utrzymać przepis w dotychczasowym brzmieniu.

Art. 391 § 1

Zwrot: „był zaskarżony na korzyść” zastąpić zwrotem: „był tylko zaskarżony na korzyść”.

M. Platek, Zakład Kryminologii Wydziału Prawa i Administracji UW. Zabierając głos w dyskusji nad reformą kodeksu karnego, zgadzam się z najczęściej eksponowanym argumentem dotychczasowej nadmiernej surowości i represyjności ustawy karnej. W związku z tym należy dążyć do stworzenia takich gwarancji ustawowych, które by w przyszłości w znacznym przynajmniej stopniu gwarantowały jednoznaczność interpretacji kodeksu i uniemożliwiały kolejny rozwój praktyki wymiaru kar w kierunku represji i eskalacji surowości kar. Przyjęcie proponowanej przez projekt k.k. polityki karania jest możliwe przy uświadomieniu sobie dwóch okoliczności. Pierwsza, iż problemów społecznych, których obiciem jest liczba popełnionych przestępstw, nie można rozwiązać w drodze mnożenia surowych kar. Prawo karne nie może być instrumentem kształtowania polityki społecznej, jego rola winna być marginalna, a ono samo wykorzystywane tylko w ostateczności. Druga odnosi się do możliwości resocjalizacji w drodze karania. Zazwyczaj neguje się ten rodzaj poprawy. Jest to nieporozumienie. Dzisiejsza nauka daje dowody na to, że resocjalizacja rozumiana jako poprawa i wychowanie jest możliwa dla osiągnięcia w drodze karania. Muszą być zachowane następujące warunki:

- wymierzona kara jest proporcjonalna do stopnia winy,
- osoba karana akceptuje wymierzoną jej karę i poczuwania się do winy,
- osoba karana akceptuje osobę wymierzającą jej karę — ma do niej nastawienie pozytywne,
- osoba karana akceptuje z własnej woli proces resocjalizacji, jakiemu zostaje poddana w drodze wymierzonej kary,
- osoba karząca akceptuje indywidualność i integralność osoby karanej; wymierzając karę kieruje się jedynie chęcią niesienia pomocy osobie karanej, a nie chęcią np. zemsty, odegrania czy rewanzu,
- jedynym celem wymierzonej kary jest resocjalizacja osoby karanej.

Z powyższego wynika, że w związku ze swym immanentnie totalitarnym charakterem instytucja kary pozbawienia wolności nie może pełnić funkcji wychowawczych. Może ona jedynie, zastosowana na krótki okres, odstraszyć. Jest to jednak ostateczność, z której winno się korzystać jak najrzadziej. Samo stwierdzenie tego nie wystarczy, konieczne są, jak już wspominałam, gwarancje ustawowe.

W związku z tym co dotychczas zostało powiedziane, proponuję przyjęcie odmiennego stanowiska względem instytucji recydywy od przyjętego w projekcie uregulowania k.k.

Artykuł traktujący o recydywie proponuję przyjąć w następującym brzmieniu: „Upřednie skazanie sprawy za przestępstwo umyślne sąd uwzględnia jako okoliczność wpływającą na zaostrenie kary”.

Rozumiem, że trudno jest zrezygnować z instytucji, którą stosowano już trzy tysiące lat temu w Chinach za dynastii Chon i w prawodawstwie staroindyjskim. Zrodziło to niemal genetyczne przekonanie, że recydywistę należy karać inaczej — surowiej. To niewątpliwie słuszne odejście nabrało jednak z czasem nieco zdegenerowanych kształtów, które owocują do dziś.

Dotychczasowa regulacja w kodeksie z 1969 roku w praktyce sztucznie stworzyła wielotysięczną populację charakteryzującą się często degeneracją psychospołeczną, najczęściej wyrastającą z podłoża nałogowego alkoholizmu. Są to sprawcy przestępstw przeważnie drobnych, skierowanych przeciwko mieniu. Batawia już dawno wskazywał, że są to osobnicy nie tyle głęboko zdemoralizowani lub szczególnie niebezpieczni, ile społecznie uciążliwi. Przy czym zarówno ich uciążliwość, jak i kolejne powroty do przestępstwa są często wynikiem bezmyślnego orzekania w stosunku do nich kar pozbawienia wolności i tworzenia mitów na temat konieczności surowego traktowania tej grupy, stworzonej sztucznie (czterokrotny sprawca drobnej kradzieży będzie w świetle projektu uznany za osobę, która w związku z poprzednio popełnionymi czynami uznana będzie za jednostkę prowadzącą niezmiennie naganny tryb życia; natomiast osoba, która najpierw popełni przestępstwo przeciwko mieniu, następnie naruszy przepis chroniący zdrowie, złamie normę zakazującą fałszerstw i umyślnie spowodzi np. pożar, za każdym razem będzie uznana za osobę pierwszy raz karaną, jako że kolejne czyny nie pozostają w związku z poprzednio popełnionymi przestępstwami. I wprawdzie tryb życia tego drugiego jest bez wątpienia naganny, nie jest to jednak naganność niezmienna. Osobnik ten jest więc bez wątpienia wielokrotnie przestępcą, ale skutek bądź to swej pomysłowości, bądź urozmaiconych możliwości uniknie etykiety recydywisty i skutków z tego płynących. Dlatego uważam, że należy zrezygnować z rozwiązań zaproponowanych w art. 60 projektu. Obok tego, że nie uchroniono się w nim przed kolejnym tworzeniem sztucznych konstrukcji recydywy, nie usunięto również błędów poważniejszych, polegających na obligowaniu sądu do wymierzania kary pozbawienia wolności, na ograniczeniu możliwości jej zawieszenia i wreszcie na pozostawieniu przy życiu instytucji Ośrodka Przystosowania Społecznego.

Proponowane przeze mnie rozwiązanie tej instytucji niesie za sobą szereg korzyści. Po pierwsze, że mistyfikuje ujęcia treści recydywy, określając zgodnie z treścią faktyczną tego pojęcia, iż jest to ponowne umyślne wykroczenie przeciwko normom społecznym, do których przestrzegania zobowiązani są obywatele. Po drugie, stwarza realne gwarancje utrzymania tendencji do łagodzenia wymiaru kary. Sędzia ma obowiązek różnicować karę w zależności od oceny sprawcy przestępstwa i jego czynu. Mając możliwość wyboru kar jedynie w zakresie ustawowego ich zagrożenia, siłą rzeczy będą musieli w pierwszej kolejności decydować się na kary najłagodniejsze oraz „oszczędnie” dysponować karą pozbawienia wolności, a ewentualne ponowne jej wymierzenie wydaje się być karą odpowiednio i całkowicie wystarczającą.

Należy zdać sobie sprawę z tego, że faktycznie jest grupa sprawców, która będzie powracała stale do przestępstwa i że wobec nich kara wymierzona będzie miała charakter głównie izolacyjny. Z badań wynika, że populacja osób, które w rzeczywistości winny być odseparowane, wynosi ok. 15–20% ogółu osób obecnie przybywających w zakładach karnych i aresztach. Przetrzymywanie pozostałych pogłębia jedynie stopień demoralizacji całego społeczeństwa i obniża możliwość prawidłowego kształtowania świadomości prawnej. Jednocześnie z góry należy uprzedzić argument trudności resocjalizacyjnych rzeczywistych wielokrotnych przestępców. Oczywiście jest, że jeżeli skazywać będziemy na wieloletnią (2–5 lat) karę pozbawienia wolności jedynie jednostki wymagające izolacji, to tym samym największe trudności napotykać będziemy na drodze do przystosowania ich do życia w społeczeństwie, właśnie ze względu na ich głęboki stopień demoralizacji.

Natomiast skazując na karę pozbawienia wolności ludzi wykazujących średni, przeciętny stopień akceptacji norm i reguł życia społecznego ryzykujemy jedynie pogorszenie się tego stanu rzeczy. Dlatego też przepis dotyczący recydywy winien stanowić swoistą tamę dla

możliwości rozwijania surowego wymiaru kar. Nie wolno nam również pomijać wyników badań kryminologicznych, które niezmiennie, od szeregu lat prowadzone na całym świecie, przynoszą wciąż te same negatywne wyniki co do skuteczności surowszego traktowania recydywistów. Skoro więc chodzi nam o zmniejszenie przestępczości i tym samym zmniejszenie stopnia recydywy, konieczne jest odejście od sztucznych unormowań i przyjęcie powrotu do przestępstwa jako przestępki, zgodnie z którą sąd, w ramach ustawowego wachlarza kar dodatkowych (w pierwszej kolejności) i zasadniczych wymierza sprawcy karę, nie przekraczając jednak górnej granicy kar, określonej ustawowo za dane przestępstwo.

Uważam, że powinno się całkowicie zrezygnować z instytucji OPS, bez względu na jej ewentualne nazwy i próby reform. Kodeks karny wykonawczy przewiduje istnienie zakładów karnych przejściowych, przeznaczonych dla skazanych odbywających końcówkę kary. Nic nas nie usprawiedliwia, że w praktyce nie wykorzystywaliśmy możliwości właściwego zorganizowania sieci tego typu zakładów, a w ich miejsce wprowadziliśmy Ośrodki Przystosowania Społecznego. Należy więc teraz pozytywne efekty działalności tych ośrodków wykorzystać w przejściowych zakładach karnych. Do ustalenia jest czas, kiedy winno nastąpić przeniesienie skazanego do takiego zakładu, natomiast wydaje się oczywiście, że nie tylko można, ale i należy dążyć do przystosowania skazanego do życia na wolności.

Ostatnie badania dotyczące OPS-ów (m.in. omawia je w referacie W. Szkotnicki) wyraźnie wskazują na negatywne nastawienie skazanych do zastosowania względem nich OPS-u. Taką decyzję oceniają, czemu trudno się dziwić, jako krzywdzącą, niesprawiedliwą oraz dla nich niekorzystną. Dodatkową przyczyną jest brak istotnych różnic w praktyce pomiędzy OPS-em a zakładem karnym. Nie czują się oni wolnymi i pełnoprawnymi obywatelami. Faktycznie też nie są nimi. Doświadczenia ostatnich lat wyraźnie wskazują, że wbrew zamierzeniom ustawodawcy wprowadzenie instytucji OPS-u doprowadziło do wewnętrznej sprzeczności, wręcz antynomii w prawie karnym. Zgodnie z jednymi przepisami przewidywano karę za pozbawienie wolności (art. 165 k.k.), a obok tego sankcjonowano, faktycznie nielegalne, pomimo uwzględnienia go w wyroku, pozbawienie wolności skazanych, którzy odbyli karę.

Kilkakrotnie w argumentach za utrzymaniem OPS-u podnoszono, że dotyczy to osób, których charakteryzuje niepełnowartościowość fizyczna, wykazujących często objawy psychopatyczne, objawy degeneracji psychospołecznej, najczęściej na podłożu nałogowego alkoholizmu. Określano, że większość tych osób odznaczała się takim syndromem cech, które powodują nieskuteczność stereotypowych środków stosowanych w większości zakładów karnych. Dlatego w odniesieniu do tej grupy osób powinno się tworzyć OPS-y, gdzie prowadzona będzie działalność terapeutyczna i resocjalizacyjna. Argument ten jest wbrew pozorom głównym argumentem przeciwko OPS-om oraz świadectwem nieskuteczności kary pozbawienia wolności. Mimo to nikt nie ma prawa z powodu własnej niekompetencji pozbawiać drugiego człowieka wolności. Skoro więc nasze stereotypowe metody prowadzone w zakładach karnych są złe, to należy dążyć do ich zmiany. Skoro wiemy, że są nieskuteczne, to środki wkładane w działalność terapeutyczną na terenie OPS-ów przeniesmy do zakładu karnego. Uważam, że jedyną właściwą formą jest prawidłowe zorganizowanie zakładów przejściowych, które mogłyby być zbliżone w sposobie funkcjonowania do zakładów półotwartych. Bez względu na nazwę miałyby one za zadanie w trakcie odbywania kary zminimalizować barierę przejścia z życia w warunkach izolowanych do życia w warunkach pełnej swobody.

Konsekwentnie, dotychczas omawiane zagadnienia wiążą się z instytucją warunkowego przedterminowego zwolnienia. Proponuję, by przyjąć następujące brzmienie przepisu art. 91 k.k.:

§ 1. „Warunkowe zwolnienie może nastąpić po odbyciu przez skazanego co najmniej połowy kary — nie wcześniej jednak niż po 6 miesiącach”.

§ 2 — zgodnie z projektem.

Podnoszone argumenty przeciwko takiemu uregulowaniu wskazują głównie na obniżenie ogólnego wymiaru kary do 1 miesiąca kary pozbawienia wolności oraz wyrażają obawę, że skłoni to sąd do korzystania odgórnie z kar wyższych, z założeniem, że po połowie kary można skazanego zwolnić. Pragnę więc zwrócić uwagę na następujące okoliczności:

— Warunkowe przedterminowe zwolnienie jest instytucją fakultatywną. Obecnie nie ma obowiązku zwolnienia skazanego po połowie kary za dobrze wykonaną pracę i uzyskiwane w niej wyniki. Nie ma więc przeszkód, by zwolnić skazanego dopiero po upływie 2/3 kary. Jest to jeszcze bardziej widoczne, jeśli wziąć pod uwagę, że przy obniżeniu wymiaru do 1 miesiąca nadal utrzymana pozostaje granica minimum 6 miesięcy, od której można rozważać warunkowe zwolnienie. Tak więc w praktyce o warunkowym zwolnieniu można mówić dopiero przy karach opiewających na 1 rok pozbawienia wolności, czyli proporcjonalnie długich.

— Jeżeli uda się właściwie zorganizować pomoc postpenitencjarną, to instytucja ta będzie mogła być formą sprawdzenia możliwości funkcjonowania skazanego na wolności.

— Jeśli rzeczywiście chodzi nam o zmniejszenie represji oraz właściwie pojęte cele wychowawcze, to należy uświadomić sobie, że z jednej strony już miesiąc kary pozbawienia wolności wywołuje typowy zespół cech określanych mianem syndromu prizonizacji, prowadzący do degeneracji osobowości skazanego, z drugiej — okres 6 miesięcy jest granicą, kiedy możemy skutecznie przeprowadzać tzw. kurację szokową. W jej wyniku osiąga się tyle, że jednostka choć być może nie zresocjalizowana, zostaje skutecznie odstraszona od powrotu do przestępstwa. Obecnie nie ukrywa się już, że choćby taki wynik należy ocenić pozytywnie, jako że zapobiega on recydywie.

— Należy stanowczo zrezygnować z podziałów w zależności od grup skazanych. Należy przypuszczać, że młodocianym będzie się z zasady wymierzać kary nie przekraczające 6 miesięcy. Dopiero w przypadku popełnienia ciężkiego przestępstwa kara ta przekroczy ten okres. W związku z tym zasadę połowy i 6 miesięcy odbycia kary, wymaganych do rozważenia warunkowego zwolnienia, należy zachować zgodnie z dyrektywą sprawiedliwej odpłaty.

Podobnie, kierując się tą zasadą, nie należy różnicować tych okresów odnośnie do recydywistów. Sąd przy wyroku ma prawo zaostrzyć mu karę, nie można więc tego obostrzenia stosować dwukrotnie, zgodnie z zasadą *ne bis in idem*.

Dr E. Szvedek — adwokat z Poznania. Artykuł 88 powinien brzmieć: „W posiedzeniu mogą wziąć udział lub zgłosić wnioski na piśmie prokurator, oskarżony i obrońca”.

Uzasadnienie: Bez wprowadzenia oskarżonego jako uprawnionego do udziału w posiedzeniu uczynilibyśmy w każdym przypadku obronę *quasi*-obowiązkową.

Dodać art. 135 *bis* w brzmieniu: „Protokół stanowi wyłączny dowód zachowania form postępowania, chyba że udowodniono świadomy fałsz”.

Uzasadnienie: Wprowadzenie tego przepisu położy kres przesłuchiwanemu funkcjonariuszy MO prowadzących postępowanie przygotowawcze — jako świadków na treść protokołu. Zabezpieczeniem zaś dla stron, że protokół zgadza się z rzeczywistością, są przepisy art. 136 § 1 i § 2 oraz art. 138 § 1 k.p.k. Por. E. Szvedek, *Przesłuchujący funkcjonariusz jako świadek*, „Palestra” 1979, nr 4, s. 74.

Art. 142 powinien brzmieć: „Stronom i obrońcom, pełnomocnikom, przedstawicielom ustawowym i osobom delegowanym przez zespół adwokacki...”.

Uzasadnienie: Chodzi o to, by adwokat miał pomoc w załatwianiu czynności najbardziej czasochłonnej.

Art. 166 § 1 — uzupełnienie uważam za zbędne, kwestię załatwia bowiem art. 168 k.p.k.

Art. 184 § 2 — skreślić słowa „na żądanie biegłych”.

Uzasadnienie: „Żądanie biegłych” jest równoznaczne ze skrępowaniem sądu i ograniczaniem jego niezawisłości. Psychiatria jest nauką młodą, zajmuje się psychiką, którą wiążemy z tak

skomplikowanym organem jak mózg. Psychiatrzy mylą się często. Sąd musi więc mieć prawo czuwania nad tym. Por. E. Szwedek, *Psychiatrii sądowej grzechy główne*, „Gazeta Sądowa” 1975, nr 1 (z dnia 1.1.1975); E. Szwedek, Glosa do wyroku SN z dnia 9.3.1978 r., V KR 31/78, „Palestra” 1979, nr 5, s. 102 (na temat, czy żądanie obserwacji mogą postawić tylko biegli psychiatrzy); „The Guardian” z 3 IV 1981 r.: „Doctors split on brain surgery ethics” (artykuł przedstawia skomplikowany charakter mózgu i psychiki oraz cytuje sprzeczne opinie najlepszych specjalistów angielskich na ten temat).

Art. 217 § 1 pkt 2 — zamiast: „lub w inny sposób starał się utrudniać postępowanie karne” wprowadzić: „lub istnieją dowody, że oskarżony będzie utrudniał postępowanie karne”.

Uzasadnienie: „Stara się” to problem psychiki i od aresztującego zależy, czego się on w psychice oskarżonego doszuka. Podstawa zaś tymczasowego aresztowania powinna być jednoznaczna, wykluczająca dowolność.

Art. 217 § 2 — skreślić: „W toku postępowania przygotowawczego”.

Art. 222 — dodać § 3 o brzmieniu: „Tymczasowe aresztowanie można przedłużyć najwyżej dwa razy. W wypadku odmowy w przedmiocie przedłużenia tymczasowego aresztowania, aresztowanego wypuszcza się na wolność”, dotychczasowy § 3 staje się § 4.

Uzasadnienie: W sumie będą to trzy postanowienia o tymczasowym aresztowaniu. W ten sposób położy się kres niezliczonej ilości przedłużeń i zmusi się prowadzącego postępowanie przygotowawcze do skoncentrowania się na nim. Por. E. Szwedek, *Kodeks postępowania karnego w praktyce (postępowanie przygotowawcze)*, „Palestra” 1980, nr 11–12, s. 15. Podaję tam przykłady postępowania przygotowawczego prowadzonego bez planu, w czasie którego aż sześciokrotnie przedłużano tymczasowe aresztowanie.

Art. 225 — dodać zdanie: „Stosując tymczasowe aresztowanie sąd powinien uzasadnić, dlaczego nie uważa poręczenia lub dozoru za środek wystarczający”.

Art. 264 § 2 powinien otrzymać brzmienie: „Prokurator może powierzyć organom MO przeprowadzenie czynności nie wymagających spisania protokołu”.

Uzasadnienie: Proponowane brzmienie w ujęciu „propozycji” nie jest jasne. Wynikałoby z niego, że przesłuchanie świadka itp. nie wymaga spisania protokołu. Moim zdaniem postępowanie przygotowawcze powinno mieć wagę czynności sądowych. Powinien je więc przeprowadzić prokurator, jeżeli ma się z czynności tych sporządzić protokół, który wolno będzie sądowi odczytać.

Art. 265 § 1 — dodać zdanie: „Jeżeli jednak zachodzi konieczność spisania protokołu, który będzie wolno odczytać sądowi, czynność tę może przeprowadzić tylko prokurator, który sporządzi z niej także protokół”.

Art. 289 — skreślić słowa: „w zakresie ustalenia warunków umorzenia”.

Uzasadnienie: Pokrzywdzonemu może także zależeć na zakwestionowaniu warunkowego umorzenia w ogóle i na skazaniu sprawcy. Kwestię tę poruszyły już wytyczne SN z dnia 29.1.1971 r., VI KZP 26/69, OSNKW nr 3/71, poz. 33 o warunkowym umorzeniu, oraz orzeczenie SN z dnia 21.7.1978 r., VI KRN 176/78, OSNGP nr 2/79, s. 31. Sąd Najwyższy zajął tam stanowisko sprzeczne z art. 289, ale uczynił to dlatego, że art. 289 zawierał wspomnianą lukę.

Art. 302 § 2 — dodać zdanie: „Mogą także świadków na rozprawę doprowadzić”.

Art. 402 — skreślić § 2 i § 3.

Uzasadnienie: § 2 i § 3 są nadużywane. Doprowadza to do tego, że sąd rewizyjny zamienia się w I instancję, od której nie ma odwołania.

Art. 404 powinien otrzymać brzmienie: § 1. „Sąd rewizyjny może poprawić błędną kwalifikację prawną czynu niezależnie od granic środka odwoławczego, gdy pozwalają na to dowody przeprowadzone przez I instancję”.

§ 2. „Zmiana kwalifikacji prawnej z § 1 jest dopuszczalna, jeżeli nawet sąd nie może poza tym wyroku zmienić”.

Art. 466 — dodać § 3 o brzmieniu: „Decyzja odmowna powinna zawierać szczegółowe uzasadnienie, wskazujące, że mimo przedstawionych dowodów lub argumentów wniosek o rewizję nadzwyczajną nie zasługuje na uwzględnienie.

Art. 474 § 3 — dodać słowa: „przed Sądem Najwyższym”.

Uzasadnienie: Były poglądy, że sama odmowa wniesienia rewizji nadzwyczajnej uniemożliwia wniosek o wznowienie postępowania.

Art. 487 § 5 wymaga zdefiniowania, co należy rozumieć przez zatrzymanie. Zatrzymanie może być bowiem także chwilowe, np. w celu wylegitymowania. Byłoby więc dobrze określić czas zatrzymania, np. „powyżej 12 godzin”.

Proponuję wprowadzić do k.p.k. pojęcia śledztwa publicznego. Byłoby ono prowadzone w wyjątkowych sprawach i to z uwagi na osobę sprawcy (np. członek rządu, wojewoda, poseł) albo z uwagi na przedmiot (np. w sprawach, w których szkoda przekroczyła kwotę 1 miliarda złotych). Należałoby je także prowadzić w sprawach przeciwko funkcjonariuszom MO i funkcjonariuszom służby bezpieczeństwa.

Śledztwo publiczne byłoby prowadzone przez prokuratora, z tym że w obecności publiczności (tak jak na rozprawie sądowej).

Na zebraniu **Koła ZPP w Hawie**, woj. olsztyńskie, do projektu zmian w kodeksie karnym i k.p.k. podano następujące wnioski, przesłane w imieniu Zarządu przez **L. Popiela**:

Art. 10 c nie powinien znajdować się w części ogólnej, a w szczegółowej — tylko do konkretnych przestępstw (wyszczególnić).

Zmiana w art. 18 § 2 nie jest konieczna, wkraczałaby chyba w zakres art. 125 k.k.

Do art. 19 § 2 w miejsce „stosuje się” wystarczy podać „może zastosować” nadzwyczajne złagodzenie kary.

Do art. 30 k.k. dodać karę dożywocia za najcięższe zbrodnie, z możliwością warunkowego przedterminowego zwolnienia po 25 latach.

Nie orzekać ani przy art. 35 k.k. ani przy art. 75 k.k. obowiązkowego naprawienia szkody (poza art. 186 k.k., z uwagi na sprawę przyczynień, przedawnień, dlatego nie powinno się ograniczać szczegółowego wyjaśniania sprawcy w procesie cywilnym; art. 363 k.p.k. — wyeliminować).

Do programowego art. 37 § 2 k.k. należy ustanowić 1 zamiennik, ponieważ przy umieszczaniu w ośrodku pracy przymusowej (przykładowo od 100 — 1000 zł; podobnie przy art. 83 § 3 k.k.) groziłaby zbyt duża rozpiętość.

CZĘŚĆ SZCZEGÓLNA

Do art. 156 k.k.: wrócić do granicy 21 dni (w miejsce powodowania naruszenia czynności ciała na czas powyżej 7 dni).

Art. 181 k.k. przekazać do Kolegiów Karno-Administracyjnych (zagrożenia — tylko grzywna, kara ograniczenia wolności).

Do art. 233 bis w miejsce: „...osoby do pomocy mu przybranej...” — wpisać: „lub innej osoby udzielającej pomocy”.

Do art. 246 bis § 1 w pełni popieramy, § 2 skreślić. Pozostałe propozycje w pełni akceptujemy, popieramy.

Ponadto proponujemy ewentualne wprowadzenie odpowiedzialności karnej za długi, przy oznaczeniu stosunkowo wysokiej kwoty (w szczególności zaciągnięte długi bankowe i od Skarbu Państwa).

Jednocześnie, zdaniem naszym, niezbędna jest aktualizacja ustawy karno-skarbowej (nowelizacja przepisów w sprawie handlu dewizami).

Natomiast do projektu zmian w k.p.k. zgłoszono uwagi jak niżej:

1. Art. 5 § 3 — tak jak w przedstawionych propozycjach, z tym że dodać: „za zgodą Sądu”.

2. Art. 207 § 2 k.p.k. — tak jak w propozycjach dodać § 3: zatrzymany powinien otrzymać pisemne uzasadnienie, za co został zatrzymany.

3. Art. 350 § 2 — nie zgadzamy się, że każdą rozprawę odroczoną należy prowadzić w nowym terminie od początku. Należy pozostawić dotychczasowe brzmienie przepisu w tej sprawie ewentualnie określić termin, po upływie którego rozprawa musi być prowadzona od początku, np. 6 miesięcy.

4. Art. 498 k.p.k. zmienić w ten sposób, że prośbę o ułaskawienie przedstawia Prezes Sądu Najwyższego, a nie Prokurator PRL. Prokurator Generalny powinien jedynie wypowiedzieć się w tej kwestii.

5. Art. 217 k.p.k. — w § 1 pkt 4 należy wymienić przestępstwa, za które może nastąpić aresztowanie, np. z art. 168 k.k.

UWAGI DO PROJEKTU ZMIAN W K.K.,
ZGŁOSZONE PRZEZ KZ NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”
PRZY PROKURATURZE WOJEWÓDZKIEJ W SZCZECINIE

CZĘŚĆ OGÓLNA

Art. 10 bis. Opowiadam się za wprowadzeniem do kodeksu karnego warunków (przesłanek) przestępstwa ciągłego. Akceptuję konstrukcję *w i e l o c z y n o w ą*. Tożsamość czynów zabronionych jest dla mnie oczywista, natomiast nie mogę z aprobatą odnieść się do wprowadzenia czynów do siebie zbliżonych. „W praktyce powstaną perturbacje z wykładnią tego pojęcia, jak obecnie z kwestią przestępstwa podobnego”, mimo jego zdefiniowania w art. 120 § 2 k.k. Proponuję skreślenie słów: „takich samych czy do siebie podobnych”, a w to miejsce wpisanie: „wyczerpujących ten sam przepis ustawy”. Ograniczenie zakresu przestępstwa ciągłego — rozumianego jako zbioru-ciągu elementów noszących znamiona określonych czynów przestępnych — do tożsamości przepisu ustawy ułatwi w praktyce kwalifikowanie przestępstwa ciągłego w tych sytuacjach, kiedy przestępstwo ciągle wyczerpuje znamiona typu kwalifikowanego, a żaden z ciągu-zbioru przestępstw znamion tego typu nie wyczerpuje (np. kilka zagarnień mienia społecznego, każde poniżej 100 000 zł, a więc kwalifikacje odrębnych ciągów przestępstw z art. 199 § 1 k.k., a łączna wartość zagarniętego mienia przestępstwem ciągłym wynosi powyżej 100 000 zł — czy w takim wypadku uzasadniona i trafna kwalifikacja z art. 201 k.k.?).

Art. 16. W kwestii odpowiedzialności sprawcy kierowniczego konieczne jest wyraźne ustanowienie normatywne w zakresie:

a. Odpowiedzialności sprawcy kierowniczego, gdy ustawa wymaga od bezpośredniego wykonawcy szczególnych właściwości. Obecne uregulowanie: „odpowiada za sprawstwo”, kto kieruje wykonaniem przez inną osobę czynu zabronionego, jest charakterystyczne dla konstrukcji opartej na teorii udziału w cudzym przestępstwie z ograniczoną akcesoryjnością. Osoba kierująca w przypadku braku winy po stronie wykonawcy jest sprawcą pośrednim. Kodeks karny z 1969 r. rozstrzygnął odpowiedzialność podżegacza i pomocnika za przestępstwa indywidualne (art. 19 § 2 k.k.). Brak natomiast analogicznego uregulowania w odniesieniu do sprawcy kierowniczego, a stosowanie analogii z art. 19 § 2 k.k. uważam za niemożliwe z uwagi na niedopuszczalność analogii na niekorzyść sprawcy (nawet gdyby osoba kierująca wiedziała o właściwości sprawcy bezpośredniego).

b. Odpowiedzialności osoby kierującej w wypadkach, gdy sprawca wykonawczy nie osiągnął stadium usiłowania (istnieje odpowiedzialność w takich wypadkach podżegacza i pomocnika — art. 20 § 2 k.k.).

c. Odpowiedzialności kierującego w razie ekscesu osoby wykonującej czyn bezpośrednio (do granic zamiaru, jak to ma miejsce przy podżeganiu i pomocnictwie).

Na brak tych unormowań zwracał uwagę A. Zoll w opracowaniu: *Odpowiedzialność kierującego wykonaniem przez inną osobę czynu zabronionego* („Państwo i Prawo” 1970, z. 7, s. 57–63).

Art. 18 § 2. Pełna aprobata dla precyzyjnego ujęcia pełnomocnictwa, ale proponowane unormowanie nie przyczyni się do usunięcia sporu w kwestii podżegania i pomocnictwa do przestępstw nieumyślnych, skoro pomocnik udziela innej osobie pomocy do czynu zabronionego, a czyn zabroniony to nie przestępny, a więc bezprawny i zawiniony. Stąd w literaturze prawniczej w tej kwestii spotkać można pogląd, że w wypadku nakłaniania innej osoby do czynu bezprawnego przyjąć należy konstrukcję sprawstwa pośredniego, natomiast w wypadku udzielenia pomocy do czynu bezprawnego przyjąć należy współsprawstwo. Proponowane ujęcie pomocnictwa nie dostarcza dowodów na odrzucenie tego poglądu, a tylko można inaczej wyinterpretować owo unormowanie (*vide*: prof. W. Wolter, *W odpowiedzi mojemu oponentowi*, „Nowe Prawo” 1971, nr 5, s. 762–768) i opowiedzieć się za możliwością odpowiedzialności podżegacza i pomocnika do przestępstw nieumyślnych. Pogląd ten jest oparty na precyzyjnej wykładni przepisu, ale czy nie należy precyzyjnie zrehabilitować przepisu?

Art. 19 § 2. Nie kwestionując nowego uregulowania odpowiedzialności podżegacza i pomocnika za przestępstwa indywidualne co do podmiotu, nie mogą zgodzić się z brakiem regulacji odpowiedzialności w takich sytuacjach współsprawcy (a także sprawcy kierowniczego — o czym była wzmianka wyżej). Dotychczasowy brak unormowania był źródłem praktycznych perturbacji dla praktyki. Nie było tu zgodności poglądów w literaturze. Jedni uważają, że współsprawca niekwalifikowany działając z osobą mającą szczególne właściwości nie odpowiada za przestępstwo kwalifikowane, a tylko za przestępstwo typu podstawowego (por. J. Szwacka, *Z problematyki współdziałania przestępczego*, „Nowe Prawo” 1970, nr 12, s. 1725–1737), drudzy stoją na stanowisku, że w takich sytuacjach współsprawca odpowiada za przestępstwo kwalifikowane (por. W. Wolter, *W odpowiedzi mojemu oponentowi*, „Nowe Prawo” 1971, nr 5, s. 762–768).

Jedni i drudzy operują silnymi argumentami. Rozbieżności istnieją w judykaturze. W wyroku z dnia 14 I 1974 r. I KR 193/73/OSN wyd. Prok. Gen. z 1974 r., s. 7, poz. 79 Sąd Najwyższy przyjął, iż wykładnia oparta na dopełniającej roli współsprawcy przestępstwa w powiązaniu z art. 19 § 2 k.k. uzasadnia zastosowanie kwalifikacji prawnej z typu kwalifikowanego (art. 200 § 1 k.k.) do wszystkich współsprawców zagarnięcia mienia społecznego, także wówczas, gdy tylko jeden ze współsprawców jest osobą zobowiązaną do szczególnej pieczy nad tym mieniem, a pozostali współsprawcy wiedzą o tym. W uchwale pełnego składu Izby Karnej z dnia 23 IV 1980 r. VI K ZP 1/79/OSN wyd. prok. Gen. z 1980 r., s. 7, poz. 94 Sąd Najwyższy zajął odmienne stanowisko i stwierdził, że jeżeli sprawca zagarnięcia mienia społecznego nie należy do kręgu osób wymienionych w art. 200 § 1 k.k., działa wspólnie z inną osobą, wiedząc o okoliczności uzasadniającej jej odpowiedzialność z tego przepisu, nie odpowiada na równi z tą osobą za kwalifikowane zagarnięcie mienia społecznego z art. 200 k.k., chyba że jego zachowanie się wyczerpuje także znamiona podżegania lub pomocnictwa. Tak więc według cytowanej uchwały ten, który czyni więcej (współsprawca) od tego, który tylko ułatwia, odpowiada łagodniej. Czyż nie należy tak ważnych kwestii o dużej doniosłości praktycznej unormować w k.k.?

Art. 27 § 1 k.k. Kompetencja sądu do stosowania warunkowego umorzenia jest niekwestionowana. Uważam jednak, że przesłankę warunkowego umorzenia niekaralności sprawcy za przestępstwo należy ująć: „nie karanego za przestępstwo umyślne”.

Art. 29 § 2 po słowie „przestępstwa” dodać „umyślnego”.

Art. 30 § 2 i 3 postuluje utrzymać. Uważam za uzasadnione utrzymanie w kodeksie karnym kary śmierci jako kary o charakterze wyjątkowym. Przemawiają za tym zasady racjonalizacji kary. Opowiadam się natomiast za jej skreśleniem w przewidzianych w aktualnie obowiązującym k.k. 10 wypadkach i utrzymanie tylko jako zagrożenie za przestępstwo z art. 148 § 1 k.k.

Art. 31 wnioskuje utrzymać jako konsekwencję propozycji utrzymania kary śmierci ograniczonej tylko za przestępstwo z art. 148 k.k.

Anna Duracz (Instytut Problematyki Przeszłości w Warszawie, przy Prokuraturze Generalnej PRL)

POSTULATY DOTYCZĄCE NOWELIZACJI K.K. W ZAKRESIE KAR NIEIZOLACYJNYCH

SAMOISTNE KARY DODATKOWE

Celem wzbogacenia treści samoistnych kar dodatkowych, nie spełniających obecnie praktycznie żadnej roli i orzekanych niezmiernie rzadko, pożądane jest wprowadzenie przy art. 55 k.k. obowiązków analogicznych jak przy warunkowym zawieszeniu kary (art. 75 k.k.), a mianowicie: a) wyrównanie szkody, b) przeproszenie pokrzywdzonego, c) wykonanie określonych prac lub świadczeń na cele społeczne.

KARA GRZYWNY

Należałoby podwyższyć dolną i górną granicę zagrożenia tą karą (art. 36 § 1 k.k.), za czym zdają się przemawiać obecne warunki społeczno-ekonomiczne.

Wysokość grzywny powinna być dostosowana do ekonomicznych możliwości oskarżonego. W stosunku do osób zatrudnionych, a także w stosunku do młodzieży niepracującej, a mającej możliwości zarobkowe (studenci), można by stosować grzywnę uzależnioną od wysokości zarobków. Pożądane byłoby również wprowadzenie możliwości rozkładania grzywny w czasie (np. raty miesięczne) celem dozowania dolegliwości. Realizacja powyższego postulatu upodobiłaby karę grzywny do funkcjonujących w krajach zachodnich „day fine”, „time fine”, „juor amande”.

KARA OGRANICZENIA WOLNOŚCI

Zakres stosowalności kary ograniczenia wolności powinien zostać znacznie rozszerzony. Optymalnym rozwiązaniem w tym zakresie wydaje się ustanowienie możliwości jej przemiennego stosowania za wszystkie przestępstwa z winy umyślnej, zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 2.

W odniesieniu do przestępstw z winy nieumyślnej pożądane jest anulowanie możliwości orzekania za nie kary pozbawienia wolności, gdyż nie jest ona w tym przypadku w stanie pełnić funkcji prewencyjnej ani resocjalizacyjnej. Pożądane jest wprowadzenie zasady stosowania kary ograniczenia wolności lub grzywny za wszystkie przestępstwa z winy nieumyślnej.

Celem wzbogacenia resocjalizacyjnych treści kary ograniczenia wolności proponuje się wprowadzenie możliwości orzekania przy tej karze obowiązków jak przy warunkowym zawieszeniu wykonania kary (art. 75 § 2 k.k.), tj. obok wymienionych w art. 35 k.k. obowiązków przeproszenia pokrzywdzonego i naprawienia wyrządzonej przestępstwem szkody — również obowiązków: wykonywania ciężkiego na skazanym obowiązku łóżenia na utrzymanie innej osoby; nauki lub przygotowania się do zawodu; powstrzymywania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach.

WARUNKOWE ZAWIESZENIE WYKONANIA KAR NIEIZOLACYJNYCH

Godna rozważenia wydaje się koncepcja wprowadzenia obok instytucji warunkowego zawieszenia kary pozbawienia wolności — instytucji zawieszenia wykonania pozostałych kar zasadniczych. Hierarchia kar kryminalnych przedstawiałaby się wówczas następująco: a) samoistne kary dodatkowe, b) kary grzywny z zawieszeniem, c) bezwzględna kara grzywny, d) kara ograniczenia wolności z zawieszeniem, e) bezwzględna kara ograniczenia wolności, f) kara pozbawienia wolności z zawieszeniem, g) bezwzględna kara pozbawienia wolności.

Realizacja tego postulatu zlikwidowałaby „zwichnięcie” hierarchii kar, polegające na konieczności orzekania niekiedy kary ustanowionej jako cięższa (kary pozbawienia wolności z zawieszeniem) dlatego, że orzeczenie kary lżejszej godziłoby w interesy skazanego, bądź też dlatego, że ze względu na jego sytuację osobistą byłoby niemożliwe. Za wymienioną koncepcją przemawiają również względy natury logicznej. Jeżeli zakłada się, że zawieszona kara pozbawienia wolności może pełnić w części przypadków założone przez ustawodawcę funkcje kary, przy czym praktyka w pełni tego nie potwierdza, nie sposób negować, że z równym lub większym powodzeniem pełniłyby tę funkcję również lżejsze kary z zawieszeniem ich wykonania.

Zasady orzekania poszczególnych kar nie uległyby zmianie, zostałyby natomiast uzupełnione przepisami o warunkowym zawieszeniu kary, zawartymi w rozdz. X k.k. Aby zawieszona kara nie była traktowana jako uwolnienie od kary oraz aby oddziaływała prewencyjnie i resocjalizacyjnie, konieczne wydaje się obligatoryjne nakładanie na skazanego obowiązków z art. 75 k.k.

Proponowane rozwiązanie nie miałyby charakteru unikalnego. Wśród państw obozu socjalistycznego w Jugosławii, Rumunii i na Węgrzech zawieszona jest grzywna, w Jugosławii kary dodatkowe, w ZSRR kara pracy poprawczej, w Bułgarii wszystkie funkcjonujące w tym państwie kary niezolacyjne.

Adam Dubyna, sędzia Sądu Rejonowego w Elblągu

PROJEKT DO KODEKSU KARNEGO

Proponuje się rozwiązanie alternatywne art. 56, 57 oraz art. 73 k.k. rozszerzając swobodę sędziowskiego wymiaru kary na przypadki szczególnie uzasadnione i taki sam cel przyświecał propozycji skreślenia art. 58, 59 k.k. Dlatego krępujące sąd uregulowanie w art. 56 i 57 „w wypadkach wskazanych w ustawie” należałoby skreślić (wypadki te są b. nieliczne). Proponuje się: art. 73 § 1: „...w wymiarze do 3 lat w razie skazania za przestępstwo umyślne, a w wymiarze do lat 4 w razie skazania za przestępstwo nieumyślne”.

KODEKS POSTĘPOWANIA KARNEGO

Uważam, że wariant II k.p.k. jest projektem bardziej postępowym, demokratycznym, spełniającym w większym zakresie społeczne oczekiwania wzmocnienia praworządności i poszanowania praw jednostki w trakcie postępowania karnego. Wymaga on jednak prawnych uściśleń dotyczących poszczególnych zagadnień proceduralnych, a wśród nich wyraźnego podziału ról i kompetencji prokuratora i sędziego śledczego. W uzasadnieniu projektu przedstawione są założenia nadzoru sędziego śledczego w postępowaniu przygotowawczym, stąd też inaczej należy sprecyzować art. 7 § 1 projektu, który powinien brzmieć: „MO w zakresie postępowania karnego wykonuje polecenia sądu, sędziego śledczego i prokuratora”.

Punkt 14 projektu — kara śmierci pozostaje w sprzeczności z projektem zmian do k.k., nie przewidującym kary śmierci. Natomiast wariant I zmian do k.p.k. jest bardziej zachowawczy, a w sposób zasadniczy dotyka kilku kwestii proceduralnych.

W związku z przejściem uprawnień w zakresie stosowania tymczasowego aresztu z art. 220 § 1 i 3 k.p.k. skreślić wyraz „prokurator”.

O karach pieniężnych, areszcie, przymusowym doprowadzeniu winien rozstrzygać wyłącznie sąd.

Art. 247 § 1 k.p.k. — postanowienia przewidziane niniejszym rozdziałem wydaje sąd właściwy do rozpoznania sprawy, a w toku postępowania przygotowawczego sąd rejonowy właściwy miejscowo.

Art. 299 § 1 k.p.k. — skreślić „prezes sądu”, napisać: „przewodniczący wydziału lub sędzia”.

Doc. dr Z. Doda — Uniwersytet Jagielloński — zwrócił uwagę na zagadnienie skoncentrowania wysiłków osób wchodzących w skład społecznych komisji kodyfikacyjnych oraz komisji ministerialnej, pracujących osobno nad zmianami tych samych aktów prawnych celem naprawienia i wyrugowania skandalicznych błędów w naszym systemie prawnym i utworzenia innych, lepszych rozwiązań prawnych. Doc. Z. Doda podkreślił, że spotkania robocze przedstawicieli obu powyższych komisji przed końcowym sformułowaniem projektu nowelizacji byłyby bardzo pozytywne ze względu na to, że najbardziej newralgiczne problemy w zasadzie rozwiązywane są przez zespoły w sposób podobny.

Dzięki temu rozwiązaniu projekty przepisów o nowelizacji szeregu aktów normatywnych zostałyby poparte przez obie komisje przynajmniej w początkowym stadium dalszej nad nimi pracy.

Omawiając projekt nowelizacji k.p.k. przygotowany przez komisję społeczną działającą przy NSZZ „Solidarność” doc. Doda stwierdził, że postulowane w nim zmiany są umiarkowane co do zakresu i co do skali. Przykładem może być problem kontroli stosowania środków zapobiegawczych przez sąd. Rozwiązanie takie jest skądinąd rozwiązaniem realnym, w przeciwieństwie do projektu przewidującego powołanie instytucji sędziego śledczego. Zdaniem doc. Dody projekt zespołu ministerialnego ma szersze ambicje. Kontynuując uwagi nad projektem społecznym doc. Doda podkreślił, iż skoro co do zrębów założeń społecznego projektu nie ma wątpliwości, to np. w postępowaniu odwoławczym w przypadku rozprawy należy zastanowić się nad wprowadzeniem ograniczeń orzekania kary surowszej przez sąd II instancji. Orzeczenie takiej kary byłoby możliwe tylko w przypadku niedokonywania przez sąd II instancji zmian w ustaleniach faktycznych.

Zdaniem doc. Dody projekt winien iść dalej. Na przykład w kwestii zatrzymania istnieje propozycja nie uwzględniona przez ten projekt, by wprowadzić dla zatrzymanego uprawnienie do kontaktu z obrońcą lub uprawnienie do doprowadzenia przed sąd lub prokuratora, a także propozycja badania przez sąd celowości zatrzymań dokonywanych przez MO.

M. Cieślowski — sędzia Sądu Wojewódzkiego w Jeleniej Górze — zajął się ochroną mienia, stwierdzając, iż niepożądane jest zróżnicowanie ochrony mienia ze względu na jego rodzaj.

W dalszej części M. Cieślowski stwierdził brak w projekcie przepisów będących odpowiednikami obecnych art. 134 i 135 k.k. Wprowadzenie ich przez projekt powoduje konieczność odwołania się do przepisów art. 199 i 200 k.k., które nie przewidują odpowiedzialności za wielkie przestępstwa aferowe. Dlatego też należy uwzględnić przepis o podobnej treści, jak w art. 134 i 135 k.k., jednakże bez zagrożenia karą śmierci.

Natomiast w sprawie art. 246 projektu M. Cieślowski opowiedział się za pozostawieniem § 1, przy równoczesnym skreśleniu § 2, uważając, iż proponowana w § 1 dotychczas nie istniejąca ochrona niezawisłości sędziego jest ze wszech miar wskazana.

W kwestii przepisów części ogólnej M. Cieślowski popiera rozwiązanie dotyczące odformalizowania przepisów o recydywie, twierdząc, iż ich sztywny charakter wynikał z braku zaufania ustawodawcy do sędziów. Na końcu M. Cieślowski wyraził aprobatę dla umieszczenia w części ogólnej kodeksu karnego definicji przestępstwa ciągłego, wychodząc z założenia, iż dotychczasowe propozycje zmian orzecznictwa nie zdołały w sposób zadowalający rozwiązać problemu.

S. Czaplewski — sędzia, Departament Prawny Ministerstwa Sprawiedliwości. Komisja Ministerialna do spraw nowelizacji prawa karnego działała w czterech zespołach: prawa karnego materialnego, prawa karnego procesowego, wykonawczego, odpowiedzialności karnej żołnierzy. Pomimo że komisja liczy około 60 osób, zwrócono się jeszcze do około 100 osób

o opracowanie na piśmie poszczególnych tematów. Cały ten materiał wymaga wnikliwej analizy, a więc czasu. Został już opracowany artykułowany projekt zmian kodeksu karnego. Należy się spodziewać, że w lipcu projekt nowelizacji będzie poddany publicznej dyskusji. Najmniej zaawansowane są prace nad kodeksem karnym wykonawczym. W wielu przypadkach postulaty zmian Komisji Ministerialnej, w której uczestniczę jako jej sekretarz, pokrywają się z projektami tu przedstawionymi, np. ograniczono odpowiedzialność karną nieletniego wyłącznie do zabójstwa, umożliwiono stosowanie warunkowego umorzenia również wobec osób uprzednio skazanych na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne.

W sprawie kary śmierci istnieją dwa warianty: pierwszy zakłada utrzymanie kary śmierci, lecz jedynie w odniesieniu do sprawców przestępstw z art. 148 § 1 k.k. i 122 k.k., drugi opowiada się za zniesieniem kary śmierci, a ponownym wprowadzeniem kary dożywotniego więzienia.

Projekt nasz zakłada też obniżenie dolnego progu kary pozbawienia wolności do jednego miesiąca. Ponadto ma być wprowadzony zakaz orzekania grzywny przy konfiskacie mienia w całości oraz wyłączenie obligatoryjnego orzekania tej kary. Skreśleniu ma ulec art. 59 k.k. Co do OPS-ów brak jednolitego stanowiska. Są propozycje zarówno ich likwidacji, jak i całkowitego zreformowania przy zawężeniu zasięgu działania przez wprowadzenie wyłączności stosowania tego środka przez Sąd Penitencjarny. Proponuje się też wydłużenie czasokresu rozłożenia grzywny na raty oraz szersze stosowanie warunkowego przedterminowego zwolnienia. Projekt wprowadza też modyfikację odpowiedzialności za przestępstwa popełnione za granicą, zgodnie z zasadami konwencji berlińskiej.

W części szczególnej generalnie obniżono w wielu przypadkach sankcje karne wprowadzające obok dotychczas istniejącej kary pozbawienia wolności również możliwość wymierzenia kary ograniczenia wolności lub grzywny.

Wprowadzono nowe przepisy, wypełniające zobowiązania międzynarodowe naszego kraju w stosunku do piractwa powietrznego.

Proponuje się zniesienie rozróżnienia między zaborem mienia społecznego i prywatnego oraz wprowadzenie granicy dla mienia znacznej wartości w wysokości pół miliona złotych.

W zakresie prawa karnego procesowego proponowane są następujące zmiany. Wprowadzenie kontroli sądowej nad stosowaniem środków zapobiegawczych w postępowaniu przygotowawczym, z tym że sąd byłby jedynym organem stosującym areszt tymczasowy, natomiast w odniesieniu do pozostałych środków przysługiwałoby jedynie zażalenie do sądu. Zażewiono podstawy stosowania aresztu tymczasowego poprzez likwidację pkt 4 art. 217 k.p.k. Na jego miejsce proponuje się wprowadzenie przepisu o kontynuowaniu działalności przestępczej po wszczęciu postępowania przygotowawczego, co miałoby zastosowanie w szczególności do przestępstw przeciwko rodzinie.

Poważnym zmianom ma też ulec prawo karne wykonawcze, m.in. poprzez likwidację rygorów wykonywania kary pozbawienia wolności i niektórych kar dyscyplinarnych, które zostaną skatalogowane w k.k.w. Przewiduje się wprowadzenie możliwości udzielania przepustek nawet na okres do 14 dni i zwiększenie odpłatności za pracę z wyłączeniem prac porządkowych. Mają być sprecyzowane przepisy dotyczące uprawnień osób tymczasowo aresztowanych.

Artykuł 209 k.k.w. miał funkcjonować przejściowo — do czasu rozbudowania sieci aresztów śledczych podległych resortowi wymiaru sprawiedliwości. Nadal w niektórych województwach brak jest jednak aresztów śledczych podległych naszemu resortowi, w związku z tym gdyby wykluczyć możliwość korzystania z aresztów milicyjnych, prowadziłyby to do podniesienia kosztów procesu (konwojowania) oraz większej przewlekłości postępowania. Chcemy wprowadzić przepis ograniczający korzystanie z aresztów milicyjnych tylko do tych województw, w których brak aresztów podległych Ministerstwu Sprawiedliwości.

Na koniec swego wystąpienia mówca zaapelował o połączenie wysiłków komisji społecznych z ministerialnymi, co niewątpliwie przyczyniłoby się do przyspieszenia prac kodyfikacyjnych.

**UWAGI DO DEZYDERATÓW
POLSKIEGO TOWARZYSTWA PSYCHIATRYCZNEGO
DOTYCZĄCYCH PRAWA KARNEGO**

Komisja Społeczna Prawników, pracująca nad ustaleniem postulatów do nowelizacji polskiego prawa karnego, której dostarczono zbiór dezyderatów Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego, zapoznała się z nimi i na ich tematy wypowiada się, jak następuje:

Komisja wyraża pełne zadowolenie i głęboką wdzięczność za możliwość rozważenia tak ważnych dla działania przepisów prawa karnego dezyderatów, tak fachowego grona. W efekcie przemyśleń i konieczności ustosunkowania się prawników do poszczególnych problemów formułuje następującą wypowiedź.

1. UWAGI DO KODEKSU KARNEGO

a. Komisja akceptuje postulat zastąpienia wyrazu „zakłócenie” (w art. 25 i nast.) przez wyraz „zaburzenie”.

b. Jeżeli dobrze zrozumiano dezyderat w związku z wstępną krytyką sformułowań kodeksu, to chodzi o to, aby zrezygnować z trójpodziału, a raczej dwupodziału z członem trzecim dopełniającym, i posługiwać się jedynie określeniem „zaburzenie psychiczne”. Nie prawnicy są autorami tego ujęcia, które w obecnej chwili przedstawia się jako przestarzałe. Nam, niefachowcom, wydawało się, że lepiej jest wyodrębnić różne odchylenia, najpierw natury intelektualnej, następnie zaś choroby psychiczne i inne zakłócenia (zaburzenia). Co do członu psychologicznego, to nie możemy się wypowiadać, jak długo nie przedstawi się ujęcia zastępczego dla odchyłeń intelektualnych i emotywnych.

c. Co do postulatu, aby naprawić sformułowanie art. 25 § 2 przez dodanie określenia „zaburzenie psychiczne”, to jest to drobnostka, którą można z miejsca naprawić. Pragniemy tylko dodać, że wydawało nam się, iż to skrótowe ujęcie nie może wywołać żadnego nieporozumienia, tym bardziej że każdy przepis w podrzędnym paragrafie zawsze wskazuje na zawisłość od przepisu głównego (§ 1).

d. Pewne kłopoty wiążą się ze zmianą przepisu art. 25 § 2, w którym jest mowa o ograniczeniu zdolności itd. „w znacznym stopniu”. Nasunęły się tu dwie kwestie. Pierwsza to sprawa ograniczenia „w nieznacznym stopniu”. Autorzy dezyderatów mają w pełni rację, że nie jest to ujęcie kodeksowe. Kodeks, który operuje ograniczeniem „w znacznym stopniu”, *implicite* musi znać pojęcie ograniczenia, które nie jest znaczne. Tylko to pojęcie jest sprzeczne z pojęciem, którym posługuje się kodeks, a obejmuje on zarówno przypadki jakichś ograniczeń, które nie są znaczne, jak i wypadki, w których żadnego ograniczenia nie ma. Z punktu widzenia logicznego nie można mieć żadnych zastrzeżeń do pojęcia „nieznacznego ograniczenia”, bo jeżeli przyjmuje się „znaczne ograniczenie”, to musi istnieć również jakieś nieznaczone ograniczenie, które naturalnie nie jest wypadkiem, w którym ograniczenie jest znaczne. Jeżeli odrzuca się pojęcie ograniczenia, które jest znaczne, to konsekwentnie musi się odrzucić pojęcie „nieznacznego ograniczenia”.

W pełni rozumiemy trudności z pojęciem wartościującym, przy braku obiektywnego pojęcia mierniczego. Dla prawników są to trudności, niestety, nierzadkie, z którymi musimy się uporać.

Jeżeli teraz zaakceptujemy dezyderat i pozostanie tylko określenie ograniczenia jako „zaburzenie czynności psychicznych”, prawnikom nasuwają się następujące trudności, chociażby w postaci pytania, czy każde ograniczenie ma pociągnąć za sobą konsekwencje, o których mowa w art. 25 § 2. Zdaje się, że takiego pytania w ogóle postawić nie wolno. Jeżeli ekspert stwierdzi ograniczenie, to musi to wystarczyć. Nam zaś, prawnikom laikom, wydaje się, że czynnika stopniowania pominąć nie można, obojętne, czy jest on obiektywnie wymierny. To zaś tym bardziej, że przepis art. 50 § 2 k.k. nakazuje sędziemu uwzględnić przy wymiarze kary „właściwości osobiste”. Stąd trudności w akceptowaniu dezyderatu zmiany art. 25 § 2.

Na zakończenie jeszcze jedna uwaga. Przepis art. 25 nie jest formułą dla lekarskiej diagnozy, ale stanowi wzór „sądowej oceny”. Przy całym i pełnym respekcie dla wiedzy lekarskiej i powadze diagnozy to sąd musi orzec, że sprawca nie jest w pełni odpowiedzialny, jak inne osoby, nie wykazujące zaburzenia psychicznego. I sąd ponosi odpowiedzialność. Dla niej potrzeba mu bezcennej pomocy ze strony wysoko kwalifikowanych lekarzy.

e. Rzecz jasna, że w pełni akceptujemy stanowisko reprezentowane obecnie przez naukę, że w wypadkach ograniczenia poczytalności mamy do czynienia nie z jakąś chorobą psychiczną, ale z pewnymi zaburzeniami osobowości albo z zaburzeniami organicznymi, jak również to, że medycyna jest w tych wypadkach bezsilna, że potrzeba tu zapobiegania oraz wdrożenia do przestrzegania porządku. Rozumiemy doskonale, że *rebus sic stantibus* psychiatry nie chcą przyjmować do szpitala psychiatrycznego tego rodzaju osobników, często niebezpiecznych, wykazujących skłonności do ucieczek. Wszak umieszczenie ich razem z chorymi psychicznie utrudnia, nawet może uniemożliwia, prawidłowe leczenie chorych psychicznie. Zdajemy sobie również w pełni sprawę z tego, że — jak się wydaje — jedynym wyjściem z kłopotliwej sytuacji jest umieszczenie osobników, o których chodzi, „w zakładzie karnym dla skazanych wymagających stosowania szczególnych środków leczniczo-wychowawczych” (art. 38 § 1 pkt 6 k.k.w.). Czy my obecnie dysponujemy takimi zakładami z wysoko kwalifikowaną służbą więzienną, która sprostałaby tym szczególnym wymaganiom? A jeżeli nie, to co mamy robić? Bić na alarm? To jest konieczne, ale nie ułatwia sprawy. Obawiamy się, że jak długo nasze szpitalnictwo będzie się znajdować w opłakanym stanie, jak długo ciężko chorzy będą leżeli na korytarzach i nie będzie funkcjonowała nawet prosta służba sanitarno-pielęgniarska, to widoki na szpital tego typu są mizerne. A co mamy robić w międzyczasie? Umieszczanie tych ludzi w zwykłych więzieniach też nie daje zadowalających rezultatów. Nic więc dziwnego, że trudno przeciąć ten węzeł gordyjski.

f. Jeden z dezyderatów wypowiada się przeciw temu, aby biegli lekarze byli zobowiązani oświadczać, czy pozostawienie danej osoby chorej na wolności „grozi poważnym niebezpieczeństwem dla porządku prawnego”. Zdaniem wnioskodawców kompetentny dla takiej prognozy jest sąd. Chyba zaszło tu nieporozumienie. Rzecz jasna, że ostatecznie decyduje o tym sąd, który potrzebuje pomocy fachowca. Chodzi o to, czy ze strony niepoczytalnego grozi niebezpieczeństwo powtórzenia czynu, czy to niebezpieczeństwo wynika z istoty schorzenia. W tym kierunku jedynie kompetentny jest lekarz psychiatra. Do tego dochodzi druga kwestia. Naruszenia porządku prawnego mogą być nawet dokuczliwe, ale nie muszą być niebezpieczne dla życia, zdrowia, dla dóbr bardzo cennych. Ten problem wyważania pozbawienia wolności z jednej strony i dokuczliwości działania przestępnego z drugiej strony (np. w razie patologicznego pieniactwa) należy do sędziego.

g. Jeżeli chodzi o alkoholizm i sugestie lekarzy, to — rzecz jasna — nie zachodzą żadne argumenty przeciwne. Skoro i tak nie mamy zakładów leczenia odwykowego o rozmiarach potrzebnych, a można kurację odwykową odbyć w zakładzie karnym, to propozycja zasługuje na uwzględnienie. Również zaaprobować należy wniosek, aby tę kurację odbywano pod koniec pobytu w zakładzie. Chodzi tylko o to, aby zakład karny dysponował odpowiednią siłą medyczną oraz by kuracja odbywała się pod kontrolą lekarską, czego domagają się wnioskodawcy. Z punktu widzenia prawa „przymusowe” leczenie jest jednak środkiem zabezpieczającym i o tyle wymaga jakiegoś unormowania w ustawie, chociaż sam pobyt w zakładzie karnym jest sankcją legalną.

h. Bardzo interesujący jest dezyderat kwestionujący uzasadnienie obowiązywania przepisu art. 169, który piętnuje jako czyn nierządny płciowe obcowanie z osobą psychicznie niepełnowartościową. Ujawniają się dwa różne spojrzenia na ten czyn. Wnioskodawcy bronią poglądu, że stosunki seksualne osoby psychicznie niepełnowartościowej mogą być dla niej nieszkodliwe, a nawet dodatnie, przepis zaś wynika z poglądów eugenicznych. Sytuacja jest nieco inna w oczach prawników. Jak się łatwo można przekonać, przepis art. 169 znajduje się w rozdziale XXII, zatytułowanym „przestępstwa przeciwko wolności”. Założeniem jest, że osoba niepełnosprawna psychicznie raczej nie zdaje sobie sprawy ze znaczenia stosunku cielesnego. Wobec tego jej zgoda (bo gdyby nie było tej zgody, to byłoby to zgwałcenie, art. 168 k.k.) nie posiada koniecznego waloru i z tego punktu widzenia jest czymś bliskim zgwałceniu.

i. Pozostaje kwestia ostatnia, bardzo ciekawa i ważna. A więc wnioskodawcy domagają się wprowadzenia nowego środka zabezpieczającego, polegającego na tym, że musi on być obligatoryjny, przebiegać pod kontrolą, polegać na leczeniu ambulatoryjnym w poradniach zdrowia psychicznego, w zakładach półotwartych. Ma on być stosowany w następujących wypadkach:

aa) wobec niepoczytalnych sprawców zwolnionych z oddziału psychiatrycznego — jako pewnego rodzaju warunkowe zwolnienie,

bb) wobec osób wykazujących zaburzenia psychiczne — jako warunek przedterminowego zwolnienia (*vide* art. 94),

cc) wobec osób, którym warunkowo umorzono postępowanie (*vide* art. 27),

dd) wobec osób, którym warunkowo zawieszono wykonanie kary (*vide* art. 75),

ee) wobec osób, co do których jako recydywistów orzeczono nadzór ochronny (*vide* art. 63).

Ta bardzo cenna inicjatywa wymaga uwzględnienia. Trzeba tylko dodać, że pewne jej podstawy zachodzą już w obecnie obowiązującym kodeksie karnym: probacyjny obowiązek „poddania się leczeniu” w wypadkach jak pod bb (art. 94 odsyłający do art. 75), jak pod dd (art. 75 § 2 pkt 7), pod ee (art. 63 § 3 p. 5).

Pozostaje wypadek jak pod aa i cc. Mała wzmianka w art. 100 może ten problem załatwić odnośnie do cc, tym bardziej że oddział psychiatryczny i tak nie może sam zwolnić osoby tam umieszczonej jako niepoczytalnej. Następnie trzeba dodać odpowiednie ustanowienie w przepisie art. 28 odnośnie do obowiązków, które można nałożyć na osobę, której postępowanie warunkowo zawieszono.

Kończąc te uwagi dotyczące kodeksu karnego dziękujemy jeszcze raz za tak cenną współpracę. Niekiedy nasze poglądy nie pokrywają się, lecz wynika to z istoty materii, która ma swój aspekt prawniczy i medyczny. Nawet jeżeli nie możemy akceptować w pełni dezyderatów, to są one dla nas zawsze bardzo wartościowym dzwonkiem ostrzegawczym, zmuszającym do wielkiej ostrożności.

2. UWAGI DO KODEKSU POSTĘPOWANIA KARNEGO

1. Wyrażono opinię, że nie powinno nastąpić umorzenie postępowania karnego na podstawie art. 11 pkt. 1 w wypadkach stwierdzonej niepoczytalności sprawcy, jak długo nie jest w pełni wykazane, że niepoczytalny rzeczywiście popełnił zarzucony czyn. Dezyderat jest w pełni słuszny.

2. Zgłoszono wniosek, aby w wypadkach przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego, w którym pokrzywdzony jest osobą niepoczytalną, prokurator przejął oskarżenie. Nie wydaje się, by ta poprawka była konieczna. Raz dlatego, że w miejsce pokrzywdzonego może wystąpić jego zastępca, następnie dlatego, że w wypadkach rażących prokurator może wystąpić na podstawie art. 50 k.p.k.

3. Proponuje się, ażeby na wzór przepisu art. 161 k.p.k. udzielić pełnej ochrony tajemnicy lekarskiej co do ew. przyznania się oskarżonego do popełnienia czynu zabronionego wobec badającego lekarza psychiatry. Taka gwarancja wzbudzi jeszcze większe zaufanie podczas składania wyjaśnień. Postulat jest w całej pełni słuszny.

4. Wyrażono pewne zastrzeżenia wobec sformułowania art. 171 p. 2, gdyż świadek może je odczuć jako szczególną dyskwalifikację w wyniku podejrzenia zaburzenia psychicznego. Nie kwestionując, że może to być przykre dla świadka, nie można pominąć tego, że wszak znacznie dotkliwszy jest przepis art. 177 § 1, a przecież trudno z niego zrezygnować.

5. Zespół nie dopatrył się jakichś ujemnych stron opinii wystawionej przez odpowiedni zakład czy instytucję, skoro przecież w myśl art. 177 § 1 opinia musi być sygnowana podpisami (nazwiskami) biegłych, którzy przeprowadzili badania.

6. Zagadnienie organizacji opinii lekarskiej przez właściwe służby terytorialne nie jest problemem, który musi wchodzić do kodeksu postępowania karnego.

7. Zespół nie może aprobować postulatu ew. nieobecności biegłego na rozprawie. Chodzi nie tyle o to, aby oszczędzić biegłemu przyjazdu. [Na tym tekst Uwag urywa się.]

Załącznik 6

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych

Społeczny projekt nowelizacji ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r.

KODEKS KARNY

Opracowanie Komisji Kodyfikacyjnej powołanej przez I Ogólnopolskie Forum
Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”

Kraków, sierpień 1981 r.

Społeczna Komisja Kodyfikacyjna powołana przez I Ogólnopolskie Forum Pracowników
Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”:

Przewodniczący: członek rzeczywisty PAN prof. dr Władysław Wolter

Członkowie: Krzysztof Bachmiński — prok. Prokuratury Rejonowej w Krakowie

Lech Falandysz — adiunkt w Instytucie Prawa Karnego UW

Jan Markiewicz — dyrektor Instytutu Ekspertyz Sądowych

Władysław Mąciór — docent w Instytucie Prawa Karnego UJ

Adam Olesiński — sędzia SW w Krakowie

Kazimierz Ostrowski — adwokat

Ryszard Rażny — adwokat

Sekretarz Komisji: Elżbieta Sadzik — sędzia SR w Krakowie

Referant projektu nowelizacji k.k.: Andrzej Zoll — docent w Instytucie Prawa Karnego UJ

Z Komisją współpracowali liczni pracownicy nauki i praktyki z całej Polski, przekazując uwagi i propozycje, za które Komisja składa serdeczne podziękowania. Komisja składa szczególne podziękowanie sędziemu Kazimierzowi Barczykowi z Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych za ceną współpracę organizacyjną i koordynację pracy Komisji.

Społeczny projekt kodeksu karnego powstał z inicjatywy Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”. Projekt wstępny opracowany został w maju 1981 r. przez społeczną komisję powołaną przez I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, obradujące w Krakowie w styczniu 1981 r., a następnie poddany pod dyskusję w czerwcu 1981 r. na II Ogólnopolskim Forum Pracowników.

Przystępując do opracowania projektu Komisja przyjęła jako założenie wstępne, iż jej zadaniem nie może być przedstawienie projektu zupełnie nowego kodeksu karnego. Taka potrzeba nie zachodzi, jak również warunki społeczne i ekonomiczne nie dają możliwości wprowadzenia bardziej radykalnych zmian prawa karnego. Dziesięcioletnia praktyka oparta o Kodeks Karny z 1969 r. wykazała, że ta kodyfikacja ma szereg braków. W obecnym czasie można jednak braki te uzupełnić, a błędy naprawić drogą nowelizacji kodeksu.

Prace Komisji nie objęły części wojskowej kodeksu karnego. Komisja stoi bowiem na stanowisku, że w przyszłości powinien obowiązywać odrębny kodeks Wojska Polskiego. Podstawowy zarzut, jaki można postawić obowiązującemu stanowi prawnemu, jest ten, iż Kodeks Karny z 1969 r. dał podstawę, a w każdym razie nie zapobiegał błędnej polityce karnej, charakteryzującej się nadmierną surowością, znacznie przekraczającą potrzeby racjonalnej polityki karnej. Przedstawiony społeczny projekt kodeksu karnego zawiera mechanizmy, które mają na celu zabezpieczenie właściwego stopnia surowości kary, a w szczególności

przywrócenie karze pozbawienia wolności jej właściwego miejsca w systemie kar jako środka ostatecznego, który może być orzekany jedynie w tych wypadkach, gdy realizacja celów prawa karnego nie pozwala na orzeczenie kar innych lub innych środków. Ocena stopnia represyjności prawa karnego nie może być w każdym wypadku dokonywana z perspektywy okresu przesileni społecznych. Takı bowiem okres nie jest właściwym sprawdzianem skuteczności działania prawa, gdyż ta zależy od wielu czynników pozaprawnej natury. Dotychczasowa surowość prawa nie potwierdziła swojej praktycznej przydatności. Jedynym bowiem miernikiem skuteczności stosowanych środków i kar może być zmniejszenie przestępczości i powrotności do przestępstwa. O skuteczności środków karnych nie świadczy w żadnym wypadku duża liczba osób pozbawionych wolności.

Bezpośrednio obniżeniu stopnia represyjności przepisów karnych służą między innymi następujące propozycje zawarte w projekcie:

- skreślenie kary śmierci z katalogu kar,
- obniżenie dolnej granicy kary pozbawienia wolności do jednego miesiąca (art. 32 § 1 projektu),
- zastąpienie obligatoryjności fakultatywnością orzekania grzywny obok kary pozbawienia wolności w przypadku, gdy sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej (art. 36 § 4 projektu),
- zniesienie przypadków obligatoryjnego orzekania kary dodatkowej konfiskaty mienia (art. 46 § 1 projektu), a także wprowadzenie zakazu łączenia grzywny z karą dodatkową konfiskaty mienia (art. 46 § 2 projektu),
- wprowadzenie jako zasady orzekanie środków wychowawczych lub poprawczych wobec sprawców występów, którzy nie ukończyli 18 lat,
- zmiana zagrożeń przewidzianych za znaczną liczbę przestępstw.

Obniżeniu stopnia represyjności ustawy karnej i umocnieniu zasady sprawiedliwości jako podstawy wymiaru kary powinno służyć proponowane ujęcie dyrektyw sądowego wymiaru kary.

Projekt pomija społeczne oddziaływanie kary jako samodzielny dyrektywę kształtującą jej wymiar, wychodząc z założenia, że najlepiej społecznie oddziałuje kara sprawiedliwa, współmierna do stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu. W art. 50 § 2 projektu zostało wyraźnie podkreślone, że kara powinna być współmierna do rodzaju i stopnia zawinionej szkody, a więc stopień winy powinien być nieprzekraczalną granicą dla wymiaru kary.

Decydujące znaczenie dla przywrócenia właściwej polityki karnej powinny mieć propozycje zawarte w projekcie, zmierzające do znacznego ograniczenia orzekania w praktyce kary pozbawienia wolności. Projekt przewiduje szereg przestępstw, które zagrożone są wyłącznie karami nieizolacyjnymi ograniczenia wolności i grzywny. Propozycja ta zakłada, że kara pozbawienia wolności zostanie skreślona z katalogu kar przewidzianych za wykroczenia. Projekt proponuje znaczne rozszerzenie przypadków, w których może być stosowane warunkowe umorzenie postępowania karnego. W tym celu przesuwa się granicę zagrożenia przewidzianą w art. 27 § 2 k.k. z trzech do pięciu lat.

Zasadniczą zmianę proponuje się odnośnie do dyrektywy orzekania kar nieizolacyjnych w miejsce kary pozbawienia wolności przewidzianej w ustawie (art. 54 § 1 projektu przewiduje wprowadzenie priorytetu kar nieizolacyjnych w tych przypadkach, w których przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności do trzech lat. W stosunku do sprawców takich przestępstw orzeczenie kary nieizolacyjnej ma być regułą. W stosunku do sprawców przestępstw zagrożonych karą pozbawienia wolności do lat pięciu, sąd ma mieć możliwość orzeczenia pozbawienia wolności lub grzywny, jeśli uzna za stosowne (art. 54 § 2 projektu).

Proponuje się złagodzenie wymogów stawianych przy stosowaniu przedterminowego warunkowego zwolnienia. Projekt przewiduje stosowanie tej instytucji po odbyciu przez skazanego co najmniej połowy kary, nie mniej jednak niż trzech miesięcy pozbawienia wolności (art. 91 § 1 projektu).

W projekcie odmiennie niż w dotychczas obowiązującej regulacji rozwiązano kwestię okoliczności prowadzących do nadzwyczajnego obostrzenia kary i chuligańskiego charakteru czynu i recydywy.

Konsekwencje przyjęcia przez sąd chuligańskiego charakteru czynu są bardzo poważne. Dokładne badania praktyki wykazują jednak w sposób jednoznaczny, że panuje w tym zakresie całkowita dowolność. Taki stan rzeczy jest sprzeczny z podstawowymi wymogami praworządności. We współczesnych warunkach czynu o charakterze chuligańskim są prawie wyłącznie związane z nadużywaniem alkoholu. W działaniach ograniczających zjawisko alkoholizmu należy widzieć właściwy oręż w walce z chuligaństwem. Projekt nie przewiduje wyodrębnienia chuligańskiego charakteru czynu jako podstawy do nadzwyczajnego obostrzenia kary, pozostawiając ocenę czynu i ustalenie właściwej sankcji orzekającemu sądowi w ramach zwyczajnego ustawowego zagrożenia.

Na zupełnie innym założeniu jest oparta proponowana w projekcie regulacja recydywy. Podstawą przyjęcia recydywy jest bezskuteczność prowadzonego już procesu resocjalizacyjnego, przejawiająca się w popełnieniu kolejnego przestępstwa, będącego wynikiem nie zmienionego przez proces resocjalizacyjny naganego życia sprawcy. Walka z recydywą nie może sprowadzać się jedynie do wydłużenia okresu izolacji sprawcy od społeczeństwa. Długotrwała kara pozbawienia wolności pogłębia nieprzystosowanie społeczne recydywistów, przekreślając ostatecznie możliwość ich społecznego przywrócenia. Projekt rezygnuje więc z traktowania recydywy jako podstawy do nadzwyczajnego obostrzenia kary, kładąc nacisk na elementy wychowawcze, które powinny towarzyszyć wykonaniu kary (dozór względnie nadzór ochronny).

Projektodawcy stanęli na stanowisku, iż należy znacznie zwiększyć oddziaływanie wychowawcze w stosunku do sprawców przestępstw pozostających na wolności. W szczególności rozszerzono możliwość orzekania dozoru, przewidując ten środek przy warunkowym umorzeniu postępowania w miejsce poręczenia, które nie sprawdziło się w praktyce. Znacznie rozszerzono zakres obowiązków, które mogą być nakładane na skazanego na karę ograniczenia wolności. Przy karze tej sąd może stosować takie same zobowiązania jak przy zastosowaniu warunkowego zawieszenia kary pozbawienia wolności (art. 35 projektu). Projekt przewiduje możliwość skazania na grzywnę płatną w ratach. Kara ta łączyłaby się z nałożeniem na skazanego obowiązków przewidzianych w art. 75 § 2 k.k (art. 36¹ projektu).

Celem wzmocnienia wykonawstwa kar nieizolacyjnych oraz zapewnienia właściwego wychowawczego oddziaływania kary zastępczej projekt przewiduje utworzenie specjalnych ośrodków pracy, w których wykonywać będą kary zastępcze osoby uchylające się od kary ograniczenia wolności lub grzywny (art. 37 projektu). W projekcie przewidziane są nowe zasady orzekania grzywny. Proponuje się wprowadzenie tzw. systemu dniówkowego, pozwalającego lepiej dostosować wymiar grzywny do możliwości płatniczych skazanego.

Projekt wprowadza do części ogólnej przepisy wzmocniające gwarancyjną funkcję prawa karnego. Chodzi tu przede wszystkim o wypowiedzianą wprost w art. 6 projektu zasadę winy jako podstawy przestępstwa, wyrażoną w art. 10¹ projektu definicję przestępstwa ciągłego jako podstawy nadzwyczajnego obostrzenia kary czy też zawartą w art. 10² projektu zasadę odpowiedzialności za dopuszczenie do powstania skutku tylko w granicach niewypelnienia szczególnego obowiązku. Według odmiennych zasad proponowana jest odpowiedzialność podżegacza i pomocnika za przestępstwa indywidualne (art. 17 projektu). Podżegacz i pomocnik odpowiadają jedynie za przestępstwa indywidualne właściwe, przy czym z uwagi na to, iż przy tych przestępstwach bezprawie karne związane jest z funkcją pełnioną przez podmiot przestępstwa, podżegacz i pomocnik, nie posiadający właściwości wymaganych od podmiotu, korzystają z nadzwyczajnego złagodzenia kary lub w ogóle z uwolnienia od kary. W przypadku przestępstw indywidualnych niewłaściwych podżegacz i pomocnik, którzy nie posiadają cechy modyfikującej, odpowiadają za przestępstwo typu zasadniczego.

Przed wskazaniem najistotniejszych zmian proponowanych przez projekt w części szczególnej, należy podkreślić, iż w projekcie została znacznie zredukowana liczba typów ustawo-

wych zagrożeń. Projekt przewiduje następujące typy zagrożeń: kara ograniczenia wolności lub grzywny, kara pozbawienia wolności od 1 miesiąca do 3 lat, kara pozbawienia wolności od 1 miesiąca do 5 lat, kara pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 8 lat, kara pozbawienia wolności od roku do 10 lat, kara pozbawienia wolności od 3 lat do lat 15, kara pozbawienia wolności od 5 lat do lat 15 lub kara 25 lat pozbawienia wolności. Zagrożenia za wszystkie typy przestępne zostały dostosowane do wskazanych wyżej typów zagrożeń. Wyjątek stanowi jedynie przestępstwo z art. 256 k.k., które ze zrozumiałych względów zagrożone jest karą pozbawienia wolności do jednego roku.

Przyjęto również, że kara za przestępstwo nieumyślne nie powinna przekroczyć 5 lat pozbawienia wolności. Jedynym wyjątkiem od tej reguły jest zagrożenie przewidziane za przestępstwo z art. 145 § 3 k.k. od 6 miesięcy do lat 8. Przy przestępstwie tym jednak o karnym bezprawiu decyduje w znacznym stopniu umyślne prowadzenie pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości.

W projekcie proponuje się wprowadzenie nowych typów przestępnych. W art. 154 § 1 i 2 projektu określone zostały typy przestępstwa przerywania ciąży. W tej bardzo trudnej kwestii projektodawcy zajmują jednoznaczne stanowisko, opowiadające się za pełną ochroną życia ludzkiego przepisami prawa karnego. Dopuszczalność przerywania ciąży powinna zachodzić wyłącznie, gdy chodzi o ratowanie życia lub zdrowia kobiety narażonej na poważne niebezpieczeństwo utraty tych dóbr (art. 154 § 3 projektu). Zdaniem projektodawców nie powinna za przerywanie ciąży odpowiadać kobieta, na której dokonano zabiegu.

Projekt proponuje wprowadzenie typu kwalifikowanego do przestępstwa określonego w art. 167 § 1 k.k., obejmującego akty terrorystycznego wymuszenia zachowania. Zagrożenie tego typu działalnością uzasadnia wprowadzenie odrębnego typu przestępczego. W projekcie przewidziany jest również typ kwalifikowany przestępstwa pomówienia i oszczerstwa, jeśli czyny takie zostały dokonane za pomocą środków masowego komunikowania się (art. 178 § 3 projektu).

W celu zwiększenia ochrony niezawisłości sędziowskiej jako podstawowego dobra prawnego proponuje się wprowadzenie przepisu art. 246¹, przewidującego karalność osób wykorzystujących swoje stanowisko dla wywarcia wpływu na członków składów orzekających przy podejmowaniu konkretnych decyzji procesowych. Przewiduje się również karalność osoby, na której decyzję usiłowano wpłynąć, a która nie zawiadamia o tym fakcie swojego przełożonego.

Projekt przewiduje również modyfikację niektórych występujących już typów przestępnych. Omówione tu zostaną jedynie te propozycje, które należy uznać za najistotniejsze.

Proponuje się zmianę znamion zamachu politycznego (art. 126 k.k.) przez objęcie zakazem wszystkich zamachów na życie, zdrowie lub wolność funkcjonariuszy państwowych, działaczy politycznych, działaczy organizacji społecznych w związku z pełnioną przez nich funkcją. Wszelkie więc próby walki politycznej prowadzone przez gwałtowne zamachy, bez względu na ich kierunek, byłyby objęte modyfikowanym w projekcie typem przestępnym.

Zasadnicze zmiany proponuje się w związku z przestępstwami przeciwko mieniu. Projekt rezygnuje w ogóle ze sztywnych kryteriów ilościowych, wychodząc z założenia, że wprowadzenie znamion liczbowych — zawsze arbitralne — zbyt silnie kępuje sąd w ocenie indywidualnego przypadku.

Kryteria takie uniemożliwiają również właściwą ocenę społecznego niebezpieczeństwa czynu, uwzględniającą zmienną wartość pieniądza. W projekcie pomija się więc typy kwalifikowanego zagarnięcia mienia, określone w art. 201 i 202 § 2 k.k. Prawidłową ochronę mienia zarówno społecznego, jak i indywidualnego chce się zapewnić przez podwyższenie zagrożenia za typy zasadnicze. Wprowadza się natomiast w szerszym zakresie ocenę kryterium wypadków mniejszej wagi, z zagrożeniem dającym priorytet orzekaniu kar nieizolacyjnych. W projekcie rezygnuje się z typu kwalifikowanego kradzieży szczególnie zuchwałej jako operującego zbyt cennym kryterium, nie pozwalającym na jednoznaczne odgraniczenie z jednej strony od kradzieży realizującej znamiona typu zasadniczego, a z drugiej strony od przestępstwa rozboju.

Odstępuje się w projekcie od utrzymania odrębnej ochrony funkcjonariuszy MO lub innego organu powołanego do ochrony porządku i bezpieczeństwa (art. 234 k.k.). Czynna napaść na tych funkcjonariuszy powinna być karana z przepisu art. 233 k.k. W miejsce przepisu art. 234 § 2 k.k. wprowadza się przepis art. 233¹, stanowiący typ umyślnego spowodowania ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem obowiązków służbowych. Zmieniony zostaje w projekcie zakres przepisu art. 246 § 4 k.k. Klauzula subsydiarności dotyczy tylko zbiegu przepisu art. 246 k.k. z innym typem przestępstwa służbowego. Możliwy będzie natomiast zbieg przepisu art. 246 z innym przepisem określającym typ przestępstwa pospolitego. Takie rozwiązanie zabezpieczy prawidłową ocenę społecznego niebezpieczeństwa przestępstwa popełnionego przez funkcjonariusza publicznego.

Uznano za konieczne rozszerzenie kręgu przedmiotów przestępstwa niegospodarności o osoby zajmujące kierownicze stanowiska w aparacie państwowym lub organizacji politycznej (art. 217 § 1¹ projektu). Przestępstwo niegospodarności potraktowano w projekcie jako przestępstwo nieumyślne. Umyślna realizacja opisanych znamion powinna powodować kwalifikację z innego przepisu (np. art. 220 k.k.). W projekcie postuluje się skreślenie pewnych typów przestępstw. Uznano za niewskazane dalsze utrzymywanie typu określonego w art. 127 k.k., gdyż stan opisany w ust. 1 tego przepisu objęty jest w pełni typem przestępstwa z art. 220 k.k., natomiast ustę 2 art. 127 k.k. jest ujęty zbyt ogólnie i szeroko, stwarzając niebezpieczeństwo nadużyć w jego stosowaniu.

Postuluje się skreślenie również art. 134 i 135 k.k. jako praktycznie nieprzydatnych. Projekt postuluje depenalizację nieumyślnego narażenia na niebezpieczeństwo (art. 160 § 3 k.k.). Wymaga również skreślenia ze względów gwarancyjnych przepis art. 194 k.k., o którym trudno stwierdzić, żeby określał typ zachowania.

Natomiast typ określany w art. 195 nie wydaje się na tyle obecnie niebezpieczny, żeby miał stanowić przestępstwo.

Można rozważać potrzebę utrzymywania takiego typu zachowania jako wykroczenia. Również względy gwarancyjne przemawiają za depenalizacją typu określanego w art. 282 k.k.

Po zakończeniu pracy nad ostatecznym projektem zmian k.k. Komisja Społeczna otrzymała w sierpniu 1981 r. projekt zmian przepisów kodeksu karnego opracowany przez Komisję powołaną przez Ministra Sprawiedliwości. Komisja Społeczna z zadowoleniem stwierdza, że projekt zmian przepisów kodeksu karnego opracowany przez Komisję Ministerialną w wielu punktach jest zbieżny z kierunkami zmian proponowanymi przez Komisję Społeczną. Ułatwi to niewątpliwie opracowanie jednolitej wersji, która będzie mogła być przedłożona Sejmowi. Komisja Społeczna, podzielając niektóre propozycje Komisji Ministerialnej, włączyła je do własnego projektu. Są to następujące przepisy:

art. 3 § 2, art. 9 § 2, art. 23¹, art. 28 § 2, art. 63 § 2, art. 73 § 1 i 2, art. 83 § 4, art. 114, 115, 117, 124, 128 § 1, art. 168, 173, 191 § 1, art. 264¹, 271.

Komisja Społeczna ma nadzieję, że przedłożony społeczny projekt zmian kodeksu karnego stanie się podstawą do dalszej szerokiej dyskusji nad reformą prawa karnego i tym samym przyczyni się do opracowania właściwych kierunków zmian.

PROPONOWANE ZMIANY KODEKSU KARNEGO Z 1969 R.

Wykaz nie obejmuje przepisów kodeksu, co do których nie proponuje się zmiany.

CZEŚĆ OGÓLNA

Art. 3 § 2. Jeżeli sprawcą przestępstwa popełnionego w miejscu wskazanym w § 1 jest cudzoziemiec, ściganie może być przekazane państwu, którego jest obywatelem, lub państwu jego stałego pobytu.

Art. 5 § 3. Występkami są inne czyny zagrożone karą pozbawienia wolności, karą przekraczającą trzy miesiące ograniczenia wolności lub 5000 zł grzywny.

Art. 6. Przepstępstwem może być tylko czyn zawiniony. Zbrodnię można popełnić tylko z winy umyślnej, występki można popełnić też z winy nieumyślnej, jeżeli ustawa tak stanowi.

Art. 9 § 2. Nietletni, który po ukończeniu lat 16 popełnił zbrodnię zabójstwa, może odpowiadać na zasadach określonych w tym kodeksie, jeżeli okoliczności sprawy za tym przemawiają, a zwłaszcza gdy poprzednio stosowane środki wychowawcze lub poprawcze okazały się bezskuteczne.

Art. 9 § 2¹. Kara wymierzona nietletniemu odpowiadającemu na podstawie § 2 nie może przekraczać 10 lat pozbawienia wolności

§ 3. W stosunku do sprawcy, który popełnił występki po ukończeniu lat 17, lecz przed ukończeniem lat 18, Sąd zamiast kary stosuje środki wychowawcze albo poprawcze przewidziane dla nietletnich, chyba że okoliczności sprawy oraz właściwości i warunki osobiste sprawcy przemawiają za wymierzeniem kary.

Art. 10¹ § 1. Jeżeli sprawca przy pomocy dwóch lub więcej jednorodnych zachowań popełnia kilka czynów zabronionych, w wyniku albo jednego zamiaru lub odradzającego się systematycznie wciąż tego samego rodzaju zamiaru, to odpowiada za jedno przestępstwo, jeżeli dobra chronione mają charakter ściśle osobisty, warunkiem uznania czynów za jedno przestępstwo jest tożsamość pokrzywdzonego.

Art. 10¹ § 2. W wypadku określonym w § 1 sąd ocenia wielość czynów jednego sprawcy jako okoliczność obciążającą, a w wyjątkowych wypadkach może orzec karę w granicach do najwyższego ustawowego zagrożenia, zwiększonego o połowę, nie przekraczając jednak danego rodzaju kary.

Art. 10². Jeżeli dokonanie zależy od nastąpienia określonego w ustawie skutku, za przestępstwo odpowiada nie tylko ten, kto swoim zachowaniem się skutek spowodował, ale i ten, kto wbrew szczególnemu obowiązкови, skutkowi się nie przeciwstawił.

Art. 11 § 1. Odpowiada za usiłowanie, kto w celu popełnienia czynu zabronionego, swoim zachowaniem się zmierza bezpośrednio ku jego dokonaniu, które jednak nie następuje.

Art. 17 § 1. Okoliczności osobiste, wyłączające lub łagodzące albo zaostrzające odpowiedzialność karną, uwzględnia się tylko co do osoby, której dotyczą.

§ 2. Jeżeli okoliczności osobiste, które uzasadniają odpowiedzialność karną sprawcy, nie zachodzą po stronie podlegacza lub pomocnika, Sąd stosuje do nakładającego lub udzielającego pomocy nadzwyczajne złagodzenie kary lub nawet może odstąpić od ich wymierzenia.

Art. 35. Wymierzając karę ograniczenia wolności, Sąd może nałożyć na skazanego obowiązki przewidziane w art. 75 § 2 ust. 1–3 oraz ust. 5–9.

Art. 36 § 1. Grzywnę wymierza się w stawkach dziennych.

§ 2. Najniższa grzywna wynosi 5 stawek dziennych, najwyższa 360 stawek dziennych.

§ 3. Stawkę dzienną ustala się stosownie do warunków majątkowych i możliwości zarobkowych sprawcy w chwili wyrokowania, jednak nie może ona być niższa niż 100 zł i wyższa niż 2000 zł.

§ 4. Sąd może orzec grzywnę obok kary pozbawienia wolności, jeżeli sprawca działał w celu osiągnięcia korzyści majątkowej.

Art. 36¹. Sąd może orzec wykonanie grzywny w ratach na okres nie przekraczający lat 3, nakładając na skazanego odpowiednie obowiązki przewidziane w art. 75 § 2 pkt 1–3 i pkt 5–9.

Art. 37 § 1. W wypadku zawinionego nieuiszczenia grzywny w terminie lub uchylenia się od wykonania kary ograniczenia wolności Sąd zarządza umieszczenie skazanego w ośrodku pracy przymusowej.

§ 2. Czas przebywania w ośrodku pracy przymusowej odpowiada ilości nieuiszczonych stawek dziennych grzywny lub pozostającego do wykonania okresu, na jaki została orzeczona kara ograniczenia wolności.

Art. 37¹. Skazanego, który przebywał w ośrodku pracy przymusowej przez czas odpowiadający połowie okresu, na który został w ośrodku umieszczony, przy czym przestrzegał

porządku prawnego, a w szczególności wyróżniał się swą pracą, sąd może zwolnić od reszty kary, uznając ją za wykonaną.

Art. 40 § 1. Sąd orzeka pozbawienie praw publicznych w razie skazania:

- 1) na karę 25 lat pozbawienia wolności,
- 2) za zbrodnię przeciwko podstawowym interesom politycznym lub gospodarczym PRL,
- 3) za inną zbrodnię popełnioną w celu osiągnięcia korzyści majątkowych.

Art. 44 § 2 skreśla się.

Art. 46 § 1. Sąd może orzec konfiskatę całości albo części mienia w razie skazania za zbrodnię:

- 1) przeciwko podstawowym interesom politycznym i gospodarczym PRL,
- 2) popełnioną w celu osiągnięcia korzyści materialnych.

§ 2 skreśla się.

§ 2¹. W razie skazania na grzywnę nie orzeka się konfiskaty mienia.

Art. 50 § 1. Sąd wymierza karę według swego uznania, w granicach przewidzianych ustawą, współmierną do stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu, a także biorąc pod uwagę cele zapobiegawcze i wychowawcze, które kara ma spełnić w stosunku do skazanego.

§ 2. Kierując się wskazówkami określonymi w § 1, Sąd uwzględni w szczególności rodzaj i rozmiar zawinionej szkody wyrządzonej przestępstwem, pobudki i sposób działania sprawcy, w szczególności współdziałanie z nieletnim przy popełnieniu przestępstwa, właściwości i warunki osobiste sprawcy oraz sposób jego życia przed popełnieniem i zachowanie się po popełnieniu przestępstwa.

§ 3 skreśla się.

Art. 52 skreśla się.

Art. 54 § 1. Jeżeli przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 3, Sąd wobec sprawcy nie skazanego poprzednio za przestępstwo umyślne orzeka karę ograniczenia wolności albo grzywnę, chyba że szczególne względy przemawiają za orzeczeniem kary pozbawienia wolności.

§ 2. Jeżeli przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności do lat 5, Sąd wobec sprawcy nie skazanego poprzednio za przestępstwo umyślne może orzec karę ograniczenia wolności albo grzywnę, jeżeli uzna orzeczenie takiej kary za celowe.

Art. 57 § 1. Poza wypadkami wymienionymi w przepisach szczególnych, Sąd może zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary w stosunku do nieletniego odpowiadającego w myśl art. 9 § 2.

§ 2. Sąd może wyjątkowo zastosować nadzwyczajne złagodzenie kary:

- 1) w stosunku do młodocianego,
- 2) ze względu na postawę sprawcy, zwłaszcza gdy czynił starania o naprawienie szkody lub o jej zapobieżenie,
- 3) w stosunku do współsprawcy przestępstwa popełnionego we współdziałaniu z innymi osobami, jeżeli jego rola była podrzędna, a odniesiona przez niego bezprawna korzyść jedynie niewielka,

4) gdy sprawca przestępstwa nieumyślnego lub jego najbliżsi ponieśli poważny uszczerbek na zdrowiu lub majątku w związku z popełnieniem przestępstwa.

§ 3. Nadzwyczajne złagodzenie kary polega na wymierzeniu kary poniżej dolnej granicy ustawowego zagrożenia albo kary łagodniejszego rodzaju, według następujących zasad:

- 1) jeżeli czyn stanowi zbrodnię, Sąd wymierza karę pozbawienia wolności nie niższą od jednej trzeciej dolnej granicy zagrożenia,
- 2) jeżeli czyn stanowi występki, Sąd wymierza karę pozbawienia wolności od 1 miesiąca albo karę łagodniejszego rodzaju.

Art. 58 skreśla się.

Art. 59 skreśla się.

Art. 60. Jeżeli sprawca skazany poprzednio za przestępstwa umyślne na karę pozbawienia wolności popełnia znów w ciągu 5 lat po odbyciu co najmniej 6 miesięcy kary umyślne

przestępstwo tego rodzaju, że w związku z poprzednio popełnionym przestępstwem wskazuje ono na nie zmieniony naganny tryb życia, to Sąd:

1) zamiast kary ograniczenia wolności albo grzywny przewidzianej w ustawie orzeka karę pozbawienia wolności do 1 roku,

2) orzekając karę pozbawienia wolności uwzględni powtórne popełnienie przestępstwa jako okoliczność wpływającą na zaostrożenie kary,

3) nie może skazanemu zawiesić warunkowo wykonania kary, chyba że wyjątkowe okoliczności usprawiedliwiają ten sposób wykonania kary przy zastosowaniu odpowiednich obowiązków przewidzianych w art. 75 § 2; oddanie pod dozór jest w takim przypadku obowiązkowe,

4) może zastosować nadzór ochronny, a jest zobowiązany do jego zastosowania, gdy zaistniał już powtórny powrót do przestępstwa, chyba że uzna za celowe zastosowanie ośrodka przywracania społecznego.

Art. 61 skreśla się.

Art. 62 skreśla się.

Art. 63 § 2. Przestępca powrotny, względem którego orzeczono nadzór ochronny, nie może zmieniać miejsca pobytu bez zgody sądu, ma obowiązek stawienia się na jego wezwanie i wykonywanie jego poleceń, sąd może też skierować przestępcę powrotnego do odpowiedniego zakładu leczniczego.

Art. 68 § 1 skreśla się.

Art. 73 § 1. Sąd zawiesza warunkowo wykonanie kary pozbawienia wolności, jeżeli właściwości i warunki osobiste sprawcy oraz dotychczasowy sposób jego życia uzasadniają przypuszczenie, że pomimo niewykonania kary będzie przestrzegał porządku prawnego, a w szczególności ponownie nie popełni przestępstwa.

§ 2. Zawieszenia wykonania kary nie stosuje się w razie skazania za przestępstwo umyślne na karę powyżej dwóch lat pozbawienia wolności, a za przestępstwo nieumyślne na karę powyżej trzech lat pozbawienia wolności.

§ 3 skreśla się.

Art. 75 § 1. Zawieszając wykonanie kary, sąd może orzec grzywnę nie przekraczającą 150 stawek dziennych, chociażby jej wymierzenie na innej podstawie nie było możliwe.

Art. 76 § 1 skreśla się.

Art. 78 § 1. Sąd zarządza wykonanie kary, jeżeli skazany w okresie próby popełnił przestępstwo umyślne tego rodzaju, że w związku z poprzednio popełnionym przestępstwem wskazuje ono na nie zmieniony naganny tryb życia i orzeczono za nie prawomocnie karę pozbawienia wolności

Art. 78 § 4. W razie zarządzenia wykonania kary pozbawienia wolności grzywna orzeczona na podstawie art. 75 § 1 nie podlega wykonaniu, kara pozbawienia wolności ulega skróceniu o ilość dni odpowiadających ilości uiszczonych stawek dziennych.

Art. 83 § 3. Na poczet grzywny Sąd zalicza okres tymczasowego aresztowania, przyjmując jeden dzień aresztu za równoważny trzem stawkom dziennym.

§ 4. Na poczet podlegającej wykonaniu kary zasadniczej zalicza się nadto okres innego niż tymczasowe aresztowanie faktycznego pozbawienia wolności, związane z toczącym się postępowaniem karnym; nie dotyczy to środków zabezpieczających.

Art. 84 § 2 i § 3 skreśla się.

Art. 85 skreśla się.

Art. 86 skreśla się.

Art. 88 § 1. Skazanego na karę ograniczenia wolności, który odbył przynajmniej połowę orzeczonej kary, przy czym przestrzegał porządku prawnego i wyróżniał się swą pracą, jak również wykonał nałożone na niego obowiązki, Sąd może zwolnić od reszty kary, uznając ją za wykonaną.

§ 2. Skazanego na grzywnę w warunkach określonych w art. 36¹, który zapłacił przynajmniej dwie trzecie orzeczonej grzywny, przy czym przestrzegał porządku prawnego, jak

również wykonał nałożone na niego obowiązki, Sąd może zwolnić z zapłacenia reszty grzywny, uznając karę za wykonaną.

Art. 90 § 2 skreśla się.

Art. 91 § 1. Warunkowe zwolnienie może nastąpić po odbyciu przez skazanego co najmniej połowy kary — nie wcześniej jednak niż po 3 miesiącach.

Art. 91 § 2 skreśla się.

Art. 91 § 3. Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do sumy dwóch lub więcej nie podlegających łączeniu kar pozbawienia wolności, które skazany ma odbyć kolejno.

Art. 92 skreśla się.

Art. 93 § 2. W razie warunkowego zwolnienia skazanego, który powracał do przestępstwa w warunkach określonych w art. 60, okres próby nie może być krótszy niż 3 lata.

Art. 94. Przepisy art. 75 § 2 i 3, art. 76 i 77, dotyczące nałożenia obowiązków na skazanego i oddania go pod dozór wyznaczonej osoby, instytucji lub organizacji społecznej, stosuje się odpowiednio do warunkowego zwolnienia.

Art. 95 § 1. Sąd odwołuje warunkowe zwolnienie, jeżeli zwolniony w okresie próby popełnił przestępstwo umyślne tego rodzaju, że w związku z poprzednio popełnionym przestępstwem wskazuje ono na nie zmieniony naganny tryb życia, a orzeczono za nie prawomocnie karę pozbawienia wolności.

Art. 98 skreśla się.

Art. 111 § 1. Zatarcie skazania następuje z mocy samego prawa za występki z upływem 5 lat, za zbrodnie z upływem lat 10 od wykonania albo darowania kary pozbawienia wolności, albo od przedawnienia i wykonania.

Art. 111 § 2 skreśla się.

Art. 111 § 3. W razie skazania na karę ograniczenia wolności, grzywnę albo karę dodatkową w myśl art. 55 lub 56, zatarcie skazania następuje z mocy prawa z upływem 3 lat od wykonania lub darowania kary albo przedawnienia lub wykonania.

Art. 114 § 1. Ustawę karną polską stosuje się do cudzoziemców, którzy popełnili za granicą przestępstwo skierowane przeciwko dobru lub interesom PRL, obywatela polskiego lub polskiej osoby prawnej.

§ 2. Ustawę karną polską stosuje się również w razie popełnienia przez cudzoziemca za granicą przestępstwa innego niż wymienione w § 1, jeżeli sprawca przebywa na terytorium PRL i nie postanowiono go wydać.

§ 3. Warunkiem odpowiedzialności karnej za czyn określony w § 2 i popełniony przez cudzoziemca za granicą jest uznanie takiego czynu za przestępstwo również przez ustawę obowiązującą w miejscu jego popełnienia. Jeżeli zachodzą różnice między tymi ustawami, stosując ustawę polską można uwzględnić te różnice na korzyść sprawcy.

§ 4. Warunek przewidziany w § 3 nie dotyczy przestępstw, do ścigania których PRL jest zobowiązana na mocy umów międzynarodowych.

[Brak fragmentu tekstu.]

Art. 126 § 2 Jeżeli sprawca w warunkach określonych w § 1 dopuszcza się gwałtownego zamachu na zdrowie osoby wymienionej w tym przepisie lub pozbawia ją wolności, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

Art. 127 skreśla się.

Art. 128 § 1. Kto czyni przygotowania do zbrodni określone w art. 122, 123, 124 § 1 lub w art. 126 § 1, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 3. W razie usiłowania zbrodni określonej w art. 122, 123, 124 § 1 lub w art. 126 § 1, przepisy art. 13 stosuje się tylko wtedy, gdy sprawca ponadto zawiadomił organ powołany do ścigania przestępstw o wszystkich istotnych okolicznościach popełnionego czynu.

Art. 129 § 1. Przepisy art. 123–126 stosuje się odpowiednio, gdy czyn popełniono na szkodę państwa sprzymierzonego.

§ 2. Warunkiem odpowiedzialności jest ochrona interesów Polski w przepisach państwa pokrzywdzonego.

Art. 130 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności na czas krótszy od lat 3.

§ 2. Podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

Art. 131 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

Art. 132. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 134 skreśla się.

Art. 135 skreśla się.

Art. 136 § 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 138 § 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 140 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 142. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 143. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 144. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 145 § 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

§ 3. Podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 146. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 147 § 1. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 148 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 5 albo karze 25 lat pozbawienia wolności.

Art. 149. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 150. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 151. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 152. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 154 § 1. Kto za zgodą kobiety ciężarnej wykonuje zabieg przerwania ciąży lub do tego udziela pomocy, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

§ 2. Jeżeli czynu określonego w § 1 dopuszcza się osoba nie będąca lekarzem, sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

§ 3. Nie popełnia przestępstwa określonego w § 1 lekarz, który wykonuje zabieg za zgodą kobiety ciężarnej w celu uchylenia niebezpieczeństwa grożącego życiu lub w poważnym stopniu zdrowiu kobiety ciężarnej.

§ 4. Kobieta ciężarna, na której dokonano zabiegu przerwania ciąży, nie podlega karze za podżeganie lub pomocnictwo do tego czynu.

Art. 155 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 156 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 156 § 3. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 157 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Art. 158 § 3. Podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Art. 159. Kto biorąc udział w bójce lub pobiciu człowieka używa broni palnej, noża lub innego podobnie niebezpiecznego narzędzia, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 160 § 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

§ 3 skreśla się.

Art. 161 § 1. Kto bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami zezwolenia wyrabia, przerabia, przywozi z zagranicy, wywozi za granicę, przewozi, przechowuje lub wprowadza do obiegu środki odurzające, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Kto nie będąc do tego uprawniony udziela innej osobie środka odurzającego lub nakłania do zażywania takiego środka, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 163 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 164 § 2. Nie popełnia przestępstwa, kto nie udziela pomocy, do której jest konieczne poddanie się zabiegowi lekarskiemu, albo w warunkach, w których możliwa jest natychmiastowa pomoc ze strony instytucji lub osoby do tego powołanej.

Art. 165. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 165 § 3. Funkcjonariusz publiczny, który przez niedbalstwo dopuszcza do bezprawnego pozbawienia wolności człowieka, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 166. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 167 § 1. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

§ 2. Kto stosuje przemoc lub groźbę bezprawną grozi wykonaniem aktu terroru na życie lub zdrowiu innej osoby albo w mieniu w znacznych rozmiarach po to, by wymusić takie zachowanie, do którego inna osoba nie jest zobowiązana, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 2¹. Kto stosując przemoc lub groźbę bezprawną zmierza do opanowania statku powietrznego, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

§ 3. Ściganie o przestępstwo określone w § 1 następuje na wniosek pokrzywdzonego.

Art. 168 § 1. Kto przemocą, groźbą bezprawną lub podstępem doprowadza inną osobę do poddania się obcowaniu płciowemu lub do wykonania takiego czynu, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Jeżeli sprawca działa przemocą lub groźbą bezprawną wspólnie z inną osobą, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Art. 169. Kto wykorzystując stan psychiczny innej osoby, pozbawionej całkowicie lub w znacznym stopniu zdolności rozpoznania znaczenia lub konsekwencji czynu lub kierowania swoim postępowaniem, dopuszcza się z nią obcowania płciowego, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 170 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 171 § 1. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

§ 2. Ściganie odbywa się z oskarżenia prywatnego z wyjątkiem wypadku, gdy czyn dotyczy lokalu instytucji państwowej i społecznej.

Art. 172 § 1. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 173 § 1. Kto rozpowszechnia pisma, druki, fotografie lub inne przedmioty mające charakter pornograficzny, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

§ 2. Tej samej karze podlega, kto w celu rozpowszechnienia takie pisma, druki, fotografie, filmy lub przedmioty sporządza, przechowuje, przynosi, przesyła lub przewozi.

Art. 175. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 177 skreśla się.

Art. 178 § 1. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 178 § 2¹. Jeżeli przestępstwo określone w § 1 lub 2 zostało popełnione za pomocą środków masowego komunikowania, sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

§ 3. W razie skazania za przestępstwo określone w § 1 lub 2 Sąd może orzec na rzecz pokrzywdzonego albo na rzecz Polskiego Czerwonego Krzyża lub na inny cel społeczny wskazany przez Sąd nawiązkę w wysokości od 1000 do 10 000 zł.

§ 4. Ściganie o przestępstwa określone w § 1 lub 2 odbywa się z oskarżenia prywatnego, a o przestępstwo określone w § 3 na wniosek pokrzywdzonego.

Art. 181 § 1. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 182 § 1. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 183 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 184 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 185. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 187 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 188. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 189 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 191 § 1. Kto, będąc odpowiedzialny za bezpieczeństwo i higienę pracy, nie dopełnia wynikającego stąd obowiązku i przez to naraża pracownika na bezpośrednie niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 193 § 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 194 skreśla się.

Art. 195 skreśla się.

Art. 198. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 199 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 200 § 2. W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 201 skreśla się.

Art. 202 § 2 skreśla się.

Art. 203 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 204 § 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

§ 3 skreśla się.

Art. 205 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 206. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 207. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 208 § 1. Kto kradnie z włamaniem, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 2. W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 210 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

§ 2. Jeżeli sprawca rozboju posługuje się bronią palną, nożem lub innym, podobnie niebezpiecznym narzędziem, albo działa wspólnie z osobą, która posługuje się taką bronią lub takim narzędziem, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

Art. 213 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 215 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2 skreśla się.

§ 3. W wypadku mniejszej wagi sprawca podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

Art. 216. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 217 § 1. Kto pełniąc funkcję w jednostce gospodarki uspołecznionej nie dopełnienia obowiązku lub przekracza swe uprawnienia w zakresie prawidłowego gospodarowania i przez to dopuszcza się nieumyślnie do zniszczenia mienia albo do jego nadmiernego lub niewłaściwego użycia, albo powoduje inną poważną szkodę w gospodarce uspołecznionej, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

§ 2 skreśla się.

§ 2¹. Przepis § 1 odnosi się również do tego, kto zajmując kierownicze stanowisko w aparacie państwowym lub organizacji politycznej, nie dopełniając obowiązku lub przekraczając swe uprawnienia przez podjęcie decyzji o cechach niegospodarności, urzeczywistnia czyn wykazujący znamiona określone w tym przepisie.

§ 3 skreśla się.

Art. 218 § 1. Kto nie dopełniając obowiązku lub przekraczając uprawnienia w zakresie nadzoru nad mieniem społecznym lub jego ochrony dopuszcza nieumyślnie do powstania niedoboru, jeżeli istotny niedobór w mieniu nastąpił, podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 220. Podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Art. 221. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

§ 4 skreśla się.

Art. 223 § 3. skreśla się.

Art. 226. W razie skazania za przestępstwo określone w art. 221 § 2, 3 lub art. 225 Sąd może orzec zakaz prowadzenia działalności wytwórczej, przetwórczej, handlowej lub usługowej oraz przepadek urządzeń przedsiębiorstwa i towarów stanowiących własność sprawcy.

Art. 227 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy niż lat 3.

§ 3. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 228. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 233. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 233¹. Kto powoduje ciężkie uszkodzenie ciała lub ciężki rozstrój zdrowia funkcjonariusza publicznego lub osoby do pomocy mu przybranej w związku z pełnieniem obowiązków służbowych, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.

Art. 234 § 1 i 2 skreśla się.

Art. 236. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 237. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 238. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 239 § 1. Funkcjonariusz publiczny, który w związku z pełnieniem swej funkcji przyjmuje korzyść majątkową lub osobistą albo ich obietnice, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

Art. 240. Kto dopuszcza się przestępstwa określonego w art. 239 pełniąc funkcję związaną ze szczególną odpowiedzialnością, podlega karze pozbawienia wolności na czas nie krótszy od lat 3.

Art. 241 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 241 § 3. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

§ 4. Przepisów § 1–3 nie stosuje się, gdy czyn wyczerpuje znamiona innego czynu zabronionego, do którego znamion należy przekroczenie uprawnień lub niedopełnienie obowiązku.

Art. 246¹ § 1. Kto nadużywa swego stanowiska służbowego lub funkcji w organizacjach politycznych albo społecznych, usiłuje wpłynąć na indywidualną decyzję sędziego lub ławnika, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

§ 2. Osoba, na której decyzję usiłowano wpłynąć, jeśli nie zawiadomi natychmiast o tym fakcie właściwego przełożonego, podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny.

Art. 248. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 249. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 251. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 252 § 2. Nie podlega karze sprawca czynu określonego w § 1, który pomaga osobie najbliższej uniknąć odpowiedzialności karnej albo dopuszcza się tego czynu z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą jemu samemu lub jego najbliższemu.

§ 3 skreśla się.

Art. 254. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 254 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 255 § 1. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 256 § 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 257 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 257 § 2. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 258. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 259. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

Art. 260 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Art. 264 § 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.

Zmienia się tytuł rozdziału XXXIV na: Przestępstwa naruszenia tajemnicy państwowej, służbowej i zawodowej.

Art. 264¹ § 1. Kto ujawnia cudzą tajemnicę, z którą zapoznał się podczas wykonywania obowiązków zawodowych lub w związku z wykonywaniem działalności społecznej, publicznej lub naukowej, podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.

- § 2. Ściganie następuje na wniosek pokrzywdzonego.
Art. 265 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 skreśla się.
- § 3. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.
Art. 266 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
§ 3 skreśla się.
- § 4. Podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
Art. 267. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.
Art. 270 § 1. Kto publicznie lży, wyszydza lub poniża naród polski, Polską Rzeczpospolitą Ludową, jej ustrój lub ustrój naczelnych organów, podlega karze pozbawienia wolności do lat 8.
Art. 271. Kto rozpowszechnia fałszywe wiadomości, jeżeli to może wywołać niepokój publiczny lub rozruchy podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.
Art. 271 § 2. skreśla się.
- Art. 272. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 273 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.
Art. 274 § 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 275 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2 skreśla się.
- Art. 276 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
§ 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 8 od 6 miesięcy.
§ 3. Podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.
Art. 278 § 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
§ 3. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 279. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 280 § 1. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.
§ 2. Podlega karze pozbawienia wolności do lat 5.
Art. 282 skreśla się.
- Art. 283 § 2. Podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat.
Art. 284 § 2. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.
Art. 285. Podlega karze ograniczenia wolności lub grzywny.
Art. 288 § 2 skreśla się.

Koordynatorzy: *Władysław Wolter, Andrzej Zoll*

MATERIAŁY DO PROPOZYCJI NOWELIZACJI KODEKSU POSTĘPOWANIA KARNEGO

I. POSTĘPOWANIE PRZYGOTOWAWCZE

Cel proponowanych zmian: rozszerzenie uprawnień kontrolnych sądu, rozszerzenie kontrybucyjności postępowania przygotowawczego, urealnienie uprawnień podejrzanego i jego obrońcy w tym postępowaniu oraz obowiązujących gwarancji procesowych.

1. Zmiana struktury postępowania przygotowawczego przez przywrócenie działania sędziów śledczych. Koncepcje:

a) wedle referatu Sędziego Tadeusza Wołka,

b) koncepcja oparta na wzorze zaczerpniętym z kodeksu postępowania karnego z 19 marca 1928 r. Sędzia śledczy jako prowadzący śledztwo i dokonujący określonych czynności w dochodzeniu, a nadto uprawniony do zastosowania środków zapobiegawczych.

2. Należy rozszerzyć zakres kontroli sądowej nad stosowaniem aresztu tymczasowego, przyjmując, że posiedzenie sądu nad kwestią utrzymania aresztu powinno być prowadzone w warunkach kontrybucyjności.

3. Obrońca powinien mieć możliwość wglądu do akt postępowania przygotowawczego, zwłaszcza gdy składa wniosek czy zażalenie dotyczące uchylenia aresztu tymczasowego.

4. Należy znowelizować przepisy postępowania w tym kierunku, aby nałożyć na organy ścigania obowiązek pouczenia podejrzanego o prawie odmowy składania zeznań.

5. Art. 64 k.k. w dotychczasowym brzmieniu pozwolił na znieszczenie zasady kontaktu obrońcy z podejrzanym aresztowanym tymczasowo w toku postępowania przygotowawczego. Zmiany powinny pójść albo w kierunku zapewnienia możliwości widzenia się obrońcy z podejrzanym zawsze względnie w kierunku ograniczenia możliwości widzenia jedynie na podstawie orzeczenia sądu.

6. Na żądanie podejrzanego przy pierwszym jego przesłuchaniu powinien uczestniczyć wskazany przez niego obrońca.

7. Należy wymienić czynności postępowania przygotowawczego, przy których w wypadku obrony niezbędnej udział obrońcy jest konieczny.

8. Podejrzanemu i jego obrońcy należy przyznać zażalenie na wszelkie czynności, postanowienia i zarządzenia naruszające prawa podejrzanego.

9. Przekazywanie prowadzenia śledztw organom MO powinno być wyłączone, a przetrzymywanie podejrzanych w aresztach milicyjnych zniesione.

10. W wypadku zasadnego uchylenia się świadka od odpowiedzi na pytania zadane na rozprawie, poprzednie jego zeznania lub wyjaśnienia w tym zakresie nie powinny podlegać odczytaniu na rozprawie (art. 166 § 1 k.p.k.).

11. Należy przyznać obrońcy prawo do żądania sporządzenia uzasadnienia postanowienia o przedawnieniu zarzutów w ciągu 14 dni od złożenia upoważnienia do obrony (art. 269 § 3 k.p.k.).

12. Art. 217 § 2 k.p.k. wymaga zmiany w kierunku dalszego ograniczenia możliwości stosowania aresztu tymczasowego w drobnych sprawach.

II. POSTĘPOWANIE PRZED SĄDEM I INSTANCJI

1. Należy przyznać obrońcy prawo udziału we wszystkich wypadkach posiedzeń sądu wyznaczonych w trybie art. 299 § 1 k.p.k.

2. Urzeczywistnienie zasad ciągłości i bezpośredniości rozprawy wymaga prowadzenia od początku rozprawy w razie zmiany składu sądu lub jej odroczenia przy równoczesnym przedłużeniu okresu każdorazowej przerwy do dni 30.

3. Rozważenia wymaga problem ferii sądowych.

4. Rozważenia wymaga rejestracja przebiegu rozprawy i stworzenie możliwości doręczenia odpisów protokołów pełnomocnikom i obrońcom.

III. POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE

1. Artykuł 383 § 1 k.p.k. wymaga zmiany w tym kierunku, że Sąd Wojewódzki, podobnie jak Sąd Najwyższy, nie może skazać oskarżonego, który został uniewinniony w pierwszej instancji lub co do którego w pierwszej instancji umorzono postępowanie.

Niewłaściwe jest zjawisko rozbudowy dowodowej na szczeblu drugiej instancji.

2. Artykuł 408 k.p.k. wymaga zmiany w tym kierunku, że w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania wolno w dalszym postępowaniu orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wyrok był uchylony w następstwie wniesionego na niekorzyść oskarżonego środka odwoławczego.

IV. REWIZJA NADZWYCZAJNA

Istnienie dwuinstancyjnego procesu bez możliwości trybu kasacyjnego, a nadto szeroka właściwość rzeczowa sądów rejonowych i mniejsza zaskarżalność wyroków z uwagi na obowiązujące przepisy o opłatach i kosztach sądowych, spowodowały, że kontrola instancyjna uległa znacznemu osłabieniu. Dotyczy to także kontroli instancyjnej Sądu Najwyższego. Dlatego rozważenia i rozwiązania wymagają dezyderaty albo przywrócenia trójinstancyjności, albo możliwości zaskarżenia prawomocnego wyroku przez każdą ze stron wprost do Sądu Najwyższego w przypadku rażącego naruszenia prawa materialnego lub procesowego, mającego wpływ na orzeczenie.

Załącznik 8

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych

Spółeczny projekt nowelizacji ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 r.

KODEKS POSTĘPOWANIA KARNEGO

Opracowanie Komisji Kodyfikacyjnej powołanej przez I Ogólnopolskie Forum
Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”
Kraków, styczeń–grudzień 1981 r.

Informacja o sposobie korzystania z projektu k.p.k., umożliwiająca ułożenie tekstu jednolitego, obejmującego wszystkie artykuły:

1. Sformułowanie „bez zmian” oznacza konieczność wpisania *in extenso* odpowiedniego artykułu z obowiązującego k.p.k. z 1969 r.
2. Sformułowanie „projekt resortowy” oznacza konieczność wpisania odpowiedniego artykułu *in extenso* z projektu Ministerstwa Sprawiedliwości z września 1981 r.
3. Po art. 414 należy wpisać *in extenso* przepisy obowiązującego k.p.k. z 1969 r.

Skład Komisji Kodyfikacyjnej (stałej):

Przewodniczący — prof. dr Władysław Wolter — UJ

Współsprawozdawcy: dr Kazimierz Ostrowski, adwokat; prof. dr Stanisław Waltoś

Sekretarz — Elżbieta Sadzik, sędzia SW w Krakowie

Członkowie: Adam Olesiński, sędzia SW w Krakowie; Ryszard Rażny, adwokat, sędzia Kazimierz Barczyk.

Komisja wykorzystwała propozycje, wnioski i uwagi zgłoszone między innymi na XI Ogólnopolskim Forum Prawników przez liczne instytucje prawa karnego w Polsce. Z Komisją stale współpracowało wielu wybitnych praktyków i teoretyków prawa.

DZIAŁ I

Art. 1 bez zmian.

Art. 2 § 1. Przepisy niniejszego kodeksu mają na celu takie ukształtowanie postępowania karnego, aby:

- 1) sprawca został wykryty i pociągnięty do odpowiedzialności karnej, a osoba niewinna nie poniosła tej odpowiedzialności,
- 2) przez trafne zastosowanie środków przewidzianych w prawie karnym oraz ujawnienie okoliczności sprzyjających popełnieniu przestępstwa osiągnięte zostały zadania postępowania karnego nie tylko w zwalczaniu przestępstw, lecz również w zapobieganiu im oraz umacnianiu poszanowania prawa i zasad współżycia społecznego. (dotychczasowy pkt 2 skreślić)

§ 2. Podstawę wszelkich rozstrzygnięć powinny stanowić ustalenia faktyczne, odpowiadające prawdzie. Organy postępowania karnego są obowiązane dążyć do uzyskania takich ustaleń.

Art. 2¹. Postępowanie karne odbywa się z udziałem czynnika społecznego.

Art. 3 § 1 bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Oskarżonego traktuje się jak niewinnego, dopóki jego wina nie została udowodniona i stwierdzona prawomocnym orzeczeniem sądu. Nie stoi to na przeszkodzie podejmowania przewidzianych w ustawie niezbędnych środków procesowych uzasadnionych odpowiednim uprawdopodobnieniem winy oskarżonego.

§ 3 bez zmian.

Art. 4 § 1. Organy postępowania orzekają na podstawie swego przekonania wysnutego z przeprowadzanych dowodów i opartego na ich swobodnej ocenie, z uwzględnieniem wskazań wiedzy i doświadczenia życiowego.

§ 2. Wiążące są jednak prawomocne rozstrzygnięcia kształtujące prawo lub stosunek prawny.

Art. 5 § 1–4 bez zmian, z tym że w § 3 dodaje się jako ostatnie zdanie: „Cofnięcie wniosku dopuszczalne jest do rozpoczęcia przewodu sądowego w pierwszej instancji”.

Art. 6 bez zmian.

Art. 7 § 1 otrzymuje brzmienie: „Milicja Obywatelska w zakresie postępowania karnego wykonuje polecenie sądu i prokuratora, w postępowaniu przygotowawczym pod nadzorem prokuratora prowadzi dochodzenie oraz w śledztwie dokonuje zleconych czynności”.

§ 2 bez zmian.

Art. 8 § 1. W każdej sprawie ustala się tożsamość oskarżonego, jego wiek, stosunki rodzinne i majątkowe, wykształcenie i zawód, dotychczasowe i obecne zatrudnienie oraz zbiera się dane o karalności.

§ 2. W sprawach przeciwko nieletnim i młodocianym, w razie powrotu do przestępstwa w rozumieniu art. 60 kodeksu karnego, gdy istnieje uzasadniona wątpliwość co do poczytalności oskarżonego, w sprawach o umyślne przestępstwa przeciwko życiu, przestępstwa zgwałcenia, przeciwko rodzinie, opiece i młodzieży, a w innych sprawach w razie potrzeby, niezależnie od danych zawartych w § 1, przeprowadza się wywiad środowiskowy, poddaje się oskarżonego badaniu psychologicznemu oraz ustala inne dane o jego osobowości.

§ 3 w brzmieniu dotychczasowego § 2.

§ 4. Wywiad środowiskowy przewidziany w § 2 przeprowadzają kuratorzy sądowi.

Art. 9 i 10 bez zmian.

Art. 11 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza, gdy zachodzi okoliczność wyłączająca postępowanie, a w szczególności gdy: 1) i 2) w brzmieniu dotychczasowym, 3) oskarżony nie podlega orzecznictwu polskich sądów karnych, 4) brak skargi uprawnionego oskarżyciela albo zarządzenia lub zezwolenia na ściganie lub też wniosku o ściganie pochodzącego od osoby uprawnionej, 5)–7) bez zmian.

§ 2. Niemożność przypisania winy sprawcy czynu nie wyłącza postępowania, którego celem jest zastosowanie środków zabezpieczających.

Art. 12 bez zmian.

Art. 13 § 1. W razie stwierdzenia w toku postępowania poważnego uchybienia w czynnościach instytucji państwowej lub społecznej, a zwłaszcza gdy uchybienie to sprzyja popełnieniu przestępstwa, sąd, prokurator lub Milicja Obywatelska zawiadamia o uchybieniu tym jednostkę organizacyjną, której to dotyczy, a w razie potrzeby zawiadamia organ kontroli; organ zawiadamiający może żądać wyjaśnień co do stwierdzonego uchybienia.

§ 2. Milicja Obywatelska komunikuje ujawnione przez siebie uchybienia, o których mowa w § 1, prokuratorowi nadzorującemu jej czynności.

§ 3. Sąd lub prokurator, zawiadamiając o uchybieniu, o którym mowa w § 1, może zażądać nadesłania w wyznaczonym terminie wyjaśnień z podaniem środków podjętych w celu zapobieżenia w przyszłości takim uchybieniom. W razie nieotrzymania odpowiedzi w wyznaczonym terminie lub uznania odpowiedzi za niewystarczającą, sąd lub prokurator zwraca się w tej sprawie do organu naczelnego sprawującego nadzór zwierzchni nad jednostkami, które uchyliły się od odpowiedzi.

§ 4. Jeżeli uchybienie wynika z wadliwości lub niezgodności z ustawą przepisów wydanych przez radę narodową lub organ administracji państwowej, sąd lub prokurator zawiadamia o tym organ, który ten akt wydał oraz organ nadrzędny, a w miarę potrzeby także organ naczelny.

Art. 14 bez zmian.

Art. 15 § 1. Jeżeli zachodzi długotrwała przeszkoda uniemożliwiająca prowadzenie postępowania, a w szczególności jeżeli nie można ująć oskarżonego albo nie może on brać udziału w postępowaniu z powodu choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby oraz w innych wyjątkowych wypadkach, postępowanie zawiesza się na czas trwania przeszkody.

§ 2 i 3 bez zmian.

DZIAŁ II

Art. 16 — słowa: „sąd rejonowy” zastępuje się słowami: „sąd grodzki”.

Art. 17 § 1. Sąd okręgowy orzeka w pierwszej instancji w sprawach o następujące przestępstwa:

- 1) o zbrodnie przewidziane w kodeksie karnym oraz w ustawach szczegółowych,
- 2) pozostaje bez zmian,
- 3) skreślić.

§ 2 skreślić.

§ 3. „Sąd wojewódzki” zastępuje się słowami: „sąd okręgowy”, a słowa „sąd rejonowy” słowami: „sąd grodzki”.

Art. 18 bez zmian.

Art. 19 § 1. Na rozprawie głównej sąd orzeka w składzie jednego sędziego i dwóch ławników, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej. Sąd na posiedzeniu ze względu na wagę lub zawartość sprawy może zarządzić rozpoznanie sprawy należącej do właściwości danego sądu jako pierwszej instancji w składzie dwóch sędziów i trzech ławników, o ile żadna ze stron nie sprzeciwia się temu.

§ 2. Sąd grodzki orzeka na posiedzeniu w składzie jednego sędziego, a sąd okręgowy i Sąd Najwyższy orzekają na posiedzeniu w składzie trzech sędziów.

Art. 20 § 1. Na rozprawie rewizyjnej sąd orzeka w składzie trzech sędziów, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej.

§ 2 skreślić.

Art. 21–26 bez zmian.

Art. 27. Sąd Najwyższy może z inicjatywy właściwego sądu lub na wniosek strony przekazać sprawę do rozpoznania innemu sądowi równorzędnemu, jeżeli wymaga tego dobro wymiaru sprawiedliwości.

Art. 28–29 bez zmian.

Art. 30 § 1 pkt 1–4 oraz pkt 6–7 bez zmian.

Pkt 5 otrzymuje brzmienie: „Brał udział w sprawie jako prokurator, obrońca, pełnomocnik, przedstawiciel ustawowy, przedstawiciel społeczny albo prowadził postępowanie przygotowawcze oraz wykonywał w tym postępowaniu czynności określone w art. 64 § 2, 184 § 2, 210 § 1, 214, 216, 222 § 1–3, 260 § 2, 268, 273 § 2, 280 § 1, 281 § 2, 289, 293 kodeksu postępowania karnego.

§ 2 i 3 bez zmian.

Art. 31 § 1. Sędzia ulega wyłączeniu, jeżeli pomiędzy nim a stroną lub innym uczestnikiem procesu zachodzi stosunek tego rodzaju, że mógłby wywołać wątpliwości co do bezstronności tego sędziego.

§ 2 bez zmian.

Art. 32–34 bez zmian.

DZIAŁ III

Art. 35 § 1 i 2 bez zmian, dodaje się:

§ 3. Organ, o którym mowa w § 2, korzysta z uprawnień oskarżyciela posiłkowego, jeśli jako oskarżyciel działa prokurator.

Art. 36 i 37 bez zmian.

Art. 38 § 1. Przyczyny wyłączenia określone w art. 30 § 1 pkt 1–4 oraz § 2, a także art. 31 i 32 stosuje się odpowiednio do prowadzącego postępowanie przygotowawcze oraz do oskarżyciela publicznego.

§ 2 bez zmian.

Art. 39 § 1. O wyłączeniu prokuratora rozstrzyga prokurator bezpośrednio przełożony. Jeżeli odmawia on wyłączenia, sąd może zwrócić się do prokuratora wyższego rzędu. Innych oskarżycieli publicznych wyłącza sąd.

§ 2 bez zmian.

Art. 40 § 1 i 2 bez zmian, dodać w brzmieniu następującym:

§ 3. Na równi z pokrzywdzonym traktuje się zakład ubezpieczeń lub inny zakład, który pokrył szkodę wyrządzoną pokrzywdzonemu i z tego tytułu ma roszczenie majątkowe do oskarżonego. Uprawnienia pokrzywdzonego przysługują zakładowi tylko w zakresie tego roszczenia.

§ 4. W postępowaniu sądowym z uprawnień pokrzywdzonego określonych w art. 44 i 52 nie może korzystać osoba występująca w tej samej sprawie w charakterze oskarżonego.

Art. 41 § 1 bez zmian, § 2 skreślić.

Art. 42 i 43 bez zmian.

Art. 44 § 1. W sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia publicznego pokrzywdzony może działać jako oskarżyciel posiłkowy obok oskarżyciela publicznego.

§ 2. Pokrzywdzony, który chce wystąpić w charakterze oskarżyciela posiłkowego, składa do czasu rozpoczęcia przewodu sądowego w pierwszej instancji oświadczenie na piśmie lub do protokołu rozprawy, że będzie działał w tym charakterze.

§ 3 w brzmieniu dotychczasowego § 2.

Art. 45 § 1. Sąd orzeka, iż oskarżyciel posiłkowy nie może brać udziału w postępowaniu, jeżeli stwierdzi, że nie jest on uprawniony lub że oświadczenie o przystąpieniu do postępowania zostało złożone po terminie.

§ 2. Na postanowienie to służy zażalenie.

Art. 46 bez zmian.

Art. 47. Odstąpienie oskarżyciela publicznego od oskarżenia nie pozbawia uprawnień oskarżyciela posiłkowego.

Art. 48 — skreśla się ostatnie słowa: „a w kwestii ich dopuszczenia orzeka sąd”.

Art. 49 § 1 i 2 bez zmian.

Art. 50 § 1. W sprawach o przestępstwa ścigane z oskarżenia prywatnego prokurator wszczyna postępowanie albo przyłącza się do postępowania już wszczętego, jeżeli według jego oceny wymaga tego interes społeczny.

§ 2 pozostaje do uzgodnienia.

§ 3 i 4 bez zmian.

Art. 50¹ § 1. Jeżeli w toku śledztwa lub dochodzenia okaże się, że czyn zakwalifikowany jako przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego wyczerpuje jedynie znamiona przestępstwa ściganego z oskarżenia prywatnego, a prokurator nie korzysta z uprawnień przewidzianych w art. 50 § 1, umarza się postępowanie. Pokrzywdzony w terminie do 1 miesiąca od uprawomocnienia się postanowienia może wnieść akt oskarżenia jako oskarżyciel prywatny, o czym prokurator go poucza.

§ 2. W postępowaniu sądowym stosuje się odpowiednio § 1.

Art. 51 bez zmian.

Art. 52 § 1 w brzmieniu dotychczasowym, dodaje się:

§ 2. W tym samym terminie powództwo mogą wytoczyć podmioty wymienione w art. 40 § 3.

§ 3. Sąd rozpoznający sprawę jest właściwy do rozpoznania powództwa cywilnego niezależnie od właściwości przewidzianej w postępowaniu cywilnym.

Art. 53 § 1. W razie śmierci pokrzywdzonego powództwo cywilne o roszczenie majątkowe wynikające z popełnienia przestępstwa mogą wytoczyć przeciwko oskarżonemu osoby wymienione w art. 43 w terminie określonym w art. 52 § 1.

§ 2 bez zmian.

Art. 54 bez zmian.

Art. 55 § 1. Sąd przed rozpoczęciem przewodu sądowego odmawia przyjęcia powództwa cywilnego, jeżeli:

- 1) powództwo cywilne jest z mocy szczególnego przepisu niedopuszczalne,
- 2) roszczenie nie ma bezpośredniego związku z zarzutem oskarżenia,
- 3) powództwo cywilne zostało wniesione przez osobę nieuprawnioną,
- 4) to samo roszczenie jest przedmiotem innego postępowania lub o roszczeniu tym prawomocnie orzeczono,
- 5) po stronie pozwanych zachodzi współuczestnictwo konieczne z instytucją państwową lub społeczną albo z osobą, która nie występuje w charakterze oskarżonego,
- 6) powództwo nie zostało należycie opłacone.

§ 2 i 3 bez zmian.

Art. 56–60 bez zmian.

Art. 61–71 pozostawia się do omówienia po postępowaniu przygotowawczym.

Art. 72 i 73 bez zmian.

Art. 74 skreślić.

Art. 75 § 1 i 2 bez zmian.

Art. 76 i 77 bez zmian.

Art. 78 skreślić.

Art. 79 § 1. Do pełnomocnika stosuje się odpowiednio art. 68, 69, 72, 73, 75, 76, 77 § 2.

Art. 80 bez zmian.

Art. 81 § 1 bez zmian.

§ 2 skreślić.

§ 3 otrzymuje numerację § 2, z tym że uzupełnia się o następujące słowa: „przedstawicielem społecznym nie może być osoba, która jest świadkiem w sprawie”.

§ 4 otrzymuje numerację jako § 3.

Dodaje się § 4. Przedstawiciel społeczny może zgłosić także udział w określonych czynnościach postępowania przygotowawczego; o dopuszczeniu do czynności decyduje prokurator.

Art. 82 — skreśla się słowa: „w postępowaniu sądowym”.

Art. 83 i 84 bez zmian.

DZIAŁ IV

Art. 85–87 bez zmian.

Art. 88. W posiedzeniu może wziąć udział lub zgłosić wnioski na piśmie prokurator i obrońca; inne osoby mogą wziąć udział w posiedzeniu, jeżeli ustawa to przewiduje albo jeśli sąd o tym postanowi. Strony te mogą również składać wnioski na piśmie.

Art. 89 otrzymuje brzmienie: Jeżeli przed wydaniem postanowienia na posiedzeniu zachodzi potrzeba sprawdzenia okoliczności faktycznych, sąd dokonuje tego sam lub w tym celu wyznacza ze składu orzekającego sędziego albo wzywa do wykonania określonych czynności właściwy sąd.

Art. 90 § 1–3 bez zmian.

Art. 91 § 1 bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Orzeczenie lub zarządzenie wydane poza rozprawą należy doręczyć prokuratorowi i stronom, którym przysługuje środek odwoławczy; w innych wypadkach o treści orzeczenia lub zarządzenia należy powiadomić strony.

§ 3 bez zmian.

Art. 92 § 1–3 bez zmian.

Art. 92¹ otrzymuje brzmienie: Jeżeli orzeczenie nie zawiera rozstrzygnięcia co do dowodów rzeczowych lub zaliczenia na poczet kary okresu tymczasowego aresztowania albo błędnie określa jego zakres, sąd orzeka o tym na posiedzeniu postanowieniem; strony mają prawo wziąć udział w tym posiedzeniu. Oskarżonego pozbawionego wolności sprowadza się na posiedzenie tylko wtedy, gdy prezes sądu lub sąd uzna to za konieczne. Postanawiając co do dowodów rzeczowych, sąd nie może orzec ich przepadku.

Art. 92² Na wydane w pierwszej instancji postanowienie, wydane na zasadzie art. 92¹, przysługuje zażalenie.

Art. 93 otrzymuje brzmienie: W postępowaniu przygotowawczym stosuje się odpowiednio art. 85, 86 § 2, 89, 90, 91 § 2, § 4 i § 6, 92 § 1.

Art. 94 § 1 bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Za orzeczenie co do roszczeń majątkowych uważa się również nałożony przez sąd wyrokiem skazującym obowiązek naprawienia szkody, jeżeli orzeczenie to nadaje się do egzekucji w myśl przepisów postępowania cywilnego.

Dodaje się § 3: Ugodzie zawartej przed sądem klauzulę wykonalności na żądanie osoby uprawnionej nadaje sąd, który rozpoznawał sprawę w pierwszej instancji.

§ 4. Na postanowienie sądu co do nadania klauzuli wykonalności przysługuje zażalenie.

Art. 95 § 1–3 bez zmian.

Art. 96–100 bez zmian.

Art. 101 § 1 i 2 bez zmian.

§ 3 otrzymuje brzmienie: W razie zgłoszenia zdania odrębnego należy z urzędu sporządzić uzasadnienie wyroku, a składający zdanie odrębne jest zobowiązany sporządzić jego uzasadnienie w terminie przewidzianym do sporządzenia wyroku. Obowiązek uzasadnienia zdania odrębnego nie dotyczy ławników.

Art. 102 §1 bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Czynności nie przeprowadza się, jeżeli osoba uprawniona nie stawiła się, a brak dowodu, że została o niej powiadomiona, oraz jeżeli zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że niestawiennictwo wynikało z powodu przeszkód żywiołowych lub innych wyjątkowych przyczyn, a także gdy osoba ta usprawiedliwiając swoje niestawiennictwo wnosi o nieprzeprowadzanie czynności pod jej nieobecność.

§ 3–4 bez zmian.

Art. 103 § 1 otrzymuje brzmienie: Znaczenie czynności procesowej ocenia się według treści złożonego oświadczenia. Nie pociąga za sobą skutków prawnych oświadczenie woli osoby, która wskutek zaburzeń psychicznych lub z jakiegokolwiek innego powodu znajdowała się w stanie wyłączającym rozpoznanie znaczenia składania oświadczenia lub pokierowania swym postępowaniem.

§ 2 bez zmian.

Art. 104–117 bez zmian.

Art. 118 § 1 otrzymuje brzmienie: Jeżeli doręczenia nie można dokonać w sposób określony w art. 117, pismo pozostawia się we właściwym terenowym organie administracji państwowej lub w najbliższej jednostce Milicji Obywatelskiej, a pismo przesłane pocztą — w najbliższym urzędzie pocztowym.

§ 2–3 bez zmian.

Art. 119–123 bez zmian.

Art. 124 oznacza się jako § 1.

Dodaje się § 2: Jeśli strona ma obrońcę lub pełnomocnika, przesyła mu się odpis pisma skierowanego do strony.

Art. 125 § 1 otrzymuje brzmienie: Jeżeli strona zmieniła miejsce zamieszkania i nie podała nowego adresu do wiadomości organom, przed którymi toczy się postępowanie, albo nie przebywa pod wskazanym przez siebie adresem, pismo wysłane pod ostatnio wskazanym adresem uważa się za doręczone.

§ 2 i 3 bez zmian.

Art. 126 otrzymuje brzmienie: Orzeczenie, zarządzenie, zawiadomienie oraz odpisy, które ustawa nakazuje doręczyć stronom, należy doręczyć i pełnomocnikom, obrońcom i ustawowym przedstawicielom.

Art. 127–129 bez zmian.

Art. 130 § 1 i 2 bez zmian.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Protokół przesłuchania podejrzanego w śledztwie spisuje protokolant.

Dotychczasowy § 3 otrzymuje numerację § 4.

Art. 131 § 1 bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Art. 130 § 4 stosuje się odpowiednio.

Art. 132 bez zmian.

Art. 133 § 1. Przebieg czynności protokołowanych może być utrwalony ponadto za pomocą aparatury utrwalającej obraz lub dźwięk, o czym przed uruchomieniem aparatury należy uprzedzić osoby uczestniczące w czynności. Zapis dźwiękowy i jego przekład stanowią załącznik do protokołu.

§ 2 skreślić.

Art. 134 i 135 bez zmian.

Art. 136 § 1 otrzymuje brzmienie: Protokoły nie wymienione w art. 135 § 1 podpisują wszystkie osoby wymienione w protokole jako biorące udział w czynności; osobom biorącym udział w czynności należy umożliwić osobiste odczytanie protokołu, a wyjątkowych wypadkach protokół taki im odczytać i o sposobie odczytania protokołu uczynić stosowną wzmiankę.

§ 2 uzupełnia się następująco: O prawie tym należy pouczyć osobę uczestniczącą w czynności.

Art. 137–142 bez zmian.

Art. 143 § 1–3 bez zmian.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: Odmowa zezwolenia nie może dotyczyć czynności, w której uczestniczyła strona ubiegająca się o zezwolenie lub miała prawo uczestniczyć, oraz dokumentu złożonego przez tę stronę, pochodzącego od niej, a także sporządzonego przy jej udziale. Prowadzący postępowanie przygotowawcze na żądanie obrońcy obowiązany jest udostępnić mu akta do wglądu w zakresie niezbędnym do sporządzenia zażalenia na postanowienie o zastosowaniu tymczasowego aresztowania lub wniosku o uchylenie tego środka zapobiegawczego.

Dodaje się nadto § 5: Na odmowę udostępnienia i sporządzenia z nich odpisów przysługuje zażalenie do właściwego miejscowo sądu grodzkiego.

Art. 144–156 bez zmian.

Art. 157 § 1 bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Wyjaśnienia, zeznania lub oświadczenia złożone w warunkach wyłączających możliwość swobodnej wypowiedzi, a w szczególności składane w warunkach stosowania przymusu, groźby bezprawnej, podstępny, hipnozy, środków chemicznych lub technicznych wpływających na procesy psychiczne osoby przesłuchiwanej nie mogą stanowić dowodu.

§ 3 bez zmian.

Art. 158 i 159 bez zmian.

Dodaje się Rozdział 19 a.

Art. 159¹ otrzymuje brzmienie: Przed pierwszym przesłuchaniem należy pouczyć oskarżonego o jego prawie do składania wyjaśnień przewidzianym w art. 63 w każdym czasie, do odmowy wyjaśnień lub odpowiedzi na pytanie, do składania wniosków o dokonanie czynności

śledztwa lub dochodzenia, do korzystania z pomocy obrońcy, jak również o jego uprawnieniach określonych w art. 259 oraz o obowiązkach i konsekwencjach określonych w art. 65, 66, 124 i 125. Pouczenie to należy wręczyć podejrzanemu na piśmie za pokwitowaniem.

Art. 159² § 1. Oskarżonemu należy na żądanie jego obrońcy umożliwić w toku przesłuchania złożenie w całości lub części wyjaśnień na piśmie. Przesłuchujący w tym wypadku podejmuje środki zapobiegające porozumieniu się oskarżonego z innymi osobami w czasie spisywania przez niego swych wyjaśnień.

§ 2. Pisemne wyjaśnienie oskarżonego, podpisane przez niego, z zaznaczeniem daty ich złożenia, stanowią załącznik do protokołu jego przesłuchania.

Art. 160–165 bez zmian.

Art. 166 § 1 otrzymuje brzmienie: Świadek może uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić jego osobę lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub wykroczenie. W zakresie, w jakim nastąpiło uchylenie się od odpowiedzi, poprzednio złożone zeznanie lub wyjaśnienie osoby uchylającej się od odpowiedzi na pytanie nie może służyć za dowód ani nie może być odtworzone.

§ 2 bez zmian.

Art. 167 i 168 bez zmian.

Art. 169 § 1 i 2 bez zmian.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Każdy świadek składa przyrzeczenie osobno, przed przystąpieniem do składania zeznań.

Art. 170–175 bez zmian.

Art. 176 § 1 pozostaje w brzmieniu dotychczasowym, z tym że skreśla się ostatnie zdanie.

§ 2 skreśla się i w to miejsce: W wypadku powołania biegłych z zakresu różnych specjalności o tym, czy mają oni przeprowadzić badania wspólnie i wydać jedną wspólną opinię, czy opinie odrębne, rozstrzyga organ procesowy powołujący biegłych.

Art. 177 otrzymuje brzmienie: O dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego wydaje się postanowienie w którym należy wskazać:

1) imię, nazwisko i specjalność biegłego lub biegłych, a w wypadku opinii instytucji — nazwę instytucji, z podaniem w razie potrzeby specjalności i kwalifikacji osób, które powinny wziąć udział w przeprowadzeniu ekspertyzy,

2) przedmiot i zakres ekspertyzy ze sformułowaniem, w miarę potrzeby, pytań szczegółowych,

3) termin dostarczenia opinii.

Art. 178 bez zmian.

Art. 179 § 1 otrzymuje brzmienie: Nie mogą być biegłymi osoby wymienione w art. 161, 165 i 167 oraz osoby, co do których odnoszą się odpowiednie przyczyny wyłączenia wymienione w art. 30 § 1 pkt 1–5, osoby powołane w sprawie w charakterze świadków, a ponadto osoby zatrudnione w organach ścigania.

§ 2. Biegli nie powinni pozostawać ze sobą w związku małżeńskim ani w stosunku, który mógłby uzasadniać wątpliwość co do ich samodzielności i wzajemnej niezależności.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Jeżeli ujawni się przyczyny wyłączenia biegłego wymienione w § 1, wydana przez niego opinia traci charakter dowodu, a na miejsce biegłego wyłączonego powołuje się innego biegłego.

Art. 180 § 1 i 2 bez zmian.

§ 3 otrzymuje brzmienie: W postępowaniu przygotowawczym biegły składa przyrzeczenie przed prokuratorem.

§ 4 — obecny § 3.

Art. 181 § 1 bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Biegły składa opinię, zależnie od polecenia organu procesowego, ustnie lub na piśmie.

§ 3. Opinia powinna zawierać:

1) imię, nazwisko, ewentualnie stopień i tytuł naukowy, specjalność i stanowisko zawodowe biegłego,

2) imiona i nazwiska oraz pozostałe dane innych osób, które uczestniczyły w przeprowadzeniu ekspertyzy, ze wskazaniem czynności dokonanych przez każdą z nich,

3) w wypadku opinii instytucji — także pełną nazwę i siedzibę instytucji,

4) dokładny czas przeprowadzonych badań oraz datę wydania opinii,

5) dokładne sprawozdanie z przeprowadzonych czynności i spostrzeżeń oraz oparte na nich wnioski,

6) podpisy wszystkich biegłych, którzy uczestniczyli w wydaniu opinii, niezależnie od ich udziału w ekspertyzie.

§ 4. W razie potrzeby osoby, które brały udział w wydaniu opinii, mogą być przesłuchiwane w charakterze biegłych, a osoby, które uczestniczyły tylko w badaniach — w charakterze świadków.

Art. 182 § 1. Jeżeli ujawni się powody osłabiające zaufanie do wiedzy lub bezstronności biegłego inne jak wymienione w art. 179 § 1, powołuje się innego biegłego.

§ 2. Jeżeli opinia jest niejasna lub niepełna albo zachodzą sprzeczności w samej opinii lub między różnymi opiniami w tej samej sprawie, można wezwać ponownie tych samych biegłych lub powołać innych.

Art. 183 § 1 — jak dotychczasowy art. 183.

§ 2. Na żądanie psychiatrów można ponadto powołać do udziału w wydaniu opinii lekarza lub lekarzy innej specjalności, jak również psychologa.

Art. 184 § 1 bez zmian.

§ 2. Orzeka o tym na żądanie biegłych względnie na wniosek prokuratora lub obrońcy na posiedzeniu sąd, określając miejsce obserwacji.

§ 3 bez zmian.

§ 4. Na postanowienie, o którym mowa w § 1 i 2, służy zażalenie.

Art. 185 bez zmian.

Art. 186 w brzmieniu dotychczasowego art. 187.

Art. 187 § 1. Jeżeli zachodzi podejrzenie przestępczego spowodowania śmierci, należy zarządzić oględziny zwłok i ich sekcję przez lekarza, w miarę możliwości biegłego z zakresu medycyny sądowej.

§ 2. W oględzinach zwłok, a w razie potrzeby przy ich sekcji, bierze udział sąd, w postępowaniu przygotowawczym — prokurator.

§ 3. Do obecności przy oględzinach i sekcji można, w razie potrzeby, oprócz biegłego wezwać lekarza, który ostatnio udzielił pomocy zmarłemu.

§ 4. W celu dokonania oględzin lub sekcji zwłok sąd lub prokurator może zarządzić ekshumację.

Art. 188 § 1 — w brzmieniu dotychczasowego art. 186.

§ 2. Jeżeli dokonanie oględzin, ekspertyzy lub eksperymentu procesowego wymaga czynności technicznych, takich jak: wykonanie pomiarów, obliczeń, zdjęć, utrwalenie śladów itp., można do udziału w czynnościach wezwać odpowiednich specjalistów.

§ 3. Specjalista nie będący funkcjonariuszem organów procesowych składa przed przystąpieniem do czynności następujące przyrzeczenie: „Świadam znaczenia powierzonej mi czynności i odpowiedzialności przed prawem, przyrzekam uroczyście, że powierzone mi obowiązki wykonam z całą sumiennością i bezstronnością”.

§ 4. W protokole czynności przeprowadzonej z udziałem specjalistów należy wskazać ich imiona i nazwiska, specjalność, miejsce zamieszkania, miejsce pracy i stanowisko oraz podać zakres czynności wykonywanej przez każdego z nich.

§ 5. Do specjalistów stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące biegłych, z wyjątkiem art. 177, 180 § 1, 181¹, 183 i 184.

Art. 188¹ § 1. W przypadkach określonych w art. 81 § 2 sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator zarządza w stosunku do oskarżonego przeprowadzenie wywiadu środowiskowego przez kuratora sądowego.

§ 2. Wynik wywiadu środowiskowego powinien zawierać:

- a) imię i nazwisko kuratora przeprowadzającego wywiad,
- b) imię i nazwisko oskarżonego,
- c) imiona i nazwiska, zawód, wiek i adresy osób rozpatrywanych,
- d) zwięzły opis dotychczasowego życia oskarżonego,
- e) dokładne informacje o środowisku rodzinnym, szkolnym i zawodowym oskarżonego ze wskazaniem osób, od których pochodzą dane informacje i opinie,
- f) własne spostrzeżenia i konkluzje kuratora.

§ 3. Osoba powołana do przeprowadzenia wywiadu środowiskowego ulega wyłączeniu z tych samych powodów co sędzia. O wyłączeniu orzeka sąd.

§ 4. W razie potrzeby można przesłuchiwać specjalistów, kuratorów sądowych i osoby, które dostarczyły informacji w ramach wywiadu środowiskowego w charakterze świadków.

Art. 189 i 190 bez zmian.

Art. 191 § 1 bez zmian.

§ 2. W wypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli polecenie sądu lub prokuratora nie mogło być wydane uprzednio, należy okazać nakaz kierownika właściwej jednostki MO, a następnie niezwłocznie zwrócić się do sądu lub prokuratora o zatwierdzenie przeszukania; na żądanie osoby, u której przeprowadzono przeszukanie, a w terminie 7 dni od zgłoszenia żądania doręcza się jej postanowienie o przedmiocie szukania; o prawie zgłoszenia żądania należy osobę tę pouczyć, a w razie zgłoszenia żądania wciągnąć je do protokołu.

§ 3. Przepis § 2 nie ma zastosowania w razie przeszukania osoby, gdy zachodzi niebezpieczeństwo utraty dowodu lub celem zapewnienia bezpieczeństwa przeprowadzającego czynność wymaganą prawem.

Art. 192–194 bez zmian.

Art. 195 § 1 bez zmian.

§ 2. Przeszukanie pomieszczenia może być przeprowadzone tylko w obecności osoby przybranej przez prowadzącego czynność, nie będącej funkcjonariuszem MO. Ponadto podczas przeszukania ma prawo być obecna osoba wymieniona w § 1 oraz osoba przez nią wskazana, jeżeli jej obecność nie uniemożliwia przeszukania albo nie utrudnia go w sposób poważny.

Art. 196 § 1 otrzymuje brzmienie: Jeżeli osoba, u której dokonuje się przeszukania, albo kierownik instytucji państwowej lub społecznej oświadczy, że wydane czy znalezione przy przeszukaniu pismo zawiera okoliczności objęte tajemnicą państwową, organ przeprowadzający czynność przekazuje pismo bez jego odczytania prokuratorowi lub sądowi w opieczętowanym opakowaniu. Art. 162 stosuje się odpowiednio.

§ 2 bez zmian.

Art. 197 § 1. Przedmioty wydane lub znalezione w czasie przeszukania należy po dokonaniu oględzin i dokonaniu opisu zabrać albo oddać na przechowanie osobie godnej zaufania, z zaznaczeniem obowiązku przedstawienia na każde żądanie prowadzącego postępowanie przygotowawcze lub sądu.

§ 2 bez zmian.

Art. 198 § 1 bez zmian.

§ 2. Na postanowienie w tej kwestii przysługuje zażalenie do sądu.

§ 3. Ogłoszenie postanowienia osobie, której ono dotyczy, może być odroczone na czas oznaczony, niezbędny ze względu na dobro sprawy.

§ 4 bez zmian.

§ 5 — przepis dotyczący podsłuchu — opracowany później.

Art. 199 bez zmian.

Art. 200 otrzymuje brzmienie: § 1. Jeżeli nie można ustalić, do kogo należy podlegający zwrotowi przedmiot pochodzący pośrednio lub bezpośrednio z przestępstwa lub służący do jego pełnienia, sąd właściwy do rozpoznania sprawy na wniosek oskarżyciela publicznego lub z własnej inicjatywy wydaje orzeczenie o złożeniu tego przedmiotu do depozytu sądowego.

§ 2. Jeżeli wyniknie spór o prawo własności do przedmiotów określonych w § 1, a nie ma dostatecznych danych do jego natychmiastowego rozstrzygnięcia, oskarżyciel publiczny

lub sąd przekazuje przedmiot do depozytu sądowego lub oddaje na przechowanie osobie godnej zaufania i odsyła osoby wiodące spór na drogę procesu cywilnego, zakreślając termin do wytoczenia powództwa.

§ 3. W wypadkach przewidzianych w § 1 i 2 stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania cywilnego o złożeniu świadczenia do depozytu sądowego oraz przepisy o likwidacji depozytów i nie odebranych przedmiotów. Z bezskutecznym upływem terminu do wytoczenia powództwa cywilnego rozpoczyna się bieg terminu do likwidacji depozytu.

Art. 201–204 bez zmian.

Art. 205 otrzymuje brzmienie: § 1. Każdy ma prawo ująć osobę na gorącym uczynku przestępstwa lub w pościgu podjętym bezpośrednio po popełnieniu przestępstwa, jeżeli zachodzi obawa ukrycia się tej osoby lub nie można ustalić jej tożsamości.

§ 2. Osobę ujętą należy niezwłocznie oddać w ręce Milicji Obywatelskiej albo prokuratora.

Art. 206 otrzymuje brzmienie: § 1. Milicja Obywatelska ma prawo zatrzymać osobę podejrzaną, jeżeli istnieje uzasadnione okolicznościami przypuszczenie, że popełniła ona przestępstwo, a zachodzi obawa ucieczki lub ukrycia się tej osoby albo zatarcia śladów przestępstwa.

§ 2. Po zatrzymaniu osoby podejrzanego MO powinna natychmiast przystąpić do zebrania niezbędnych danych, a w razie istnienia podstaw do zastosowania środka zapobiegawczego, nie później niż przed upływem 24 godzin od zatrzymania doprowadza zatrzymanego do prokuratora lub sądu.

§ 3. Okres przewidziany w § 2 może być przedłużony wyjątkowo o dalsze 24 godziny na podstawie postanowienia prokuratora, jeśli zachodzi niezbędna potrzeba zebrania i zabezpieczenia dowodów.

§ 4. Sąd lub prokurator może zarządzić zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie osoby podejrzanego. W tym celu wolno zarządzić przeszukanie. Art. 191–193 i 195 stosuje się odpowiednio.

§ 5. Na zarządzenie sądu lub prokuratora, przymusowego doprowadzenia żołnierza w czynnej służbie wojskowej dokonują właściwe organy wojskowe.

§ 6. Z zatrzymania sporządza się notatkę, w której należy podać imię, nazwisko i funkcję osoby dokonującej zatrzymania, imię i nazwisko osoby zatrzymanego, a w razie niemożności ustalenia tożsamości — jej zwięzły opis oraz dzień, godzinę i miejsce oraz przyczynę zatrzymania z podaniem, w wypadku przewidzianym w § 1, o jakie przestępstwo podejrzewa się osobę zatrzymaną.

§ 7. Zatrzymanego należy poinformować o przyczynie zatrzymania. Na jego żądanie należy okazać mu zarządzenie sądu lub prokuratora o zatrzymaniu i przymusowym doprowadzeniu albo stosownie do żądania zatrzymanego — okazać mu lub wręczyć odpis notatki, o której mowa w § 6.

Art. 207 otrzymuje brzmienie: Zatrzymanego należy zwolnić niezwłocznie, gdy tylko ustanie przyczyna zatrzymania, a w każdym razie przed upływem terminu oznaczonego w art. 206 § 2, jeżeli nie zostanie doręczony zatrzymanemu odpis postanowienia o dalszym zatrzymaniu lub jeżeli w razie dalszego przedłużenia w myśl art. 206 § 3 nie zostanie mu doręczony odpis postanowienia o tymczasowym aresztowaniu.

Art. 208 § 1. Zatrzymanego na zasadzie art. 206 § 1 należy na jego żądanie niezwłocznie stawić przed najbliższym sądem grodzkim lub prokuratorem w celu zbadania zasadności zatrzymania.

§ 2. Zatrzymanemu należy umożliwić niezwłoczny osobisty telefoniczny kontakt z zespołem adwokackim lub adwokatem.

§ 3. Na polecenie sądu lub prokuratora należy zatrzymanego natychmiast zwolnić.

§ 4. Zatrzymanemu przysługuje zażalenie do właściwego miejscowo sądu grodzkiego na czynności zatrzymania naruszającego jego prawa.

Art. 209 otrzymuje oznaczenie jako § 1.

§ 2. W postępowaniu przygotowawczym można stosować środki zapobiegawcze tylko względem osoby, wobec której wydano postanowienie o przedstawieniu zarzutów.

§ 3. Przed zastosowaniem środka zapobiegawczego organ stosujący środek osobiście przesłuchuje oskarżonego, chyba że jest to niemożliwe z powodu ukrywania się oskarżonego lub jego nieobecności w kraju. W przesłuchaniu ma prawo brać udział ustanowiony obrońca.

§ 4. Środek zapobiegawczy można stosować, jeżeli:

1) zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony będzie się ukrywał lub gdy nie ma on w kraju stałego miejsca pobytu albo tego miejsca lub tożsamości oskarżonego nie można ustalić,

2) zachodzi uzasadniona obawa, że oskarżony będzie nakłaniał do fałszywych zeznań lub w inny sposób starał się utrudniać postępowanie karne,

3) oskarżonemu zarzucono czyn zagrożony karą pozbawienia wolności powyżej lat 5 lub działanie w warunkach powrotu do przestępstwa określonych art. 60 k.k., chyba że z okoliczności wynika, iż nie należy spodziewać się wymierzenia kary przekraczającej 2 lata pozbawienia wolności,

4) z zebranych dowodów wynika, że oskarżony mimo wszczęcia przeciwko niemu postępowania kontynuuje działalność przestępczą.

Art. 210 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Tymczasowe aresztowanie może nastąpić tylko na mocy postanowienia sądu. Inne środki zapobiegawcze stosuje sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator.

§ 2. Tymczasowe aresztowanie stosuje w postępowaniu przygotowawczym na wniosek prokuratora sąd grodzki właściwy do rozpoznania sprawy.

Art. 210¹ § 1. Tymczasowego aresztowania nie można stosować, gdy na podstawie okoliczności sprawy należy spodziewać się, że sąd zastosuje karę ograniczenia wolności lub tylko grzywnę albo że czas aresztowania przekroczy przewidywany wymiar kary pozbawienia wolności.

§ 2. W toku postępowania przygotowawczego tymczasowe aresztowanie nie może być stosowane także wówczas, gdy przestępstwo zagrożone jest karą pozbawienia wolności nie przekraczającą 3 lat.

§ 3. Ograniczenia przewidziane w § 1 i 2 nie mają zastosowania, gdy oskarżony ukrywa się lub nie można ustalić jego tożsamości.

Art. 211 § 1. W postanowieniu o zastosowaniu środka zapobiegawczego należy wymienić osobę, zarzucony jej czyn, jego kwalifikację prawną oraz podstawę prawną zastosowanie tego środka.

§ 2. W postanowieniu o zastosowaniu tymczasowego aresztowania należy wymienić czas zatrzymania, a ponadto określić termin, do którego aresztowanie ma trwać.

§ 3. Uzasadnienie postanowienia o zastosowaniu środka zapobiegawczego powinno zawierać przedstawienie dowodów zebranych przeciwko oskarżonemu, świadczących o popełnieniu przez niego przestępstwa oraz przytoczenie okoliczności wskazujących na istnienie podstawy i konieczność zastosowania środka zapobiegawczego. W wypadku tymczasowego aresztowania należy ponadto wyjaśnić, dlaczego nie uznano za wystarczające zastosowanie innego środka zapobiegawczego.

Art. 212 § 1. Na postanowienie w przedmiocie środka zapobiegawczego przysługuje zażalenie na zasadach ogólnych, z wyjątkiem, o którym mowa w § 2.

§ 2. Na postanowienie prokuratora w przedmiocie środków zapobiegawczych innych niż dotychczasowe aresztowanie, zażalenie przysługuje do sądu.

Art. 213 otrzymuje numerację § 1.

Dodaje się § 2. Zastosowany przez sąd środek zapobiegawczy może być w postępowaniu przygotowawczym uchylony lub zmieniony na łagodniejszy również przez prokuratora.

Art. 214 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Oskarżony może składać w każdym czasie wniosek o uchylenie lub zmianę środka zapobiegawczego: w przedmiocie wniosku rozstrzyga najpóźniej w ciągu 3 dni w postępowaniu przygotowawczym, gdy chodziło o tymczasowe aresztowanie, sąd, który je zastosował, a gdy chodzi o inny środek zapobiegawczy, prokurator, po wniesieniu aktu oskarżenia — sąd, przed którym sprawa się toczy.

§ 2. Na wydanie w myśl § 1 postanowienia prokuratora przysługuje zażalenie do właściwego sądu grodzkiego, a na postanowienie sądu — do sądu wyższego rzędu.

Art. 215 bez zmian.

Art. 216. Nadzór nad prawidłowością zatrzymania i wykonania środków zapobiegawczych sprawuje sąd, a w toku postępowania przygotowawczego także prokurator

Art. 217 skreśla się.

Art. 218–220 bez zmian.

Art. 221 § 1 otrzymuje brzmienie: Sąd stosujący tymczasowe aresztowanie ma obowiązek:

1) zawiadomienia o tym sądu opiekuńczego, jeżeli zachodzi potrzeba opieki nad dziećmi aresztowanego,

2) wydziału opieki społecznej, jeżeli zachodzi potrzeba roztoczenia opieki nad osobą niedołężną lub chorą, którą aresztowany się opiekował,

3) przedsięwzięcia niezbędnych czynności do ochrony mienia i mieszkania aresztowanego. § 2 bez zmian.

Art. 222 otrzymuje brzmienie:

§ 1. W postępowaniu przygotowawczym sąd stosujący tymczasowe aresztowanie może oznaczyć jego termin na czas nie dłuższy niż 3 miesiące.

§ 2. Jeżeli ze względu na szczególne okoliczności sprawy nie można było ukończyć postępowania przygotowawczego w terminie określonym w § 1, na wniosek prokuratora wojewódzkiego tymczasowe aresztowanie mogą przedłużyć, gdy zachodzi tego potrzeba:

1) sąd właściwy do rozpoznania sprawy do 6 miesięcy,

2) sąd wojewódzki na dalszy okres oznaczony, niezbędny do ukończenia postępowania przygotowawczego, który jednak łącznie nie może przekroczyć 18 miesięcy.

Art. 223 otrzymuje brzmienie:

§ 1. W razie umorzenia lub warunkowego umorzenia postępowania zarządza się niezwłoczne zwolnienie podejrzanego aresztowanego, jeżeli nie jest on pozbawiony wolności w innej sprawie.

§ 2. Jeżeli umorzenie postępowania następuje z powodu niepoczytalności podejrzanego, sąd może niezależnie od terminów określonych w art. 222 orzec o utrzymaniu tymczasowego aresztowania do czasu zakończenia postępowania w sprawie lub przedmiocie środka zabezpieczającego.

Art. 224 bez zmian.

Art. 225. Tymczasowego aresztowania nie stosuje się, jeżeli wystarczające jest poręczenie lub dozór; środki te można zastosować także łącznie.

Art. 226 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Od oskarżonego lub innej osoby można przyjąć poręczenie majątkowe określone w odpowiedniej kwocie, w walucie polskiej.

§ 2. Przyjęcie poręczenia można uzależnić od zabezpieczenia w postaci:

1) złożenia do depozytu sądu lub prokuratury odpowiedniej kwoty w walucie polskiej lub obcej, papierów wartościowych lub kosztowności,

2) wpisu hipotecznego.

§ 3 w brzmieniu dotychczasowego § 2.

Art. 227–234 bez zmian.

Art. 235 § 1 i 2 bez zmian.

Art. 236 otrzymuje brzmienie: Jeżeli miejsce pobytu oskarżonego nie jest znane, zarządza się jego poszukiwanie. Art. 206 § 3 i 4 stosuje się odpowiednio.

Art. 237 i 238 bez zmian.

Art. 239 otrzymuje brzmienie: Jeżeli oskarżony przebywający za granicą złoży oświadczenie, że stawi się do sądu lub prokuratora w oznaczonym terminie pod warunkiem odpowiadania z wolnej stopy, właściwy miejscowo sąd wojewódzki może wydać oskarżonemu list żelazny.

Art. 240 otrzymuje brzmienie: List żelazny zapewnia oskarżonemu pozostawanie na wolności aż do prawomocnego ukończenia postępowania, jeżeli oskarżony:

1) będzie stawiać się w oznaczonym terminie na wezwanie sądu, a w postępowaniu przygotowawczym na wezwanie prokuratora,

2) nie będzie się wydalął bez pozwolenia sądu z obranego miejsca pobytu w kraju,

3) nie będzie nakłaniał świadków do fałszywych zeznań lub w inny sposób starał się utrudniać postępowanie karne.

Art. 241 bez zmian.

Art. 242 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Na świadka, biegłego specjalistę lub tłumacza, który bez usprawiedliwienia nie stawia się na wezwanie organu prowadzącego postępowanie albo bez zezwolenia tego organu wydalął się z miejsca czynności przed jej zakończeniem, można nałożyć karę pieniężną do 5000 złotych.

§ 2. W wypadkach określonych w § 1 można ponadto zarządzić przymusowe doprowadzenie świadka. Przymusowe doprowadzenie biegłego, specjalisty i tłumacza należy stosować tylko w wypadku wyjątkowym. W stosunku do żołnierza stosuje się art. 206 § 4.

Art. 243–246 bez zmian.

Art. 247 § 1 otrzymuje brzmienie: Postanowienia przewidziane w rozdziale niniejszym wydaje sąd, a w toku postępowania przygotowawczego prokurator; aresztowanie, o którym mowa w art. 244 § 2, w postępowaniu przygotowawczym stosuje sąd na wniosek prokuratora.

§ 2 i 3 bez zmian.

Art. 248 i 249 bez zmian.

Art. 250 § 1 bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Na postanowienie o zabezpieczeniu przysługuje zażalenie do sądu.

Art. 251–254 bez zmian.

DZIAŁ VII

Art. 255 bez zmian.

Art. 256 § 1 i 2 bez zmian.

Dodaje się § 3 w brzmieniu: Zawiadomienie o przestępstwie lub własne dane świadczące o jego popełnieniu Milicja Obywatelska przekazuje wraz z zebranymi materiałami prokuratorowi, chyba że w tej sprawie będzie prowadzone dochodzenie.

Art. 256¹ § 1. Postępowanie przygotowawcze prowadzi prokurator, a w zakresie przewidzianym w ustawie Milicja Obywatelska lub inne organy.

§ 2. Przepisy art. 30 i 39 § 2 stosuje się odpowiednio do osób prowadzących postępowanie przygotowawcze. Prokuratora wyłącza prokurator bezpośrednio przełożony, a inne osoby prokurator nadzorujący postępowanie.

Art. 256². Postępowanie przygotowawcze ma na celu:

1) ustalenie, czy rzeczywiście zostało popełnione przestępstwo,

2) wszechstronne wyjaśnienie okoliczności sprawy, w tym również ustalenie wysokości szkody,

3) wykrycie i w razie potrzeby ujęcie sprawcy,

4) zebranie o nim niezbędnych danych stosownie do art. 8,

5) zebranie i zabezpieczenie dowodów,

6) w miarę możliwości wyjaśnienie okoliczności, które sprzyjały popełnieniu przestępstwa, a zwłaszcza uchybień w działalności instytucji.

Art. 256³ § 1. Stronami w postępowaniu przygotowawczym są: pokrzywdzony i podejrzany.

§ 2. W wypadkach wskazanych w ustawie określone uprawnienia procesowe przysługują również osobom nie będącym stronami.

§ 3. W czynnościach sądowych w postępowaniu przygotowawczym prokuratorowi przysługują prawa strony.

Art. 256⁴ § 1. Podejrzany ma prawo żądać w postępowaniu przygotowawczym, aby przesłuchano go z udziałem obrońcy.

§ 2. Obrońca podejrzanego lub organ prowadzący albo nadzorujący postępowanie mają prawo żądać przesłuchania podejrzanego przez sąd.

§ 3. Również podejrzanym może żądać, aby do czasu zamknięcia śledztwa lub dochodzenia przesłuchano go jednorazowo przez sąd.

Art. 256⁵. Przed przesłuchaniem należy pouczyć oskarżonego o jego prawie do składania wyjaśnień, przewidzianym w art. 63, w każdym czasie, do odmowy wyjaśnień lub odpowiedzi na pytanie, do składania wniosków o dokonanie czynności śledztwa lub dochodzenia, do korzystania z pomocy obrońcy, jak również o jego uprawnieniach określonych w art. 256⁴ oraz o obowiązkach i konsekwencjach określonych art. 65, 66, 124 i 125. Pouczenie to należy wręczyć podejrzanemu na piśmie za pokwitowaniem.

Art. 256⁶. Na wszelkie czynności postępowania przygotowawczego niezgodne z prawem przysługuje zażalenie do sądu osobom, których prawa zostały przez takie czynności naruszone.

Art. 257 § 1. Gdy zachodzi uzasadnione podejrzenie o popełnienie czynu zabronionego, wydaje się postanowienie o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia, w którym określa się czyn będący przedmiotem postępowania oraz jego kwalifikację prawną.

§ 2. O wszczęciu śledztwa lub dochodzenia zawiadomi się osobę lub instytucję państwową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, oraz ujawnionego pokrzywdzonego, z pouczeniem o przysługujących mu uprawnieniach w postępowaniu przygotowawczym.

§ 3. Jeżeli osobie oraz instytucji państwowej lub społecznej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, nie zostanie w ciągu 1 miesiąca od złożenia tego zawiadomienia doręczone zawiadomienie o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia lub o odmowie wszczęcia, może ona wnieść zażalenie.

Art. 258 § 1. Prokurator, a w sprawach, w których prowadzi się dochodzenie, organ powołany do jego prowadzenia niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o przestępstwie lub uzyskaniu danych świadczących o jego popełnieniu, wydaje postanowienie o wszczęciu albo odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia.

§ 2. Jeżeli zachodzi potrzeba, można zażądać uzupełnienia w wyznaczonym terminie danych zawartych w zawiadomieniu o przestępstwie lub dokonać sprawdzenia faktów w tym to zakresie. W tym wypadku postanowienie o wszczęciu albo odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia należy wydać najpóźniej w terminie 21 dni od otrzymania zawiadomienia o przestępstwie.

Art. 259. Jeżeli okoliczności przytoczone w zawiadomieniu lub wskazane we własnych danych, mimo ich uzupełnienia lub sprawdzenia, nie dają podstawy do wszczęcia śledztwa lub dochodzenia, odmawia się jego wszczęcia.

Art. 260 § 1. Postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa wydaje prokurator, o odmowie wszczęcia dochodzenia prowadzący dochodzenie, a zatwierdza je prokurator.

§ 2. O postanowieniu o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia zawiadamia się pokrzywdzonego oraz osobę albo instytucję państwową lub społeczną, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie.

§ 3. Pokrzywdzonemu i instytucji, o której mowa w § 2, przysługuje zażalenie na postanowienie o odmowie wszczęcia śledztwa lub dochodzenia.

§ 4. Pokrzywdzonemu lub instytucji, o której mowa w § 2, przysługuje zażalenie do sądu.

Art. 261 § 1. W granicach koniecznych dla zabezpieczenia śladów i dowodów przestępstwa przed ich utratą i zniekształceniem lub zniszczeniem Milicja Obywatelska może w każdej sprawie, w wypadkach nie cierpiących zwłoki, jeszcze przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa lub dochodzenia przeprowadzić w niezbędnym zakresie czynności procesowe, a zwłaszcza dokonać oględzin, w razie potrzeby z udziałem biegłych, przeszukiwania i czynności wymienionych w art. 65 § 1 pkt 1 w stosunku do osoby podejrzanego, a także przedsięwzięcia inne niezbędne czynności, nie wyłączając pobrania próby krwi i wydzielin. Po dokonaniu oględzin Milicja Obywatelska niezwłocznie przekazuje sprawę prokuratorowi — z wyjątkiem spraw, w których prowadzi się dochodzenie.

§ 2. W warunkach określonych w § 1 można także, w razie potrzeby, przesłuchać osobę podejrzaną o popełnienie przestępstwa przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów. Przesłuchanie rozpoczyna się od powiadomienia o treści zarzutu i prawach określonych w art. ... Z przesłuchania spisuje się notatkę, która ma charakter informacji o dowodzie i nie może zastąpić protokołu przesłuchania podejrzanego.

§ 3. W wypadku przewidzianym w § 2 prokurator najdalej w ciągu 3 dni od dnia przesłuchania wydaje postanowienie o przedstawieniu zarzutów lub odmawia jego wydania.

§ 4. Czynności, o których mowa w § 1–3, mogą trwać najwyżej do 5 dni, licząc od pierwszej czynności.

§ 5. W wypadkach określonych w niniejszym artykule czas trwania śledztwa lub dochodzenia liczy się od dokonania pierwszej czynności procesowej.

Rozdział 30. ŚLEDZTWO

Art. 262. Śledztwo prowadzi się we wszystkich sprawach, w których nie prowadzi się dochodzenia, a nadto w innych sprawach, jeśli dotyczą one przestępstw z pobudek politycznych lub jeśli prokurator tak postanowi ze względu na wagę lub zawłość sprawy.

Art. 263 bez zmian.

Art. 264 § 1 bez zmian.

§ 2. Prokurator może powierzyć organom Milicji Obywatelskiej:

- 1) przeprowadzenie śledztwa w określonym zakresie,
- 2) dokonanie poszczególnych czynności śledczych.

§ 3. Powierzenie śledztwa w określonym zakresie lub poszczególnych czynności śledczych nie może obejmować czynności wymagających postanowienia oraz wszelkich czynności związanych z przedstawieniem zarzutów, zmianą postanowienia o przedstawieniu zarzutów lub zamknięciem śledztwa.

Art. 265 § 1–3 w dotychczasowym brzmieniu, z tym że w § 3 dodaje się zdanie: W postępowaniu przygotowawczym prawo takie przysługuje obrońcy oskarżonego w ciągu 3 dni od złożenia upoważnienia do obrony.

Art. 266 § 1. Jeżeli w toku postępowania przygotowawczego okaże się, że podejrzanemu należy zarzucić ponadto czyn nie objęty wydanym uprzednio postanowieniem o przedstawieniu zarzutów albo czyn w zmienionej w istotny sposób postaci lub też że czyn zarzucany należy zakwalifikować z innego przepisu, wydaje się nowe stosowne postanowienie i niezwłocznie ogłasza je podejrzanemu oraz przesłuchuje się go.

§ 2. Art. 265 § 3 stosuje się odpowiednio.

Art. 267 § 1. Podejrzany i jego obrońca oraz pokrzywdzony i jego pełnomocnik mogą składać wnioski o dokonanie czynności w toku śledztwa.

§ 2. Stronie, która złożyła wniosek, oraz jej pełnomocnikowi lub obrońcy nie można odmówić udziału w czynności.

§ 3. Na postanowienie odmawiające dokonania czynności lub dopuszczenia do udziału w niej służy zażalenie.

Art. 268 § 1. Jeżeli czynności śledczej nie będzie można powtórzyć na rozprawie, należy podejrzanego, pokrzywdzonego i ich przedstawicieli ustawowych, a obrońcę i pełnomocnika, jeżeli są już w sprawie ustanowieni, dopuścić do udziału w czynności, chyba że zachodzi niebezpieczeństwo utraty lub zniekształcenia dowodu w razie zwłoki.

§ 2. Podejrzanego pozbawionego wolności nie sprowadza się, gdy spowodowałoby to poważne trudności i zwłokę w postępowaniu, a zwłaszcza wtedy, gdy zwłoka grozi utratą lub zniekształceniem dowodu.

§ 3. Jeżeli zachodzi niebezpieczeństwo, że świadka nie będzie można przesłuchać na rozprawie, strona lub prokurator mogą żądać, w celu zabezpieczenia zeznań świadka, przesłuchania go przez sąd. Pokrzywdzony, który złożył zawiadomienie o przestępstwie, może zgłosić to żądanie także przed wydaniem postanowienia o wszczęciu śledztwa.

Art. 269 § 1. Podejrzanego, pokrzywdzonego oraz ich przedstawicieli ustawowych, a obrońcę lub pełnomocnika, gdy są już w sprawie ustanowieni, należy na żądanie dopuścić do udziału w innych czynnościach śledczych.

§ 2. Prokurator może postanowieniem odmówić dopuszczenia do udziału w czynności ze względu na ważny interes śledztwa lub odmówić sprowadzenia oskarżonego aresztowanego, ze względu na ważne trudności.

Art. 270. Gdy dopuszczono dowód z opinii biegłych albo instytucji naukowej lub specjalistycznej, podejrzanemu i jego obrońcy oraz pokrzywdzonemu i jego pełnomocnikowi doręcza się postanowienie o dopuszczeniu tego dowodu i zezwala na wzięcie udziału w przesłuchaniu biegłych oraz na zapoznanie się z opinią, jeżeli złożona została na piśmie. Art. 268 § 2 stosuje się.

Art. 271. Na postanowienie odmawiające dopuszczenia strony, obrońcy lub pełnomocnika do udziału w czynności śledztwa służy zażalenie do właściwego miejscowo sądu.

Art. 272 jak dotychczasowy art. 275, z tym że w § 1 zamiast słowa „postępowania” umieszcza się słowo „śledztwa”.

Art. 273 § 1. Jeżeli istnieją podstawy do zamknięcia śledztwa, prokurator powiadamia stronę oraz pełnomocników i obrońców — jeśli są ustanowieni — o terminie zapoznania się podejrzanego z materiałami postępowania, z pouczeniem ich o prawie wcześniejszego przejrzania akt. Na żądanie obrońcy należy powiadomić go o terminie przeglądania akt przez oskarżonego pozbawionego wolności.

§ 2. Termin zapoznania z materiałami postępowania powinien być tak wyznaczony, aby od doręczenia zawiadomienia o nim podejrzanego i jego obrońcy upłynęło co najmniej 7 dni.

§ 3. W czynnościach zapoznania podejrzanego z materiałami postępowania mają prawo uczestniczyć: obrońca, jak również pokrzywdzony i jego pełnomocnik. Udział obrońcy jest obowiązkowy w wypadkach określonych w art. 70.

§ 4. W terminie 3 dni od daty zapoznania podejrzanego z materiałami postępowania strony mogą składać wnioski o uzupełnienie śledztwa. Przepisy art. 267 § 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

Art. 274 § 1. Jeśli ujawni się okoliczność wyłączająca ściganie, a nie zachodzą warunki określone w § 2, lub jeżeli postępowanie przygotowawcze nie dostarczyło podstaw do wniesienia aktu oskarżenia, właściwy miejscowo sąd wydaje na wniosek prokuratora postanowienie o umorzeniu śledztwa.

§ 2. Jeśli zostanie stwierdzone, że podejrzany dopuścił się czynu w stanie niepoczytalności, a zachodzi potrzeba zastosowania środków zabezpieczających, prokurator po zamknięciu śledztwa kieruje sprawę do sądu z wnioskiem o umorzenie śledztwa i zastosowanie środków zabezpieczających.

§ 3. Sąd orzeka również w przypadkach określonych w § 1 i 2, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 104 k.k., o przypadku przedmiotów tytułem środka zabezpieczającego oraz orzeka co do dowodów w zakresie unormowanym w art. 199–202.

§ 4. Na postanowienia, o których mowa w § 1–3, przysługuje zażalenie podejrzanemu, pokrzywdzonemu i osobie, której przedmioty te odebrano lub która zgłosiła do nich roszczenie.

Art. 275 § 1. Jeżeli zachodzi przyczyna określona w art. 15 § 1, prokurator wydaje postanowienie o zawieszeniu śledztwa.

§ 2. Na to postanowienie przysługuje zażalenie do właściwego miejscowo sądu.

Art. 276 § 1. Jeżeli podejrzany jest nieletni, prokurator po zabezpieczeniu niezbędnych dowodów przekazuje sprawę właściwemu sędziemu dla nieletnich.

§ 2. Jeżeli ze względu na dobro wymiaru sprawiedliwości wyłączenie sprawy nieletniego jest niepożądane, prokurator prowadzi śledztwo. Po zakończeniu śledztwa prokurator bądź umarza śledztwo, bądź przekazuje sprawę sędziemu dla nieletnich z wnioskiem o zastosowanie środków poprawczych lub wychowawczych, bądź też przekazuje sprawę sądowi zwykłemu według właściwości, który orzeka z zachowaniem przepisów dotyczących nieletnich. [Brak art. 277.]

Rozdział 31. DOCHODZENIE

Art. 278 § 1. Dochodzenie powinno być ukończone w ciągu 1 miesiąca od wszczęcia.

§ 2. Prokurator nadzorujący dochodzenie może przedłużyć ten okres na czas oznaczony do 3 miesięcy łącznie, a prokurator wojewódzki na czas oznaczony.

Art. 279. Dochodzenie prowadzą:

- 1) Milicja Obywatelska,
- 2) organy Wojsk Ochrony Pogranicza w sprawach o przestępstwa przeciwko nienaruszalności granic i bezpieczeństwa granicy państwowej,
- 3) inne organy, których wykaz ustali rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym PRL i właściwymi ministrami.

Art. 280. W dochodzeniu stosuje się przepisy dotyczące śledztwa z następującymi zmianami:

- 1) prowadzący dochodzenie wydaje postanowienie dotyczące śledztwa o wszczęciu dochodzenia i odpis przesyła niezwłocznie prokuratorowi,
- 2) postanowienia o wszczęciu postępowania i przedstawieniu zarzutów nie wymagają uzasadnienia,
- 3) przepisy art. 276 § 1–5 stosuje się na żądanie podejrzanego, o czym należy go pouczyć,
- 4) nie wydaje się postanowienia o zamknięciu postępowania przygotowawczego.

Art. 281. Jeżeli prowadzący dochodzenie stwierdzi, że zachodzą podstawy do umorzenia postępowania określone w art. 274, przekazuje akta sprawy ze wszystkimi materiałami prokuratorowi, który bądź przekazuje je do sądu z wnioskiem o umorzenie postępowania i dokonanie innych stosownych rozstrzygnięć określonych w art. 274, bądź zleca uzupełnienie dochodzenia w odpowiednim kierunku.

Art. 282. Jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 15 § 1, prowadzący dochodzenie wydaje postanowienie, które prokurator zatwierdza. Art. 275 § 2 stosuje się odpowiednio.

Art. 283. Prowadzący dochodzenie sporządza akt oskarżenia, chyba że prokurator sam to uczyni. Akt oskarżenia sporządzony przez prowadzącego dochodzenie zatwierdza prokurator i wnosi do sądu.

Rozdział 31a. NADZÓR SĄDU I PROKURATORA NAD POSTĘPOWANIEM PRZYGOTOWAWCZYM

Art. 284 § 1. Sąd grodzki w osobie jednego sędziego orzeka w postępowaniu przygotowawczym na wniosek prokuratora:

- 1) w przedmiocie środków zapobiegawczych,
- 2) o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia,
- 3) o zastosowaniu środków zabezpieczających,
- 4) o przepadku przedmiotów tytułem środka zabezpieczającego,
- 5) w przedmiocie dowodów rzeczowych w zakresie unormowanym art. 199–202,
- 6) o aresztowaniu świadka, biegłego lub tłumacza w wypadku określonym w art. 244 § 2,
- 7) o przepadku przedmiotu poręczenia lub ściągnięciu sumy poręczenia,
- 8) o podjęciu umorzonego śledztwa lub dochodzenia.

§ 2. Sąd ten w osobie jednego sędziego ponadto rozpoznaje zażalenie:

- 1) na bezprawne zatrzymanie,
- 2) na postanowienie prokuratora o zabezpieczeniu kar majątkowych i roszczeń o naprawienie szkody,
- 3) na odmowę prokuratora zezwolenia na porozumienie się obrońcy z podejrzanym aresztowanym tymczasowo,
- 4) na odmowę prokuratora udzielenia obrońcy zezwolenia na przejrzanie akt postępowania przygotowawczego,
- 5) na postanowienie prokuratora o wprowadzeniu kontroli korespondencji oskarżonego pozbawionego wolności z jego obrońcą,
- 6) w innych wypadkach, w których ustawa przewiduje zażalenie do sądu.

§ 3. Od orzeczeń sądu grodzkiego wydanych w postępowaniu przygotowawczym przysługuje zażalenie do sądu okręgowego.

Art. 285. Sąd okręgowy orzeka w postępowaniu przygotowawczym:

- 1) o przedłużeniu okresu tymczasowego aresztowania,
- 2) o wznowieniu śledztwa lub dochodzenia,
- 3) o uchyleniu prawomocnego postanowienia o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia w warunkach określonych w art. 290 i 291,
- 4) o wydaniu listu żelaznego na wniosek osoby ściganej, po wysłuchaniu opinii prokuratora.

Art. 286. W posiedzeniu dotyczącym umorzenia postępowania ze względu na niepoczytalność podejrzanego w chwili czynu i zastosowania środków zabezpieczających obowiązkowy jest udział obrońcy. W miarę potrzeby sąd przesłuchuje podejrzanego i przeprowadza inne niezbędne dowody.

Art. 287. Odmawiając wnioskowi prokuratora o warunkowe umorzenie, sąd kieruje sprawę na rozprawę lub wydaje inne stosowne postanowienie. Na stanowi to przeszkody do orzeczenia o warunkowym umorzeniu wyroku.

Art. 288. Zamiast wydania postanowienia o umorzeniu śledztwa lub dochodzenia sąd może zwrócić akta sprawy celem uzupełnienia postępowania, wskazując okoliczności, które należałoby dodatkowo wyjaśnić, lub czynności, które należy przeprowadzić. Wskazania te są dla prokuratora wiążące.

Art. 289 § 1. Umorzone postępowanie przygotowawcze może być w każdym czasie na nowo podjęte na mocy postanowienia sądu, który wydał postanowienie o umorzeniu, jeżeli nie będzie się toczyć przeciwko osobie, którą w postępowaniu umorzonym przesłuchiowano w charakterze podejrzanego.

§ 2. Przed wydaniem postanowienia sąd może przedsięwziąć lub zlecić Milicji Obywatelskiej lub innemu właściwemu organowi przeprowadzenie niezbędnych czynności dowodowych w celu sprawdzenia okoliczności uzasadniających wydanie postanowienia.

Art. 290 § 1. Jeżeli ujawnią się nowe istotne okoliczności lub dowody, nie znane w poprzednim postępowaniu, sąd okręgowy wznawia śledztwo lub dochodzenie przeciwko osobie, którą w postępowaniu umorzonym przesłuchano w charakterze podejrzanego. Przewidziane w ustawie ograniczenia tymczasowego aresztowania stosuje się wówczas do łącznego czasu trwania tego środka.

§ 2. Przepis art. 289 § 2 stosuje się odpowiednio.

§ 3. Na postanowienie w przedmiocie wznowienia przysługuje zażalenie do Sądu Najwyższego.

Art. 291 § 1. Sąd okręgowy może uchylić prawomocne postanowienie o umorzeniu postępowania przygotowawczego w stosunku do osoby, którą przesłuchano w charakterze podejrzanego, jeżeli stwierdzi, że umorzenie postępowania było oczywiście bezzasadne.

§ 2. Po upływie 6 miesięcy od daty uprawomocnienia się postanowienia o umorzeniu sąd okręgowy może uchylić lub zmienić postanowienie albo jego uzasadnienie jedynie w interesie podejrzanego.

Art. 292 § 1–3 bez zmian.

Art. 293. Zmiana albo uchylenie postanowienia lub zarządzenia przez prokuratora może nastąpić tylko na skutek postanowienia.

Art. 294. O uchyleniu się organu nie będącego prokuratorem od wykonania postanowienia lub zarządzenia wydanego przez prokuratora sprawującego nadzór — prokurator zawiadamia organ powołany do nadzoru nad prowadzącym postępowanie przygotowawcze i żąda złożenia wyjaśnień w terminie do 7 dni.

Rozdział 31b. AKT OSKARŻENIA

Art. 294¹ § 1. W ciągu 14 dni od daty zamknięcia śledztwa prokurator powinien wnieść do sądu akt oskarżenia albo wnioski o umorzenie postępowania lub też wydać postanowienie o zawieszeniu lub uzupełnieniu postępowania.

§ 2. Jeżeli podejrzany jest tymczasowo aresztowany lub prowadzono dochodzenie, termin wymieniony w § 1 wynosi 7 dni.

Art. 295 § 1–2 bez zmian.

Art. 296 § 1 bez zmian.

§ 2. W wykazie dowodów prokurator może wnieść o zaniechanie wezwania i odczytanie na rozprawie zeznań świadków mających stwierdzić okoliczności, którym oskarżony w wyjaśnieniach swych zaprzeczył, a okoliczności te nie są tak doniosłe, aby konieczne było bezpośrednie przesłuchanie świadków na rozprawie. Nie dotyczy to osób wymienionych w art. 165.

§ 3. Akt oskarżenia sporządzony w sprawie, w której prowadzono dochodzenie, powinien ponadto zawierać wezwanie oskarżonego na oznaczony termin i miejsce rozprawy.

Art. 296¹ § 1. Uznając celowość warunkowego umorzenia postępowania prokurator dołącza do aktu oskarżenia wnioski o warunkowe umorzenie, wskazując proponowany okres próby oraz obowiązki, których nałożenia na oskarżonego żąda, a stosownie do okoliczności także wnioski dotyczące poręczenia.

§ 2. Wniosek o warunkowe umorzenie powinien zawierać uzasadnienie.

Art. 296² § 1. Wraz z aktem oskarżenia należy sądowi przesłać akta śledztwa lub dochodzenia oraz inne załączniki sprawy.

§ 2. O przesłaniu aktu oskarżenia do sądu oskarżyciel publiczny zawiadamia oskarżonego i ujawnionego pokrzywdzonego, a także osobę lub instytucję, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie. Zawiadamiając pokrzywdzoną instytucję państwową lub społeczną, prokurator poucza o prawie wytoczenia powództwa cywilnego i wzywa, aby w razie niewytoczenia nadesłała wyjaśnienie przyczyn. Pokrzywdzonego poucza się ponadto o jego prawie do występowania w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

Art. 297. W wypadku gdy oskarżony jest tymczasowo aresztowany, należy przesłać administracji aresztu śledczego posiadane informacje osobopoznawcze. Wykaz tych informacji określi Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym PRL.

DZIAŁ VIII

Rozdział 32. PRZYGOTOWANIA DO ROZPRAWY GŁÓWNEJ

Art. 298 § 1. O wniesieniu aktu oskarżenia do sądu zawiadamia się strony.

§ 2. Jeżeli akt oskarżenia nie odpowiada warunkom formalnym wymienionym w art. 287–289 lub gdy nie dołączono odpowiedniej liczby odpisów aktu oskarżenia, sędzia wyznaczony do prowadzenia sprawy zwraca go oskarżycielowi w celu uzupełnienia braków w terminie do 7 dni.

Art. 299 § 1. Sędzia wyznaczony do prowadzenia sprawy wnosi z urzędu sprawę na posiedzenie, jeżeli uzna, że zachodzi potrzeba rozstrzygnięcia przekraczającego jego uprawnienia, a w szczególności:

pkt 1–6 bez zmian.

Dodać pkt 7) zwrotu sprawy w celu rozszerzenia postępowania na czyny osób nie pociągniętych do odpowiedzialności karnej, pozostające w ścisłym związku z czynami osób, przeciwko którym toczy się rozprawa, jak również na inne czyny tego samego oskarżonego, jeżeli ma to zapewnić prawidłowe wyrokowanie w sprawie.

§ 2. Skreśla się „wyznaczonym z powodu wskazanego w § 1 pkt 5”.

§ 3 skreśla się i w to miejsce: „Posiedzenie, o którym mowa w § 1, wyznacza się również obowiązkowo na żądanie stron”.

§ 4. Postanowienie o zwrocie sprawy do postępowania przygotowawczego powinno wskazywać, w jakim kierunku ma nastąpić uzupełnienie postępowania. Na postanowienia przewidziane w § 1 pkt 2 i 7 stronom przysługuje zażalenie.

§ 5 bez zmian, dodaje się

Art. 299¹ w brzmieniu dotychczasowym art. 286, z tym że w § 3 słowo „prokurator” zastępuje się słowem „sąd”.

Art. 300 i 301 bez zmian.

Art. 302. Jeżeli akt oskarżenia odpowiada warunkom formalnym i sprawę skierowano na rozprawę główną, doręczą się oskarżonemu odpis aktu oskarżenia oraz poucza strony, że w terminie 7 dni mogą złożyć wnioski dowodowe.

Art. 303. Sędzia wyznaczony do prowadzenia sprawy uwzględniając wnioski stron lub z urzędu zarządza wezwanie świadków oraz sprowadzenie na rozprawę główną innych dowodów.

Art. 304 § 1. Wyznaczenie terminu rozprawy głównej, jak również jego zmiana wymagają pisemnego zarządzenia sędziego; w zarządzeniu wskazuje się skład sądu, strony oraz inne osoby, które należy wezwać na rozprawę lub zawiadomić o terminie, a ponadto inne czynności konieczne do przygotowania rozprawy.

§ 2 bez zmian.

Art. 305 § 1. Dopisuje się po słowie „zawiadomienia” słowa „lub wezwania”.

§ 2 bez zmian.

Art. 306–308 bez zmian.

Art. 309 § 1. W razie wyłączenia jawności mogą być obecne na rozprawie oprócz osób biorących udział w postępowaniu po dwie osoby wskazane przez oskarżyciela publicznego, oskarżyciela posiłkowego, oskarżyciela prywatnego, powoda cywilnego i oskarżonego. Jeżeli jest kilku oskarżycieli lub oskarżonych, każdy z nich może żądać pozostawienia na sali po jednej osobie.

§ 2 i 3 bez zmian.

Art. 310–312 bez zmian.

Art. 313 § 1. Przewodniczący kieruje rozprawą i czuwa nad jej prawidłowym przebiegiem bacząc, aby zostały wyjaśnione wszystkie istotne okoliczności sprawy, w miarę możliwości okoliczności sprzyjające przestępstwu lub ułatwiające jego popełnienie.

§ 2 bez zmian.

Art. 314 § 1. Oskarżonemu, świadkom i biegłym zarówno sędziowie, ławnicy jak i strony zadają pytania bezpośrednio, jeżeli przewodniczący nie zarządzi inaczej.

§ 2 bez zmian.

Art. 315 i 316 bez zmian.

Art. 317 otrzymuje brzmienie: Niedopuszczalne jest dokonywanie za pomocą aparatury utrwałień obrazu i dźwięku, transmisji z przebiegu rozprawy lub utrwalanie jej przebiegu przez przedstawicieli radia, telewizji, filmu i prasy.

Art. 318–322 bez zmian.

Art. 323 w brzmieniu dotychczasowym, z tym że po słowach: „bez zezwolenia przewodniczącego” dodaje się: „lub bez usprawiedliwienia nie stawiał się na rozprawę przerwana...”

Art. 324 w brzmieniu projektu resortowego.

Art. 325 skreśla się.

Art. 326 § 1 w brzmieniu projektu resortowego.

§ 2 bez zmian.

Art. 327–331 bez zmian.

Art. 332 § 1 i 2 bez zmian, § 3 otrzymuje nr § 4, dodaje się § 3: Po złożeniu wyjaśnień przez oskarżonego prawo zadawania pytań służy kolejno oskarżycielom, powodowi cywilnemu, biegłemu i obrońcy.

Art. 333 bez zmian.

Art. 334–338 bez zmian, z tym że art. 337 § 1 według projektu resortowego.

Art. 339 § 1 i 3 bez zmian, § 2 według projektu resortowego.

Art. 340–346 bez zmian.

Art. 347 § 1 bez zmian, § 2 okres przerwy ustala na 28 dni.

Art. 348 § 1 bez zmian, § 2 według projektu resortowego.

Art. 349–367 bez zmian.

Art. 368 skreślić.

Art. 369–371 bez zmian, z tym że w art. 371 termin sporządzenia uzasadnienia wyroku 14 dni.

Art. 372 i 373 bez zmian.

DZIAŁ IX POSTĘPOWANIE ODWOŁAWCZE

Art. 374 § 1. Od orzeczenia wydanego w pierwszej instancji przysługuje środek odwoławczy w postaci rewizji lub zażalenia.

§ 2. Odwołujący się może skarżyć jedynie rozstrzygnięcia naruszające jego prawa lub szkodzące jego interesom.

§ 3. Odwołujący może zaskarżyć orzeczenie w całości lub części.

§ 4. Odwołujący się może zaskarżyć samo uzasadnienie.

Dodać § 5. Oskarżyciel publiczny może wnieść środek odwoławczy także na korzyść oskarżonego. Nie dotyczą go ograniczenia określone w art. 374 § 2.

Art. 375 § 1. Od orzeczeń wydanych przez sąd odwoławczy na skutek odwołania, środek odwoławczy nie przysługuje.

§ 2. Od innych orzeczeń wydanych w toku postępowania odwoławczego przysługuje środek odwoławczy do innego równorzędnego składu tego sądu.

Art. 376 § 1. Odwołujący powinien wskazać, co skarży i czego się domaga.

§ 2. Jeżeli środek odwoławczy pochodzi od oskarżyciela publicznego, obrońcy lub pełnomocnika, powinien ponadto zawierać wskazania zarzutów stawianych rozstrzygnięciu oraz ich uzasadnieniu.

Art. 377 § 1 bez zmian.

§ 2. Przewodniczący składu rozpoznającego sprawę odmawia przyjęcia środka odwoławczego, jeżeli wniesiony został po terminie lub przez osobę nieuprawnioną albo jest niedopuszczalny z mocy ustawy.

Art. 378–382 bez zmian.

Art. 383 § 1. Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy i tylko w granicach tego środka.

§ 2 bez zmian.

Art. 384 i 385 bez zmian.

Art. 386 § 1. Po rozpoznaniu środka odwoławczego sąd orzeka o utrzymaniu w mocy, o zmianie albo uchyleniu zaskarżonego orzeczenia w całości albo części. Dotyczy to również odpowiednio zaskarżenia samego uzasadnienia.

§ 2 bez zmian.

Art. 387 bez zmian.

Art. 388 otrzymuje brzmienie: § 1. Niezależnie od granic środka odwoławczego i wpływu uchybienia na treść orzeczenia sąd odwoławczy na posiedzeniu uchyla zaskarżone orzeczenie, jeżeli:

- 1) oskarżony nie podlegał orzecznictwu polskich sądów karnych,
- 2) w składzie sądu uczestniczyła osoba nie uprawniona do orzekania lub orzekał sędzia, który podlegał wyłączeniu na podstawie art. 30,
- 3) mimo prawomocności orzeczono w tym przedmiocie,
- 4) wydający orzeczenie sąd nie był należycie obsadzony lub którykolwiek z jego członków nie był obecny na całej rozprawie,
- 5) orzekał sąd niższego rzędu zamiast właściwego sądu wyższego rzędu,
- 6) orzeczenie zapadło z naruszeniem wymaganej większości głosów lub nie zostało podpisane przez któregośkolwiek z biorących udział w jego wydaniu,

7) sąd powszechny orzekł w sprawie należącej do właściwości sądu szczególnego lub sąd szczególny orzekł w sprawie należącej do właściwości sądu powszechnego,

8) oskarżony nie miał obrońcy w wypadkach określonych w art. 70 § 2 i art. 71 lub obrońca nie brał udziału w czynnościach, w których jego udział był obowiązkowy,

9) sprawę rozpoznano w nieobecności oskarżonego, którego obecność była obowiązkowa,
10) zachodziła jedna z okoliczności wyłączającej postępowanie, wymieniona w art. 11 pkt 3–7,

11) zachodzi sprzeczność w treści orzeczenia albo sprzeczność orzeczenia na piśmie z jego treścią ogłoszoną ustnie,

12) orzeczono o karze lub środku zabezpieczającym nie znanym ustawie.

§ 2. Uchybienie z powodów określonych w § 1 pkt. 8, 9, 11 nie może nastąpić, jeżeli wniesiono środek odwoławczy na korzyść oskarżonego, chyba że sam oskarżony to wnosi.

Art. 389 otrzymuje brzmienie:

§ 1 — dotychczasowy art. 389.

§ 2. Nie zmieniając ustaleń faktycznych sąd odwoławczy poprawia błędną kwalifikację prawną. Poprawienie kwalifikacji prawnej na niekorzyść oskarżonego może nastąpić tylko wtedy, gdy wniesiono środek odwoławczy na jego niekorzyść.

Art. 390 § 1. Jeżeli przy rozpoznaniu środka odwoławczego wyłoni się zagadnienie prawne wymagające zasadniczej wykładni ustawy, sąd odwoławczy może odroczyć wydanie orzeczenia i przekazać zagadnienie do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu.

§ 2–5 bez zmian.

Art. 391 § 1 bez zmian, z tym że dodaje się: Jeżeli uchylony wyrok był zaskarżony na korzyść oskarżonego, orzeczenie wydane przy ponownym rozpoznaniu sprawy nie może w żadnym kierunku pogorszyć jego sytuacji. Nie dotyczy to środków zabezpieczających.

§ 2. Uchylenie wyroku tylko w zakresie wymiaru kary lub innego środka nie stoi na przeszkodzie uniewinnieniu oskarżonego lub umorzeniu postępowania,

§ 3 bez zmian.

Art. 392 i 393 bez zmian.

Art. 394 § 1 bez zmian.

Art. 394 § 2. Do rewizji sporządzonej przez prokuratora lub obrońcę albo pełnomocnika dołącza się odpowiednią liczbę odpisów dla stron przeciwnych; do rewizji wnoszonej do Sądu Najwyższego dołącza się dodatkowo jeden odpis.

Art. 395 skreślić.

Art. 396 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Jeżeli rozpoznaniu podlega tylko rewizja powoda cywilnego, sprawę rozpoznaje sąd rewizyjny właściwy do orzekania w sprawach cywilnych. O przekazaniu sprawy do sądu rewizyjnego właściwego do orzekania w sprawach cywilnych należy powoda powiadomić.

§ 2. Do postępowania w trybie rewizji oraz dalszego postępowania po przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania sąd właściwy do orzekania w sprawach cywilnych stosuje przepisy kodeksu postępowania cywilnego.

Art. 397 bez zmian.

Art. 398 § 1. O przyjęciu rewizji zawiadamia się prokuratora oraz obrońców i pełnomocników, a także strony, po czym niezwłocznie akta przedstawia się sądowi rewizyjnemu.

§ 2 i 3 bez zmian.

Art. 399 bez zmian.

Art. 400 § 1. Udział prokuratora w rozprawie jest obowiązkowy, a obrońców we wszystkich wypadkach określonych w art. 70 i 75.

§ 2. Udział w rozprawie innych stron i ich pełnomocników oraz obrońców w wypadkach innych niż wymienione w § 1 jest obowiązkowy tylko wtedy, gdy tak z własnej inicjatywy lub na wniosek stron zarządzi przewodniczący składu orzekającego lub gdy o tym postanowi sąd.

§ 3. Niestawiennictwo należycie powiadomionych o terminie stron, obrońców i pełnomocników nie tamuje rozpoznania sprawy, jeśli nie jest obowiązkowe.

Art. 401 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Sąd rewizyjny zarządza sprowadzenie na rozprawę oskarżonego pozbawionego wolności, gdy przeprowadza dowód bezpośrednio na rozprawie, chyba że chodzi o przeprowadzenie dowodu z dokumentu, co do którego oskarżony lub jego obrońca nie żąda sprawdzenia.

§ 2. Na uzasadniony wniosek strony, a w szczególności na wniosek oskarżonego pozbawionego wolności lub z urzędu sąd rewizyjny może zarządzić sprowadzenie oskarżonego na rozprawę.

Art. 402 — skreślić § 1.

§ 2. Sąd rewizyjny może tylko w wyjątkowych wypadkach, uznając potrzebę uzupełnienia przewodu sądowego, przeprowadzić dowód bezpośrednio na rozprawie, jeżeli przyczyni się to do przyspieszenia postępowania, a nie jest konieczne przeprowadzenie na nowo przewodu w całości lub w znacznej części.

Art. 403 otrzymuje brzmienie: Sąd rewizyjny uwzględniając rewizję na niekorzyść oskarżonego uchyla zaskarżony wyrok i przekazuje sprawę do ponownego rozpoznania.

Art. 404 jak dotychczasowy art. 403 § 1–3.

Art. 405–407 bez zmian.

Art. 408 § 1. W razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania nie wolno w dalszym postępowaniu orzec na niekorzyść oskarżonego, gdy wyrok ten był zaskarżony lub uchylony na jego korzyść.

§ 2. Określony § 1 zakaz orzekania na niekorzyść oskarżonego nie wyklucza możliwości innego opisu czynu oraz zastosowania środków zabezpieczających.

Art. 409 bez zmian.

Art. 410 otrzymuje oznaczenie jako § 1.

Dodaje się § 2. Do zażalenia na postanowienie kończące postępowanie, sporządzonego przez prokuratora, obrońcę lub pełnomocnika określonego w art. 79 § 2, należy dołączyć odpowiednią liczbę odpisów dla tych osób, których zażalenie dotyczy.

§ 3. W wypadkach gdy zażalenie pochodzi od innych osób niż wymienione w § 1, o jego wniesieniu należy poinformować osoby, których to zażalenie dotyczy.

Art. 411 bez zmian.

Art. 412 § 1. Sąd, na którego postanowienie wniesiono zażalenie, może je sam uwzględnić, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej; nie przychyłając się do złożonego zażalenia, przekazuje je niezwłocznie wraz z aktami sprawy lub niezbędnymi odpisami akt sądowi powołanemu do rozpoznania zażalenia.

§ 2 i 3 bez zmian.

Art. 413 bez zmian.

Art. 414 § 1. Przepisy dotyczące zażeń na postanowienia stosuje się odpowiednio do zażeń na zarządzenia.

§ 2. Jeżeli wydający zarządzenie nie przychylił się do zażalenia, rozpoznaje je odpowiednio prokurator nadrzędny lub sąd odwoławczy.

Koordynatorzy: *Stanisław Waltoś, Kazimierz Ostrowski*

Załącznik 9

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych

Wstępny społeczny projekt nowelizacji ustawy z dnia 19 kwietnia 1969 roku

KODEKS POSTĘPOWANIA KARNEGO

(wariant z sędzią śledczym)

Opracowanie Komisji Kodyfikacyjnej powołanej przez I Ogólnopolskie Forum
Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ Solidarność

Kraków, styczeń–maj 1981 r.

1. W art. 7 § 1 skreśla się część zdania: oraz prowadzi pod nadzorem prokuratora postępowanie przygotowawcze.

2. W art. 17 skreśla się § 2.

3. Art. 19 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Na rozprawie głównej sąd orzeka w składzie jednego sędziego i dwóch ławników.

§ 2. W sprawach o zbrodnie sąd orzeka w składzie dwóch sędziów i trzech ławników, a w sprawach o przestępstwa, za które ustawa przewiduje karę śmierci, w składzie trzech sędziów i czterech ławników; rewizję od wyroku orzekającego karę śmierci albo wnoszącą o wymierzenie takiej kary rozpoznaje sąd w składzie pięciu sędziów.

Uwaga: określenie terminu wejścia w życie § 2 art. 19 może być ewentualnie przesunięte na pewien czas z uwagi na istniejące trudności ekonomiczne, które winny zostać przeanalizowane pod kątem widzenia ustalenia wielkości zwiększenia kosztów postępowania w związku z wprowadzeniem powyższego unormowania.

3a. Dodaje się art. 19¹ w brzmieniu: Wprowadza się stałe składy sędziowskie ustalone według kolejności alfabetycznej sędziów oraz ławników orzekających w danym sądzie.

4. Art. 31 § 1 otrzymuje brzmienie: Sędzia ulega wyłączeniu, jeżeli pomiędzy nim a jedną ze stron zachodzą okoliczności mogące wywołać wątpliwości co do bezstronności sędziego.

5. Dodaje się art. 44¹ w brzmieniu: Jeżeli w sprawie o przestępstwo ścigane z urzędu oskarżyciel publiczny zaniecha ścigania, winien zawiadomić pokrzywdzonego, który w terminie 7 dni może zwrócić się do sądu właściwego do rozpoznania sprawy o zezwolenie oraz popieranie oskarżenia w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

6. W art. 45 § 1 skreśla się zdanie: jeżeli uzna, że jego udział leży w interesie wymiaru sprawiedliwości.

W § 2 art. 45 skreśla się zdanie: albo że udział tego oskarżyciela znacznie utrudnia postępowanie.

7. W art. 63 dodaje się zdanie: O prawie tym należy pouczyć oskarżonego.

8. Art. 64 § 2 otrzymuje brzmienie: W postępowaniu przygotowawczym sędzia śledczy udzielając zezwolenia na porozumienie może w wyjątkowych wypadkach zastrzec, że będzie przy tym obecny sam lub osoba przez niego upoważniona.

Dodaje się art. 64 § 3: Właściwy miejscowo sąd rejonowy może na wniosek sędziego śledczego lub prokuratora w wyjątkowych wypadkach odroczyć na okres 14 dni możliwość porozumienia się oskarżonego z obrońcą.

Dodaje się art. 64 § 4 w brzmieniu: Zastrzeżenie przewidziane w § 2 i 3 nie może nastąpić po zawiadomieniu podejrzanego i jego obrońcy o terminie końcowego zaznajomienia z materiałami postępowania, choćby następnie sędzia śledczy zarządził ich uzupełnienie.

9. Art. 71 otrzymuje brzmienie: Oskarżony musi mieć obrońcę w postępowaniu przed sądem wojewódzkim jako sądem pierwszej instancji oraz na rozprawie rewizyjnej przed Sądem Najwyższym.

10. Art. 88 otrzymuje brzmienie: W posiedzeniu mogą wziąć udział strony procesowe lub zgłosić wnioski na piśmie.

11. Dodaje się art. 94¹ w brzmieniu: Prawomocne jest orzeczenie lub zarządzenie, które w myśl przepisów niniejszego kodeksu nie może być uchylone lub zmienione w drodze zwykłych środków odwoławczych.

12. Dodaje się art. 94² w brzmieniu: Orzeczenie sądu jest nieważne z mocy samego prawa, nie uzyskuje prawomocności i nie ulega wykonaniu, jeżeli:

- a) dotknięte jest wadą określoną w art. 103¹,
- b) w żadnych warunkach nie da się wykonać,
- c) sprawa nie podlegała orzecznictwu sądów powszechnych,
- d) mimo prawomocności orzeczono wbrew prawu o tym samym przedmiocie,
- e) orzeczono karę lub środek zabezpieczający prawu nie znane,
- f) w składzie sądu uczestniczyła osoba nie uprawniona do orzekania, w szczególności orzekał sędzia wyłączony od orzekania z mocy art. 30.

13. Dodaje się art. 94³ w brzmieniu: Nieważność z mocy samego prawa stwierdza z urzędu lub na wniosek stron sąd przełożony nad sądem, który wydał orzeczenie nieważne z mocy samego prawa.

§ 2. Na postanowienie w tym przedmiocie służy zażalenie.

14. Dodaje się art. 99 § 3 w brzmieniu: Sąd wymierza karę śmierci tylko w razie jednorodności zarówno co do winy, jak i co do zastosowania kary śmierci.

15. W art. 101 § 3 dodaje się wyrazy: obowiązek uzasadnienia zdania odrębnego nie dotyczy ławników.

16. Dodaje się art. 103¹ w brzmieniu:

§ 1. Nieważne jest oświadczenie woli, które skutkiem błędu lub bezprawnego przymusu nie odpowiada rzeczywistej woli składającego oświadczenie; to samo dotyczy osoby, która skutkiem zakłócenia czynności psychicznych nie mogła rozpoznać znaczenia swego oświadczenia lub pokierować swym postępowaniem.

§ 2. Nieznajomość przepisu prawnego jest bez znaczenia, chyba że wynika z błędnego pouczenia o prawie przez organ działający w postępowaniu karnym.

17. Dodaje się art. 103² w brzmieniu:

§ 1. Nie jest nieważna czynność niezgodna jedynie z przepisem porządkowym.

§ 2. Przepis porządkowy powinien być jednak zachowany, o ile szczególne okoliczności nie stoją temu na przeszkodzie.

18. Dodaje się art. 103³ w brzmieniu: Nieważna czynność procesowa nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych.

19. W art. 130 § 2 skreśla się wyrazy: „lub sam przeprowadzający czynność”.

20. Art. 143 § 3 otrzymuje brzmienie: Przeglądanie akt sprawy w toku postępowania przygotowawczego i sporządzanie z nich odpisów wymaga zezwolenia sędziego śledczego.

Dodaje się art. 143 § 4 w brzmieniu: Sędzia śledczy może odroczyć udostępnienie przeglądania akt sprawy w celu dokonania konkretnych czynności procesowych w wyjątkowych wypadkach w okresie 14 dni.

21. W art. 145 § 4 zastępuje się wyraz „prokuratora” wyrazami „sędzia śledczy”.

22. Dodaje się art. 152 w brzmieniu: Dopuszczalne są dowody jedynie w ustawie przewidziane.

23. Art. 157 § 2 otrzymuje brzmienie: Nie wolno w celu uzyskania zeznań lub oświadczeń używać nie przewidzianych w ustawie środków przymusowych, jak również bezpraw-

nych: groźby, obietnicy, podstępny, nie wolno też w tym celu oddziaływać na stan psychiczny przez stosowanie środków usuwających lub utrudniających możliwość swobodnego wyrażania woli.

Dodaje się art. 157 § 3 w brzmieniu: Pytania podsuwające treść odpowiedzi nie są dozwolone.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: Dowód uzyskany z obrazą § 2 i 3 jest nieważny.

§ 3 art. 157 staje się § 5.

24. W art. 163 skreśla się wyrazy „lub prokurator”.

25. Art. 169 § 3 otrzymuje brzmienie: Każdy świadek składa przyrzeczenie osobno przed przystąpieniem do składania zeznań.

26. W art. 184 § 2 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

27. W art. 191 § 1 zastępuje się wyraz „sądu” wyrazami „sędziego śledczego”.

W art. 191 § 2 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie: W wypadkach nie cierpiących zwłoki, jeżeli polecenie sędziego śledczego lub prokuratora nie mogło być wydane uprzednio, należy okazać nakaz kierownika właściwej jednostki Milicji Obywatelskiej lub legitymację służbową, a następnie zwrócić się do sędziego śledczego o zatwierdzenie przeszukania.

28. Dodaje się art. 198¹ w brzmieniu: Założenie podsłuchu telefonicznego może nastąpić wyłącznie na podstawie polecenia sędziego śledczego w związku z toczącym się postępowaniem karnym.

29. Dodaje się art. 206 § 4 w brzmieniu: Milicja Obywatelska wydaje postanowienie o zatrzymaniu, które doręcza się niezwłocznie wraz z uzasadnieniem osobie zatrzymanej.

Dodaje się art. 206 § 5 w brzmieniu: Na decyzję o zatrzymaniu służy zażalenie do sędziego śledczego.

30. W art. 210 wyraz „prokurator” zastępuje się wyrazami „sędzia śledczy”.

31. W art. 211 § 2 wyraz „prokurator” zastępuje się wyrazami „sędziego śledczego”.

32. W art. 212 § 2 wyraz „prokurator” zastępuje się wyrazami „sędzia śledczy”.

33. W art. 214 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

34. W art. 216 wyraz „prokurator” zastępuje się wyrazami „sędzia śledczy”.

35. W art. 217 § 1 pkt 3 zastępuje się wyraz „zbrodnie” wyrazami „przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności od lat 5”. W art. 217 § 1 skreśla się pkt 4.

36. W art. 220 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

37. W art. 221 § 1 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

38. W art. 222 § 1 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

W art. 222 § 2 skreśla się wyrazy „w toku śledztwa”.

W art. 222 § 2 pkt. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

1) właściwy miejscowo sąd rejonowy do 6 miesięcy,

2) właściwy miejscowo sąd wojewódzki na dalszy okres oznaczony, niezbędny do ukończenia postępowania przygotowawczego, który nie może łącznie przekroczyć lat 2.

Art. 222 § 3 otrzymuje brzmienie: Na przewidziane w § 2 pkt 1 postanowienie właściwego miejscowo sądu rejonowego przysługuje zażalenie do właściwego miejscowo sądu wojewódzkiego jako odwoławczego, a na przewidziane w § 2 pkt 2 postanowienie sądu wojewódzkiego — do Sądu Najwyższego.

39. W art. 235 § 1 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

40. W art. 237 § 1 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

41. W art. 238 § 1 pkt 1 zastępuje się wyraz „prokuratora” wyrazami „sędziego śledczego”.

42. W art. 247 § 1 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

43. W art. 250 § 1 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

44. W art. 257 § 1 zdanie drugie otrzymuje brzmienie: Postanowienie o wszczęciu śledztwa wydaje sędzia śledczy, a o wszczęciu dochodzenia — prokurator.

§ 2 art. 257 — skreśla się.

Uwaga: możliwe jest rozważenie przyznania Milicji Obywatelskiej prawa do prowadzenia samodzielnie pod nadzorem prokuratora dochodzenia uproszczonego.

45. Art. 260 § 1 otrzymuje brzmienie: Postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania przygotowawczego, jeżeli nie zostało wydane przez sędziego śledczego, wymaga jego pisemnego zatwierdzenia.

46. Art. 261 staje się § 1.

Dodaje się w art. 261 § 2 w brzmieniu: Zebrane i utrwalone dowody mogą być wykorzystane na rozprawie sądowej jedynie wówczas, gdy przeprowadzone zostały przez sędziego śledczego albo przez prokuratora; w tym ostatnim przypadku przy biernym udziale obrońcy.

Uwaga: można rozważyć zwolnienie od wymogów przewidzianych w § 2 art. 261, dotyczące czynności dowodowych dokonanych w postępowaniu uproszczonym.

Dodaje się w art. 261 § 3 w brzmieniu: Gdy zachodzi konieczność natychmiastowego zabezpieczenia dowodów z powodu obawy całkowitego lub częściowego ich zaginięcia lub zatarcia albo gdy taka konieczność wynika z obawy, że dowodu nie będzie można przeprowadzić bezpośrednio na rozprawie, wówczas prokurator przeprowadza dowód i jego wynik utrwała w protokole, a gdy prokuratora nie ma na miejscu czynności — Milicja Obywatelska; zabezpieczenia dowodu dokonuje się przy udziale dwóch przybranych osób; do osób tych stosuje się odpowiednio przepisy o świadkach.

47. Dodaje się art. 261¹ w brzmieniu: Śledztwo prowadzi sędzia śledczy, a dochodzenie prokurator.

48. Art. 262 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Śledztwo prowadzi się w sprawach o przestępstwa zagrożone karą od 5 lat pozbawienia wolności oraz popełnione z pobudek politycznych.

§ 2. W innych sprawach prowadzi się dochodzenie.

49. Dodaje się art. 262¹ w brzmieniu:

§ 1. Śledztwo może być prowadzone na wniosek prokuratora, jeżeli tego wymagają zawile okoliczności sprawy oskarżonego oraz pokrzywdzonego, jeżeli sędzia uzna to za potrzebne bądź na zarządzenie sądu.

§ 2. Na postanowienie odmowne sędziego śledczego służy zażalenie do właściwego miejscowo sądu rejonowego.

50. Art. 263 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Śledztwo oraz dochodzenie powinno być ukończone w ciągu 3 miesięcy od jego wszczęcia.

§ 2. W uzasadnionych wypadkach okres śledztwa może przedłużyć właściwy miejscowo sąd rejonowy, dochodzenie zaś sędzia śledczy na dalszy czas oznaczony.

51. W art. 263 dodaje się § 3 w brzmieniu: Dochodzenie uproszczone powinno być ukończone w ciągu miesiąca od jego wszczęcia.

52. Art. 264 otrzymuje brzmienie: Sędzia śledczy lub prokurator może zlecić Milicji Obywatelskiej dokonanie konkretnych czynności w postępowaniu przygotowawczym, które nie wymagają postanowienia lub zarządzenia.

53. Art. 265 § 1 otrzymuje brzmienie: Milicja Obywatelska na polecenie prokuratora przeprowadza dochodzenie uproszczone — z wyłączeniem czynności, które wymagają wydania postanowienia lub zarządzenia.

54. W § 2 art. 265 dodaje się po wyrazie „prowadzić” wyrazy „na zlecenie prokuratora”.

W § 3 art. 265 skreśla się zdanie: „a w wypadku śledztwa stosuje się odpowiednio art. 264 § 2 pkt. 2 i § 3”.

W § 4 art. 265 dodaje się po wyrazie „prowadzić” wyrazy „na zlecenie prokuratora”.

55. Art. 266 skreśla się.

56. W art. 267 skreśla się wyrazy: „nawet choćby prowadzenie śledztwa było obowiązkowe” oraz wyrazy: „w sprawach, w których prowadzenie śledztwa jest obowiązkowe”.

57. W art. 267 dodaje się po wyrazie „niezwłocznie” wyrazy „sędziemu śledczemu lub”.

58. Art. 268 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Na postanowienia zarządzenia oraz czynności procesowe dokonane w toku dochodzenia przysługuje zażalenie do sędziego śledczego stronom oraz osobom nie będącym stronami, których prawa zostały naruszone.

§ 2. Na postanowienie, zarządzenia oraz czynności procesowe sędziego śledczego dokonane w toku śledztwa służy zażalenie do właściwego miejscowo sądu rejonowego.

59. Art. 269 § 3 otrzymuje brzmienie: Uzasadnienie postanowienia sporządza się na żądanie podejrzanego oraz jego obrońcy i ogłasza się lub doręcza w terminie 14 dni. O prawie takiego żądania należy pouczyć podejrzanego.

60. W art. 270 zastępuje się wyrazy „z surowszego” wyrazem „innego”.

61. W art. 272 skreśla się wyrazy „poważne trudności lub”.

62. Art. 273 § 2 otrzymuje brzmienie: Sędzia śledczy może w wyjątkowych wypadkach odmówić powyższemu żądaniu. W razie odmowy wydaje się postanowienie.

63. Dodaje się art. 274¹ w brzmieniu:

§ 1. Dopuszczeni do udziału w czynnościach postępowania przygotowawczego podejrzanym, pokrzywdzonym i ich przedstawicielom ustawowi oraz obrońcą lub pełnomocnikom mogą za pośrednictwem prowadzącego postępowanie przygotowawcze lub za jego zezwoleniem bezpośrednio zadawać pytania osobom przesłuchiwanym oraz zgłaszać do protokołu wnioski i uwagi.

§ 2. Prokurator może być obecny przy wszystkich czynnościach śledczych z prawem zadawania pytań i zgłaszania do protokołu wniosków i uwag; na żądanie należy go zawiadomić o terminie przedsięwzięcia czynności; nieobecność jego nie wstrzymuje czynności śledczych.

64. Art. 276 otrzymuje brzmienie:

§ 1. W wypadkach niecierpiących zwłoki, gdy mogłoby to spowodować zatarcie śladów i dowodów przestępstwa, prokurator, a wyjątkowo Milicja Obywatelska może przesłuchać osobę podejrzaną o popełnienie przestępstwa w charakterze podejrzanego przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów, jeżeli zachodzą warunki do sporządzenia takiego postanowienia. Przesłuchanie rozpoczyna się od informacji o treści zarzutu.

W art. 276 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”. Dodaje się § 3 w brzmieniu: Art. 261 § 3 stosuje się odpowiednio.

65. W § 3 art. 277 dodaje się po wyrazach „było z” wyraz „szczególnymi”.

66. Art. 279 skreśla się.

67. Art. 280 § 2 otrzymuje brzmienie: Postanowienie o umorzeniu, jeżeli nie zostało wydane przez sędziego śledczego, wymaga jego pisemnego zatwierdzenia.

68. W art. 281 § 1 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

69. W art. 282 § 1 po wyrazach „kodeksu karnego” dodaje się wyrazy „sędzia śledczy lub” oraz zastępuje się wyraz „może” wyrazem „mogą”.

70. Dodaje się art. 283¹ w brzmieniu: Po zamknięciu śledztwa sędzia śledczy przesyła niezwłocznie akta śledztwa prokuratorowi.

71. Art. 284 otrzymuje brzmienie:

§ 1. W ciągu 14 dni od daty zamknięcia śledztwa lub zamknięcia dochodzenia prokurator wnosi do sądu oskarżenie, a jeżeli podejrzanym jest aresztowany, wtedy w ciągu 7 dni albo składa sędziemu śledczemu wniosek o umorzenie postępowania, zawiesza lub uzupełnia postępowanie przygotowawcze, albo zawiadamia, że składa sądowi akt oskarżenia.

§ 2. Jeżeli sędzia nie zgadza się z wnioskiem prokuratora o umorzenie lub zawieszenie postępowania, rozstrzyga sąd właściwy do orzekania w pierwszej instancji.

72. Art. 285 otrzymuje brzmienie: Postanowienie o zawieszeniu postępowania, jeżeli nie zostało wydane przez sędziego śledczego, wymaga jego pisemnego zatwierdzenia.

73. Dodaje się art. 285¹ w brzmieniu: Postanowienie o warunkowym umorzeniu postępowania wydaje sędzia śledczy.

74. W art. 286 § 3 wyraz „prokurator” zastępuje się wyrazami „sędzia śledczy”.

75. W art. 287 wyraz „prokurator” zastępuje się wyrazami „sędzia śledczy”.

76. Art. 289 otrzymuje brzmienie:

Na postanowienie o warunkowym umorzeniu postępowania podejrzanemu, który sprzeciwu nie zgłasza, prokuratorowi oraz pokrzywdzonemu przysługuje zażalenie do sądu właściwego do rozpoznania sprawy. Na postanowienie tego sądu zażalenie nie przysługuje.

77. Art. 290 § 1 otrzymuje brzmienie: Postanowienie o podjęciu postępowania warunkowo umorzonego wydaje właściwy sąd rejonowy. Na postanowienie to zażalenie nie przysługuje.

78. Art. 292 § 1 otrzymuje brzmienie: Sędzia śledczy sprawuje nadzór nad dochodzeniem.

W § 2 art. 292 wyraz „prokurator” zastępuje się wyrazami „sędzia śledczy”.

W § 3 art. 292 wyraz „prokurator” zastępuje się wyrazami „sędzia śledczy”.

79. W art. 293 § 1 wyraz „prokuratora” zastępuje się wyrazami „sędziego śledczego”.

W § 2 art. 293 zastępuje się wyrazy „prokuratora nadzrędnego nad prokuratorem, który wydał lub zatwierdził postanowienie o umorzeniu” wyrazami „właściwego miejscowo sądu rejonowego”.

W § 3 art. 293 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

80. W § 1 art. 294 zastępuje się wyrazy „Prokurator Generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” wyrazami „właściwy miejscowo sąd wojewódzki”.

W § 2 art. 294 zastępuje się wyrazy „Prokurator Generalny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej” wyrazami „właściwy miejscowo sąd wojewódzki”.

81. Art. 299 § 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie: Umorzenie postępowania z powodu oczywistego braku podstaw oskarżenia albo zwrotu sprawy w celu uzupełnienia braków dowodowych.

Dodaje się art. 299 § 1 pkt 7 w brzmieniu: zwrotu sprawy w celu rozszerzenia postępowania na czyny osób nie pociągniętych do odpowiedzialności karnej, pozostające w ścisłym związku z czynami osób, przeciwko którym toczy się postępowanie, jak również na inne czyny tego samego oskarżonego, jeżeli ma to zapewnić prawidłowe wyrokowanie w sprawie.

W art. 299 § 2 skreśla się wyrazy: „wyznaczonym z powodu wskazanego w § 1 pkt 5”.

82. Art. 301 staje się § 1 tego przepisu.

Dodaje się § 2 w brzmieniu: Sędzia śledczy, który orzekał w postępowaniu przewidzianym w niniejszym rozdziale jest wyłączony od orzekania w dalszym postępowaniu.

83. W art. 325 § 1 skreśla się wyrazy „a sąd może usunąć go od udziału w sprawie”.

W art. 325 skreśla się § 2 i 3.

84. W art. 337 § 1 skreśla się wyrazy „w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę”.

85. Skreśla się art. 338.

86. Skreśla się art. 340.

87. W art. 344 § 1 zastępuje się wyrazy „znaczne trudności” wyrazami „przeprowadzenie czynności dochodzeniowych lub operacyjnych”.

W § 1 art. 344 zastępuje się wyraz „powodowałyby” wyrazem „wymagałoby”.

W § 2 art. 344 po wyrazie „czyny” dodaje się wyrazy „konkretnych wskazanych imiennie”.

88. W art. 345 dodaje się § 2 w brzmieniu: Sąd może zwrócić sprawę prokuratorowi w celu rozszerzenia postępowania na inne czyny oprócz objętych aktem oskarżenia, a pozostające w ścisłym związku, jeżeli ma to zapewnić prawidłowe wyrokowanie w sprawie.

§ 2 art. 345 staje się § 3.

89. W art. 346 skreśla się zdanie „gdy to ma dla nich znaczenie, a zwłaszcza dla obrony oskarżonego”.

90. W art. 347 § 2 zastępuje się wyrazy „21 dni” wyrazami „14 dni”.

91. W art. 348 § 2 skreśla się wyrazy „chyba że sąd za zgodą stron postanowi inaczej”.

92. W art. 350 § 2 otrzymuje brzmienie: Rozprawę odroczonej prowadzi się w nowym terminie od początku.

93. W art. 357 dodaje się po wyrazie „okoliczności” wyrazy „przyjętych wyjątkowo”.

94. W art. 347 dodaje się § 5 w brzmieniu: Strona może zaskarżyć samo uzasadnienie orzeczenia zarzucając wadliwość ustaleń zawartych w uzasadnieniu i domagać się zmiany tego uzasadnienia.

95. W art. 382 dodaje się po wyrazach „środka odwoławczego” wyrazy „to jest w określonych podmiotowych oraz przedmiotowych częściach orzeczenia”.

96. Art. 383 § 1 otrzymuje brzmienie: Sąd odwoławczy może orzec na niekorzyść oskarżonego tylko wtedy, gdy wniesiono na jego niekorzyść środek odwoławczy i tylko w granicach środka odwoławczego.

97. Dodaje się art. 383¹ w brzmieniu:

I wariant: Sąd rewizyjny nie może skazać oskarżonego, który został uniewinniony w pierwszej instancji lub co do którego w pierwszej instancji umorzono postępowanie, ani nie może zastrzyć wymierzonej kary; nie dotyczy to obligatoryjnie wymierzonych kar dodatkowych.

II wariant: § 1. Oskarżony może złożyć do Sądu Najwyższego rewizję o rozpoznanie sprawy zakończonej wyrokiem sądu odwoławczego, zmieniającym wyrok pierwszej instancji na niekorzyść oskarżonego.

§ 2. Złożenie rewizji nie jest dopuszczalne:

a) w sprawach prywatno-skargowych,

b) co do wyroków, w których wymiar kary pozbawienia wolności nie przewyższa 6 miesięcy lub grzywna nie przekracza 30 tysięcy złotych bądź zmiana dotyczy kar dodatkowych,

c) do powództwa cywilnego.

98. W art. 388 pkt 9 skreśla się wyrazy „przez co został on pozbawiony możliwości obrony”.

W art. 388 dodaje się pkt 10 w brzmieniu: zachodzi przyczyna nieważności z mocy samego prawa, przewidziana w art. 94² pkt a), b) i d).

Art. 388 staje się § 1.

W art. 388 dodaje się § 2 w brzmieniu: Art. 388 § 1 pkt 6 i 9 może mieć zastosowanie jedynie na korzyść oskarżonego.

99. Skreśla się § 2 art. 400.

100. W art. 401 zastępuje się wyrazy „może zarządzić” wyrazem „zarządza”.

101. Skreśla się § 3 art. 402.

102. Art. 408 otrzymuje brzmienie: W razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania nie wolno w dalszym postępowaniu orzec na niekorzyść oskarżonego, gdy wyrok ten był zaskarżony lub uchylony na niekorzyść oskarżonego.

103. W art. 413 § 1 zastępuje się wyrazy „i prowadzącego dochodzenie” wyrazami „innych organów uprawnionych do wydania postanowienia”.

Art. 413 § 2 otrzymuje brzmienie: Zażalenie na postanowienie prokuratora rozpoznaje sędzia śledczy, a w wypadkach przewidzianych przez ustawę właściwy miejscowo sąd rejonowy.

104. W art. 422 § 1 skreśla się wyrazy „zawiadomienie prokuratora o wszczęciu dochodzenia” oraz w § 3 wyrazy „Nie dotyczy to innych organów ścigania”.

105. Skreśla się art. 429 i 430.

106. Skreśla się art. 433.

107. W art. 447 § 3 skreśla się zdanie „Sąd rozpoznaje sprawę w składzie jednego sędziego”.

108. W art. 463 § 1 po wyrazie „orzeczenia” dodaje się wyrazy „oraz zarządzenia”.

109. W art. 463 dodaje się § 2 w brzmieniu: Niedopuszczalne jest wniesienie rewizji nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego, o ile orzeczenie sądu pierwszej instancji nie było zaskarżone na niekorzyść oskarżonego.

§ 2 art. 463 staje się § 3.

110. W art. 464 dodaje się § 2 w brzmieniu: Do wniesienia rewizji nadzwyczajnej opartej na zarzutach przewidzianych w art. 388 uprawnione są strony procesowe.

Art. 465 § 1 — zastępuje się wyraz „podania” wyrazem „wniosek”.

W art. 466 § 1 zastępuje się wyraz „podań” wyrazem „wniosków”.

W art. 466 § 2 zastępuje się wyraz „podanie” wyrazem „wniosek”.

111. W art. 474 skreśla się § 2 i 3.

112. W art. 474 § 1 ust. 2 pkt a skreśla się wyraz „inne”.

113. Skreśla się § 2 art. 484.

114. Art. 437 § 4 otrzymuje brzmienie: Przepisy niniejszego rozdziału stosuje się w razie bezzasadnego tymczasowego aresztowania.

115. Art. 523 § 1 otrzymuje brzmienie: Wniosek o wydanie przez państwo obce osoby, przeciwko której wszczęto postępowanie karne, zgłasza Ministrowi Sprawiedliwości sędzia śledczy prowadzący lub nadzorujący postępowanie przygotowawcze.

116. W art. 525 zastępuje się wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy”.

117. W rozdziale 56 zastępuje się w wyraz „prokurator” wyrazami „sędzia śledczy” oraz wyrazy „Prokurator Generalny PRL” wyrazami „Minister Sprawiedliwości”.

118. W art. 540 § 1 skreśla się wyrazy „a prokuratorzy za pośrednictwem Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

W § 2 art. 540 skreśla się wyrazy „a prokuratorzy w wypadkach określonych przez Prokuratora Generalnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”.

119. Skreśla się art. 578.

120. Skreśla się art. 586.

121. Skreśla się art. 587.

122. Skreśla się art. 588.

Prof. Alfred Kafal

UZASADNIENIE

I. Przedstawiony projekt nowelizacji k.p.k. dotyczy nie wszystkich unormowań wymagających zmian, ale jedynie najważniejszych, niezbędnych z punktu widzenia zapewnienia praw obywatela w procesie karnym. Nie stanowi on też pełnego legislacyjnego opracowania, a jedynie wstępne zasygnalizowanie unormowań obowiązującego k.p.k. wymagających nowelizacji oraz zaproponowanie konkretnych rozwiązań. Podkreślić wypada, że przy ich opracowaniu zostały wykorzystane w pewnym zakresie niektóre wysoce postępowe propozycje rozwiązań zgłoszonych przez prof. S. Śliwińskiego w tezach do projektu k.p.k. z 1959 r., które — niestety — tylko w niewielkim stopniu znalazły odbicie w obowiązującym k.p.k. Zgłoszone propozycje zmian w k.p.k. przeważnie stanowią ujęte w formę prawną postulaty podnoszone w doktrynie jeszcze przed wejściem w życie k.p.k. z 19 IV 1969 r., nad którymi ówczesna Komisja Kodyfikacyjna przeszła do porządku dziennego, a poglądy doktryny w przeważającej części w sposób bezkrytyczny afirmowały przyjęte tam rozwiązania.

II. Wychodząc z założenia, że w orzekaniu sądów konieczny jest pełny udział czynnika ludowego, w projekcie przyjęto generalną zasadę, że wszelkie orzekanie sądów w I instancji odbywa się z udziałem ławników. Praktyka wykazała, że przeważnie odsuwanie ławników od udziału w orzekaniu na rzecz kompletów orzekających — składających się z sędziów zawodowych — wiązało się w przeszłości nie ze szczególną zawiłością sprawy, ale ze względami pozaprocesowymi (por. liczne procesy z art. 23 m.k.k., np. Melchiora Wańkowicza). Istnienie możliwości powoływania składów sądu opartych wyłącznie na sędziach zawodowych czy też dowolne zmiany właściwości rzeczowej mogą stanowić podstawę prawną do ewentualnych manipulacji związanych z powołaniem określonych składów sędziów dla konkretnych spraw, których dla dobra wymiaru sprawiedliwości oraz utrwalenia i wzmocnienia zaufania społeczeństwa do działalności sądów należy unikać. Temu samemu założeniu ma służyć proponowane unormowanie zapewniające w sposób obiektywny powoływanie sędziów oraz ławników do orzekania w składach orzekających, z tym że bliższe określenie zasad stanowią-

cych realizację przedstawionego unormowania przewidzianego w art. 19¹ winien określić regulamin działalności sądów.

Wydaje się, że tendencją rozwojową zapewniającą obiektywne i sprawiedliwe orzekanie winno być w sprawach o zbrodnie oraz w sprawach przewidujących możliwość orzeczenia najwyższego wymiaru kary — zwiększenie liczby sędziów i ławników orzekających w sądzie I instancji. Naturalnie ocena istniejących obecnie trudności ekonomicznych będzie musiała rzutować na określenie terminu wejścia w życie wyżej zaproponowanych unormowań w art. 19 § 2.

III. Jedną z podstawowych gwarancji prawidłowego orzekania sądu jest zapewnienie obiektywności i bezstronności sędziego orzekającego w sprawie. Dotychczasowa praktyka wykazuje, że pojęcie stosunku osobistego jako podstawy wyłączenia sędziego na wniosek lub z urzędu jest zbyt wąskie. Ścisła wykładnia tego pojęcia wyłączałaby wypadki, np. gdy sędzia przed przeprowadzeniem postępowania karnego antycypował winę podejrzanego bądź wydawał inne opinie podające w wątpliwość jego bezstronność. Tymczasem jest bezsporne, że należy dążyć do zapewnienia orzekania przez sędziego wolnego od jakichkolwiek podejrzeń o stronniczość. W tym też kierunku idą proponowane w projekcie zmiany.

IV. Podstawową gwarancją prawidłowego wymiaru sprawiedliwości jest zapewnienie pełnej realizacji zasady legalizmu w ściganiu i wnoszeniu oskarżenia w sprawach publiczno-skargowych. Pewnym zabezpieczeniem realizacji tej tak istotnej zasady miało być wprowadzenie w k.p.k. instytucji oskarżyciela posiłkowego. Jednakże przyjęte rozwiązania miały charakter wybitnie fasadowy, niepełny: wprowadzały wiele ograniczeń w dopuszczaniu do udziału w procesie karnym oskarżyciela posiłkowego.

Projekt przewiduje likwidację nieuzasadnionych ograniczeń w dopuszczaniu do udziału w postępowaniu oskarżyciela posiłkowego, posługujących się przy tym tak nieokreślonymi kryteriami, jak „znaczne utrudnienie postępowania” czy „interes wymiaru sprawiedliwości”. Natomiast wprowadza instytucję „wymuszenia skargi” na oskarżycielu publicznym, przewidując, że gdy zdaniem sądu zaniechał on bezpodstawnie wniesienia aktu oskarżenia, sąd może przyznać prawo do wniesienia oraz popierania oskarżenia oskarżycielowi posiłkowemu.

V. Projekt wprowadza szereg przepisów w większym stopniu chroniących prawa oskarżonego pozbawionego wolności w postępowaniu karnym. Wprawdzie obowiązujące przepisy przy prawidłowej ich wykładni mogłyby być w zasadzie uznane za zadowalające, to jednak konfrontacja ich realizacji pozostawia tak wiele do życzenia, że niezbędna jest ich nowelizacja.

W związku z afirmowaniem w orzecznictwie SN wykładni opowiadającej się za brakiem obowiązku uprzedzenia oskarżonego, mimo treści art. 10 § 2 o prawie odmowy złożenia wyjaśnień, niezbędne jest zobowiązanie organów przesłuchujących do pouczenia o tym prawie oskarżonego pod groźbą nieważności czynności. Nie wydaje się słuszne afirmowanie fasadowych rozwiązań, które z jednej strony przyznają określone prawa oskarżonemu, z drugiej zaś strony zakładają wykorzystanie jego nieświadomości co do przysługujących mu uprawnień. Projekt wprowadza obowiązek uprzedzenia oskarżonego o powyższym prawie. Podobnie ma się rzecz z wykładnią art. 64, który jako zasadę przyjmuje prawo porozumiewania się oskarżonego tymczasowo aresztowanego ze swym obrońcą podczas nieobecności innych osób oraz korespondencyjnie, a tylko w drodze wyjątku przewiduje daleko idące ograniczenia w tym prawie. Tymczasem w praktyce wyjątek stał się zasadą. Dlatego też projekt przewiduje, że podejrzany nie może być pozbawiony możliwości porozumienia się ze swym obrońcą, które to porozumienie może w wyjątkowych wypadkach odroczyć na 14 dni właściwy miejscowo sąd rejonowy.

Projekt odstępuje od niezrozumiałego rozwiązania, przewidującego, że oskarżony przed sądem wojewódzkim jako sądem I instancji musi mieć obrońcę, a przed SN, gdzie w przeważającej mierze poruszana jest problematyka prawna, udział obrońcy, którego i tak oskarżony musiał mieć i który musiał sporządzić rewizję od wyroku sądu wojewódzkiego, nie był wymagany. Na tle redakcji obowiązującego art. 71 (drugie zdanie) nasuwają się w praktyce liczne interpretacyjne wątpliwości. W jaki sposób i kiedy prezes sądu czy sąd powinien ustalać,

że obrońca ma obowiązek udziału w postępowaniu SN, skoro nie wie jeszcze, czy będzie występował obrońca z wyboru czy z urzędu? Czy dopiero na rozprawie rewizyjnej taką decyzję ma podejmować? Należało więc w drodze jednoznacznego unormowania ustawy rozwiązać tę kwestię, przewidując obowiązkowy udział obrońcy w postępowaniu odwoławczym w Sądzie Najwyższym.

Ża niesłuszną należało uznać afirmowaną w art. 88 nierówność stron procesowych, stawiając w wyraźnie uprzywilejowanej sytuacji prokuratora. Tymczasem często właśnie na posiedzeniu rozstrzyga się o sprawach dotyczących najżywoźniejszych interesów oskarżonego, a często i pokrzywdzonego. Projekt tę nierówność likwiduje.

VI. Obowiązujący k.p.k. wyraźnie pominął unormowanie szeregu istotnych, a nadto spornych zagadnień dotyczących czynności procesowych. Przede wszystkim wydaje się potrzebne określenie w przepisie prawnym, kiedy orzeczenie lub zarządzenie staje się prawomocne. Uchylenie się od zajęcia jednoznacznego stanowiska pogłębia tylko istniejące w tej materii wątpliwości. Projekt zagadnienie to wyraźnie rozstrzyga. Równie niezbędne w świetle przykładów z praktyki jest przywrócenie instytucji nieważności z mocy samego prawa. Brak jej w obowiązującym k.p.k. stanowił lukę w ustawie. Powstaje bowiem pytanie, co należy zrobić, gdy w wydaniu orzeczenia brał udział sędzia chory psychicznie bądź gdy istnieją dwa zdania odrębne w składzie trzyosobowym sądu co do winy, bądź gdy sentencja uznaje oskarżonego winnym, a w uzasadnieniu przytacza się dowody uniewinnienia. Zresztą życie wskazuje ciągle na nowe przykłady. Na przykład w wyroku SN z dnia 12 IX 1977 r. (II KR 201/77) wyłonił się problem związany faktycznie ze sprawą orzekania i wydania orzeczenia wbrew stanowisku większości składu orzekającego sądu I instancji. Jak zakwalifikować powyższe uchybienie? W ramach bezwzględnych powodów uchylenia orzeczenia (art. 388) ono się nie mieści. W doktrynie spotykamy pogląd uważający uznanie omawianego uchybienia za względną przyczynę odwoławczą za oczywisty nonsens. Dlatego też w celu rozstrzygnięcia m.in. tego typu wypadków spotykanych w praktyce projekt wprowadza konstrukcję nieważności orzeczeń sądowych, która znana była dawnemu k.p.k. i z niezrozumiałych względów pominięta w obowiązującym k.p.k.

Jednocześnie wyraźnie w ustawie określa się przyczyny nieważności czynności procesowej oraz skutki, jakie to uchybienie rodzi (art. 103¹–103³). Brak takiego unormowania prowadził do bardzo poważnych rozbieżności w orzecznictwie SN oraz w doktrynie, w szczególności w związku z możliwymi nadużyciami przy uzyskiwaniu zeznań. Projekt w art. 157 § 2 jednoznacznie rozstrzyga istniejące wątpliwości. W wypadku utrzymania w k.k. kary śmierci projekt z uwagi na szczególnie i wyjątkowy charakter tej kary żąda dla jej wydania jednomyślności i wychodząc z potrzeby zapewnienia swobody w prezentowaniu własnego stanowiska przez ławnika w czasie narady i głosowania — projekt odstępuje od żądania uzasadniania zdania odrębnego przez ławnika.

Stawianie takiego żądania w stosunku do ławników i tak w praktyce znajdujących się przeważnie pod wpływem autorytetu sędziów zawodowych może prowadzić do rezygnowania z podtrzymywania, a co najważniejsze, ujawniania własnego odmiennego poglądu. Takich sytuacji dla dobra wymiaru sprawiedliwości należy unikać. W celu zwiększenia gwarancji oraz zabezpieczenia zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy sporządzonego protokołu projekt zakazuje jego prowadzenia przez osobę przeprowadzającą czynność protokołowaną, która to osoba może w sposób zbyt subiektywny rejestrować przebieg dokonywanej czynności procesowej. Również za czysto fasadowe należy uznać unormowania, które z jednej strony pozwalają stronom skarżyć konkretne czynności dokonane w postępowaniu przygotowawczym, z drugiej zaś strony ograniczają możliwość zapoznania się z materiałami zebranymi w toku postępowania przygotowawczego, które będą stanowiły podstawę do wniesienia zażalenia. Projekt przewiduje, że niedopuszczalna jest odmowa zapoznania się z aktami sprawy, a jedynie w wyjątkowych wypadkach sędzia śledczy może odroczyć zapoznanie się z aktami sprawy w zakresie niezbędnym dla dokonania określonych czynności procesowych.

VII. W doktrynie oraz orzecznictwie SN sporna jest sprawa określenia, jakie dowody mogą być przeprowadzone w postępowaniu sądowym, np. dowód z wariografu. Projekt zajmuje jasne

i jednoznaczne stanowisko przyjmując, że dopuszczalne są jedynie dowody przewidziane w ustawie. Sporną sprawą jest zwolnienie w ogóle od tajemnicy zawodowej w procesie karnym z uwagi na rangę i znaczenie dóbr chronionych tajemnicą zawodową (np. tajemnica zawodowa lekarza czy adwokata). O ile jednak dopuszcza się taką możliwość, to decyzję w tej materii winien podejmować sąd, co będzie utwierdzać w randze decyzji oraz przekonaniu, że będą one ze szczególną rozwagą podejmowane.

Przyrzeczenie oraz jego skuteczność są w ogóle w świetle rozwiązań k.p.k. wysoce dyskusyjne. Jednakże spotykane w praktyce wypadki, gdy przyrzeczenie odbiera się od wszystkich świadków jednocześnie, są całkowicie sprzeczne z jego *ratio legis*. Dlatego projekt stara się ograniczyć wyłącznie dekoracyjny charakter tej instytucji przez żądanie składania przyrzeczenia przez świadków osobno. W celu ograniczenia do minimum zbyt pochopnego dokonywania przeszukania bez nakazu — projekt przewiduje, że zatwierdzenia przeszukania dokonuje sędzia śledczy.

Bardzo istotnym ze swej istotny problemem jest sprawa podsłuchu telefonicznego, całkowicie pominięta w obowiązującym k.p.k. Czyżby w praktyce — w postępowaniu przygotowawczym tych czynności nie stosowano? Wydaje się, że stosowanie podsłuchu telefonicznego jest czasami potrzebne i nie da się go uniknąć. Musi się jednak tę czynność dokonywać na gruncie wyraźnego przepisu k.p.k. Projekt przewiduje stosowanie podsłuchu telefonicznego, ale wyłącznie na podstawie polecenia sędziego śledczego i w związku z toczącym się postępowaniem karnym.

VIII. Szczególne znaczenie dla zabezpieczenia gwarancji praw obywatela w procesie karnym mają rozwiązania w przedmiocie środków przymusu. Spotykane powszechnie poglądy, że instytucja zatrzymania zbyt pochopnie i nie zawsze zgodnie z przesłankami zawartymi w art. 206 jest stosowana w praktyce, uzasadniają wprowadzenie pewnych rygorów formalnych. Projekt przewiduje, że decyzja o zatrzymaniu musi być wydana na piśmie, ze wskazaniem przyczyny zatrzymania, na którą służy zażalenie do sędziego śledczego. Naturalnie czas zatrzymania 48 godzin czyni, że zażalenie będzie powodowało jedynie stwierdzenie przez sędziego śledczego legalności podjętej decyzji oraz w wypadku jej bezpodstawności wyciągnięcie konsekwencji prawnych. Projekt zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi w podpisanej przez Polskę Konwencji paktów praw człowieka przyjmuje generalne rozwiązanie, że wszelkie środki zapobiegawcze w procesie karnym są stosowane przez sąd, a przed wniesieniem aktu oskarżenia przez sędziego śledczego. W ten sposób decyzje dotyczące tak ważnych dóbr, jak wolność obywatela, zostały powierzone niezawisłemu sędziemu, którego decyzje mogą być skarżone do wyższych instancji, włącznie z Sądem Najwyższym. Podkreślenia wymaga wprowadzenie ostatecznego okresu trwania tymczasowego aresztowania, który nie może łącznie przekroczyć dwóch lat. Powyższe rozwiązanie zapobiegnie powstawaniu nienormalnych sytuacji występujących w praktyce, np. na trwaniu tymczasowego aresztowania nawet przez sześć lat. Okres dwóch lat wydaje się w pełni wystarczający, aby zakończyć nawet najbardziej skomplikowane postępowanie przygotowawcze, a jednocześnie zmobilizuje organy ścigania do bardziej intensywnego jego prowadzenia. Wprowadza się też zmiany w zakresie podstaw tymczasowego aresztowania, rezygnując z powszechnie krytykowanej podstawy z uwagi na ogólnikowość prowadzącą często do dowolności, tj. ze znacznego stopnia społecznego niebezpieczeństwa czynu. Ponadto przyjmuje się, że podstawą tymczasowego aresztowania może stanowić przestępstwo zagrożone nie — jak dotychczas — karą od 3 lat, a od 5 lat pozbawienia wolności.

IX. Podstawowe zmiany projekt wprowadza w unormowaniach dotyczących postępowania przygotowawczego. Wynika to z faktu, że mimo pewnych zmian od 1955 r. w zakresie zabezpieczenia praw obywatela w postępowaniu przygotowawczym dotychczas istniejące rozwiązania w powszechnym odczuciu opinii społecznej nie mogły być uznane za zadowalające. Zasadniczą zmianą, rzutuującą na całe postępowanie przygotowawcze, jest wprowadzenie instytucji niezawisłego sędziego śledczego. Wprowadzenie tej instytucji jest oparte na następujących założeniach:

- a) sędzia śledczy w sposób bezpośredni albo pośredni sprawuje nadzór nad wszelkimi podejmowanymi w postępowaniu przygotowawczym decyzjami;
- b) sędzia śledczy spełnia funkcje kontrolne nad całym postępowaniem przygotowawczym;
- c) sędzia śledczy jest jedynym uprawnionym organem dla dokonywania czynności postępowania przygotowawczego (np. art. 285);
- d) sędzia śledczy jest organem, przed którym przeprowadzone w postępowaniu przygotowawczym dowody mogą być wykorzystane w postępowaniu sądowym.

Natomiast nie wydaje się słusznym rozwiązaniem przyznanie jedynie uprawnień kontrolnych nad postępowaniem przygotowawczym — sądowi znajdującemu się z boku toczącego się postępowania przygotowawczego, a ograniczających się do rozpoznawania zażaleń na niektóre czynności procesowe, jak się czasami proponuje. Abstrahując od faktu, że czynności te będą wykonywali sędziowie tacy sami jak sędzia śledczy, tylko całkowicie oderwani od toczącego się postępowania przygotowawczego, to będą oni ponadto mniej operatywni. Argument, że sędzia śledczy będzie mniej niezawisły, jest oparty na nieporozumieniu. Przede wszystkim sędzia śledczy będzie normalnym sędzią wyznaczonym do tych czynności na pewien okres czasu, po którym będzie powracał do czynności sądenia. Natomiast problem niezawisłości sędziego jest problemem ogólnym, odnoszącym się zarówno do sędziów orzekających w składzie sądu, jak i do sędziów śledczych; ich niezawisłość trzeba zabezpieczyć w odpowiednich rozwiązaniach ustawodawczych w jeszcze większym stopniu.

Niezależnie od tego projekt przewiduje unormowania dopuszczające daleko idącą kontrolę decyzji sędziego śledczego przez sąd.

Jeżeli chodzi o strukturę postępowania przygotowawczego, to opiera się ona na dwóch równoprawnych formach: śledztwie i dochodzeniu. Pierwszą z form, która dotyczy bardziej ograniczonej grupy spraw, prowadzi sędzia śledczy. Drugą prowadzi prokurator, obejmując faktycznie swym zasięgiem większość spraw znajdujących się w postępowaniu przygotowawczym.

W ramach dochodzenia wyróżnia się dochodzenie zwykłe i dochodzenie uproszczone, które prowadzi prokurator, z tym że dochodzenie uproszczone może prowadzić Milicja Obywatelska na polecenie prokuratora, ale z wyłączeniem czynności, które wymagają wydania postanowienia lub zarządzenia. Natomiast w śledztwie i dochodzeniu zwykłym Milicja Obywatelska dokonuje na polecenie sędziego śledczego lub prokuratora jedynie konkretnych czynności, które również nie wymagają wydania postanowienia lub zarządzenia.

Niezależnie od tego projekt przewiduje zmiany wielu przepisów, prowadzone w kierunku zwiększenia kontroli nad postępowaniem przygotowawczym oraz lepszego zabezpieczenia praw obywatela w procesie karnym. Wprowadza się w miejsce wysoce niejasnego i niezrozumiałego przepisu art. 268 jednoznaczne i generalne unormowanie przewidujące, że na wszystkie postanowienia, zarządzenia i czynności dokonane w toku postępowania przygotowawczego służy stronom oraz osobom nie będącym stronami zażalenie do sędziego śledczego lub do sądu rejonowego. Projekt dokonał pewnych zmian obowiązujących przepisów dotyczących udziału stron i ich pełnomocników procesowych w czynnościach procesowych w postępowaniu przygotowawczym w kierunku ograniczenia dowolności przy ich stosowaniu oraz uczynienia bardziej realnego ich udziału (np. art. 274¹).

Projekt mając na uwadze zabezpieczenie utraty dowodu dopuszcza możliwość przesłuchania w wypadkach nie cierpiących zwłoki osoby podejrzanej przed wydaniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów przez prokuratora, a wyjątkowo przez MO, jednak z zastrzeżeniem, że przesłuchanie to może być dokonane przy przybraniu dwóch osób postronnych w charakterze świadków przesłuchania.

Projekt odstępuje od niesłusznego unormowania przyznającego prokuratorowi prawo do warunkowego umorzenia postępowania, stanowiącego ustalenie faktu przestępstwa popełnionego przez podejrzanego, jak też niezrozumiałych ograniczeń w skarżeniu takiego postanowienia wyłącznie co do warunków, a nie podstaw. Tymczasem orzecznictwo SN wskazuje, że w praktyce właśnie sprawa podstaw nasuwa największe wątpliwości, gdy np. warunkowe

umorzenie postępowania dotyczyło przestępstw zagrożonych karą powyżej 3 lat, i to nieraz z uwagi na względy pozaprocesowe. Projekt przyjmuje, że warunkowo umarza postępowanie sędzia śledczy, a na postanowienie to służy zażalenie — tak co do podstaw, jak i warunków — do sądu właściwego do rozpoznania sprawy.

Projekt przewiduje powierzenie zamiast Prokuratorowi Generalnemu PRL — właściwemu miejscowo sądowi wojewódzkiemu prawa uchylania prawomocnych postanowień umarzających postępowanie, wychodząc z założenia, że skoro sąd wojewódzki może wznawiać prawomocnie zakończone postępowanie sądowe (wyrokiem lub postanowieniem), to tym bardziej należy mu przyznać te uprawnienia w stosunku do prawomocnie umorzonego postępowania przygotowawczego.

X. Projekt wprowadza pewne uzupełnienia unormowań dotyczących kontroli sądu w ramach przygotowania do rozprawy głównej. Pewne niejasności nasuwają się przy stosowaniu art. 299 § 1 pkt 4, gdy sąd uzna, że zachodzi potrzeba uzupełnienia braków dowodowych, które należy uzupełniać w drodze zwrotu sprawy do uzupełnienia postępowania przygotowawczego. Wprawdzie tego rodzaju możliwość ostatecznie można by wyinterpretować z treści art. 299 § 1 pkt 2, lecz słuszne jest ustawowe wyjaśnienie tych wątpliwości. Uzasadnia powyższe rozwiązanie wyodrębnienie w art. 344 § 1 — jako przyczyny zwrotu sprawy w tym trybie — zarówno istotnych braków w przeprowadzeniu postępowania przygotowawczego, jak i potrzeby poszukiwania dowodów. Analogicznie przedstawia się sprawa z istniejącą luką w art. 299 ustawy, który pomija sprawę zwrotu sprawy w tym trybie w celu rozszerzenia postępowania zarówno na czyny osób, przeciwko którym toczy się postępowanie, jak i na inne czyny tego samego oskarżonego, które wymagają wspólnego rozpoznania. Projekt takie unormowania wprowadza.

Równie uzasadnione było w obowiązującym k.p.k. ograniczenie stron do udziału w posiedzeniu prowadzonym w trybie art. 299 k.p.k., albowiem w § 2 art. 299 k.p.k. dopuszcza się udział oskarżonego i jego obrońcy wyłącznie w posiedzeniu wskazanym w § 1 pkt 5 art. 299. Z miejsca powstaje pytanie, dlaczego wyłączono pokrzywdzonego, którego interesy najczęściej zostają naruszone działaniem oskarżonego. Co więcej, dlaczego tylko w związku z orzekaniem w przedmiocie warunkowego umorzenia postępowania, a nie również w innych tam przewidzianych sytuacjach, np. wydania postanowienia co do środka zapobiegawczego. Projekt te nierówności likwiduje, dopuszczając do udziału w posiedzeniu strony procesowe.

Wreszcie projekt wyraźnie przewiduje, że sędziowie, którzy orzekali w posiedzeniu określonym w art. 299 § 1, są wyłączeni od orzekania w sprawie. Wprawdzie sprawa objęte zasięgiem tego postępowania nie dotyczą rozstrzygnięć merytorycznych w sprawie, niemniej jednak sam fakt, że wyrażone stanowisko w kwestiach poruszonych w orzeczeniu wydanym w tym trybie mogłoby rzutować w jakiś sposób na problematykę rozstrzyganą na rozprawie sądowej (np. że istnieją związki między oskarżonym a osobami, które wspólnie z nim winny być postawione w stan oskarżenia), już uzasadnia, aby dany sędzia nie orzekał merytorycznie w rozprawie sądowej.

XI. O ile chodzi o postępowanie sądowe, to projekt wprowadza następujące zmiany:

Projekt rezygnuje z wysoce relatywnego kryterium ograniczenia jawności postępowania sądowego, opartego na bliżej nie określonym zakłóceniu spokoju publicznego. W ogóle wydaje się, że kryterium to jest zbędne.

Również nie można utrzymać unormowania wyraźnie dyskryminującego obrońcę, pozwalającego na usunięcie go od udziału w sprawie. Abstrahując od statuowanej nierówności w tym przepisie, to po prostu przepis ten w praktyce (poza deklaracją, i to godną ubolewania) żadnych funkcji nie spełnia.

Na szczególną uwagę zasługują zmiany przepisów w wyraźny sposób ograniczających zasadę bezpośredniości i ciągłości (przede wszystkim art. 338, 340, 348 § 2, 350 § 2), nawet — jak to słusznie podnoszono — prowadzące w praktyce do ich przekreślenia. Na niestosowność takich rozwiązań w obowiązującym k.p.k. zwracano uwagę jeszcze przed jego wejściem w życie. Wówczas jednak zwolennicy obciążającego unormowania twierdzili, że

przepisów tych nie będzie się nadużywać. Praktyka przerosła wszelkie oczekiwania. Znane są w orzecznictwie SN wypadki trwania czasu przerwy powyżej 9 miesięcy czy orzekania w dalszym ciągu mimo zmiany składu sądu. Obowiązujące przepisy stanowią ponadto przejaw oczywistej antynomii pomiędzy art. 348 § 2 i 350 § 2 a art. 388 pkt 2, którą trzeba było dopiero wyjaśniać w drodze wykładni doktryny oraz orzecznictwa SN. Co więcej, rozwiązania powyższe były powszechnie krytykowane w doktrynie oraz ograniczone w drodze wykładni, co prawda *praeter legem* w orzecznictwie SN i nie mogły się ostać. W związku z tym projekt przewiduje skreślenie powyższych przepisów.

Szczególne trudności i rozbieżności wykładni w doktrynie oraz w orzecznictwie SN wywołują przepisy dotyczące zwrotu sprawy do uzupełnienia postępowania przygotowawczego oraz ujawnienia na rozprawie nowego czynu. Istniejące trudności wykładni na tle unormowania art. 344 § 1 uzasadniają zmiany tego przepisu w kierunku uściślenia oraz ograniczenia możliwości przekazywania akt sprawy do uzupełnienia śledztwa lub dochodzenia przez zmianę kryterium opartego na zupełnie nieokreślonym pojęciu „znaczących trudności”. Projekt rezygnuje z powyższego tak relatywnego kryterium, przyjmując, że korzystanie z art. 344 § 1 k.p.k. mogą uzasadnić wyłącznie sytuacje, gdy kwalifikacja uchybień postanowienia przygotowawczego na rozprawie czy to w drodze ponownego dokonania tych czynności, czy też w drodze uzupełnienia postępowania dowodowego wymagałaby przeprowadzenia czynności dochodzeniowych lub operacyjnych.

Również redakcja art. 344 § 2 k.p.k. wobec szczególnie rozbieżnych poglądów doktryny oraz orzecznictwa SN wymagała zmian nowelizacyjnych. Dotyczy to właściwie jednego zagadnienia: zakresu związania prokuratora decyzją sądu podjętą w trybie art. 344 § 1 k.p.k. Wymagała bowiem wyraźnego unormowania kwestia, czy sąd przekazując sprawę w trybie art. 344 § 2 k.p.k. ma obowiązek wskazania konkretnych osób i czynów, czy też może ograniczyć się do żądania pociągnięcia do odpowiedzialności karnej bliżej nie określonych osób oraz czynów, a co za tym idzie, kwestia ustalenia zakresu uprawnień prokuratora, któremu przekazano sprawę w omawianym trybie; w szczególności chodziło o wyjaśnienie, czy ma obowiązek wszczęcia postępowania w sprawie czy przeciw konkretnemu podejrzanemu. Projekt przewiduje, że sąd wydając postanowienie w trybie art. 344 § 2 k.p.k. musi zawsze wskazać konkretne osoby, przeciwko którym toczy się postępowanie, prokurator zaś przy nie zmienionym stanie faktycznym i prawnym ma obowiązek wszczęcia postępowania przeciwko konkretnym, wskazanym w postanowieniu sądu, osobom.

Również niezadawalające wydają się rozwiązania dotyczące sytuacji związanych z wyjściem na rozprawie innego czynu niż zarzucony oskarżonemu aktem oskarżenia. Obowiązujący k.p.k. w art. 345 pominął bowiem rozstrzygnięcie w sposób jednoznaczny sprawy zwrócenia akt w celu rozszerzenia postępowania na inne czyny oskarżonego, nie objęte aktem oskarżenia.

Niezbędne było zatem wyraźne unormowanie w projekcie, przewidujące, że gdy istnieją przeszkody w rozpoznaniu na rozprawie sądowej czynu objętego aktem oskarżenia oraz nie ujawnionego, a wspólne ich rozpatrywanie zapewni prawidłowe wyrokowanie w sprawie, sąd może zwrócić całą sprawę co do obu czynów do postępowania przygotowawczego w celu rozszerzenia postępowania o nowy czyn.

Wątpliwości nasuwa również redakcja art. 346, dotyczącego poprawienia w toku rozprawy kwalifikacji prawnej czynu w związku z uzależnieniem stosowania tego przepisu od oceny sądu; chodzi o to, czy to uprzedzenie ma znaczenie dla stron, a zwłaszcza dla obrony oskarżonego. To właśnie ograniczenie, nie wiadomo czym uzasadnione, nasuwa wątpliwości. Nie zostały bowiem przytoczone żadne argumenty, które wskazywałyby *ratio legis* tego sformułowania. Dlaczego sąd ma oceniać, na jakiej podstawie oraz kiedy, czy zmiana kwalifikacji ma znaczenie dla stron, i to nawet zmiana na surowszą? W szczególności, że właśnie od oceny stron zależy, którą kwalifikację uważają za bardziej hańbiącą lub rodzącą w różnych płaszczyznach, nie tylko prawnych, niekorzystne dla nich skutki. Projekt przewiduje skreślenie tego ograniczenia.

Wreszcie projekt stara się zerwać z ukształtowaną dotychczas praktyką wywodzącą się z błędnego założenia, że podstawą orzekania sądu I instancji są wyłącznie materiały zebrane

w postępowaniu przygotowawczym, i to w drodze w pewnym sensie ich powtarzania na rozprawie. Wytworzyła się przy tym praktyka, że na rozprawie przewodniczący przeprowadza dowody w ten sposób, że śledzi, czy stanowią one powielenie materiałów zebranych w postępowaniu przygotowawczym. Powyższe założenie trzeba było uznać za błędne. Materiały zebrane w postępowaniu przygotowawczym powinny przede wszystkim stanowić podstawę wniesienia aktu oskarżenia przez prokuratora w oparciu o zebrane i utrwalone dowody. Natomiast podstawą orzekania sądu winien być w zasadzie materiał dowodowy zebrany w postępowaniu sądowym, a wyjątkowo przygotowawczym, jeżeli zostanie on nadto utrwalony w sposób zapewniający pełną wiarygodność.

W związku z tym w projekcie nastąpiło przeredagowanie art. 357 w kierunku położenia innych akcentów: przyjęto, że podstawę wyroku może stanowić tylko całościowy obraz okoliczności przeprowadzonych w toku rozprawy, a wyjątkowo ujawnionych. Jednocześnie projekt dopuszcza wykorzystanie materiałów zebranych w postępowaniu przygotowawczym — na rozprawie sądowej jedynie wówczas, gdy dowody zostaną przeprowadzone przez sędziego śledczego. W innych sytuacjach, gdy dowody były zebrane i utrwalone w postępowaniu przygotowawczym przez inne organy, to aby mogły mieć wartość dowodową, muszą być przeprowadzone ponownie przez sędziego śledczego bądź przez prokuratora przy udziale obrońcy.

Mogą się jednak zdarzyć sytuacje, gdy czynności nie cierpiące zwłoki będą uzasadniały przesłuchanie, np. świadka, nie przez sędziego śledczego oraz bez udziału obrońcy. W tym wypadku, gdy zachodzi konieczność natychmiastowego zabezpieczenia dowodu z powodu całkowitego lub częściowego jego zaginięcia lub zatarcia albo gdy taka konieczność wynika z obawy, że dowodu nie będzie można przeprowadzić bezpośrednio na rozprawie, organ uprawniony do dokonania wspomnianych czynności w dochodzeniu prokuratorskim może ich dokonać przy udziale dwóch przybranych osób.

XII. Poważne wątpliwości nasuwają w doktrynie rozwiązania obowiązującego k.p.k. w przedmiocie środków odwoławczych. Były one natury zasadniczej, dotyczyły bowiem ukształtowanego modelu środków odwoławczych. Chodziło o to, czy mamy nadal afirmować rozwiązania powszechnie krytykowane w dyskusji nad projektem k.p.k. z 1969 r., a statuujące rozwiązanie oparte na założeniach modelu apelacyjnej kontroli, i to często jednoinstancyjnej.

Już problem oparcia kontroli odwoławczej na systemie dwóch czy trzech instancji jest dyskusyjny. Projekt afirmuje system kontroli w ramach dwóch instancji, ale zawsze przestrzeganych. Dotychczasowe rozwiązania obowiązującego k.p.k. stwarzają pełne możliwości do orzekania jednoinstancyjnego. Zgodnie bowiem z art. 383 § 1, SN może orzec w nieograniczonym zakresie odmiennie niż to uczynił sąd I instancji, i to jednoinstancyjnie, gdyż jego orzeczenie nie podlega już zaskarżeniu w drodze zwykłych środków odwoławczych. Tak więc sąd wojewódzki może np. skazać uniewinnionego lub zaostrzyć wymierzoną uprzednio karę na podstawie własnych, odmiennych ustaleń (art. 386 § 2) w drodze przeprowadzenia nowych dowodów (art. 402 § 2) bądź ich nie przeprowadzając. Podawane są przykłady z praktyki, gdy sąd pierwszej instancji jednomyślnie (3 sędziów) uniewinnił oskarżonego, a SW rewizyjny większością głosów go skazał. Tak więc może się zdarzyć, że wyrok SW zapadnie większością dwóch głosów przeciwko w sumie głosom czterech sędziów, i to z wyłączeniem czynnika ludowego, i będzie wydany przez sędziów zawodowych. Zbliżone, chociaż nieco ograniczone możliwości miał SN, który mógł sam zmienić wyrok SW w części dotyczącej kary na podstawie własnych ustaleń faktycznych bez żadnych ograniczeń. Znane są przykłady z praktyki, gdy SN zmienił karę pozbawienia wolności, wymierzoną przez SW, na karę śmierci, nawet nie oglądając oskarżonego. Takich rozwiązań ustawodawczych, sprowadzających się faktycznie do orzekania jednoinstancyjnego, nie można było afirmować.

Projekt wysuwa alternatywne propozycje zmian, zapewniające zawsze oskarżanie dwuinstancyjne. Możliwe są dwie koncepcje rozwiązań. Pierwsza z nich, zbliżona do rozwiązań znanych innym ustawodawcom socjalistycznym, przewiduje, że sąd odwoławczy jednolicie (zarówno SW, jak i SN) nie może sam ani skazać uniewinnionego, ani zaostrzyć wymierzonej mu kary poza wymierzeniem obowiązkowym kar dodatkowych. Gdyby jednak względy natury

ekonomicznej nie pozwalały na wprowadzenie powyższego unormowania, możliwe jest rozważenie koncepcji zbliżonej do proponowanej w projekcie k.p.k. z 1959 r. W takim wypadku każdorazowo, gdy sąd odwoławczy orzeka odmiennie (poza pewnymi wyjątkami) niż sąd I instancji, służy na to orzeczenie rewizja do wyższej instancji. Niezależnie od tego projekt wprowadza szereg zmian w przepisach, które wprowadziły rozbieżności w doktrynie i orzecznictwie SN. Przede wszystkim projekt wprowadza zmiany w art. 389 w związku z niejednoznacznością i niekonsekwentną redakcją powyższego przepisu, dotyczącą sprawy, czy ma on zastosowanie wyłącznie na korzyść oskarżonego, czy też na jego niekorzyść. Projekt uznaje za niesłuszne ograniczenie zasięgu omawianego przepisu wyłącznie do sytuacji korzystnych dla oskarżonego. Albowiem wyrok może być oczywiście niesłuszny również w sytuacji, gdy błędnie zaskarżono go na niekorzyść oskarżonego tylko w niektórych częściach. Dlaczego błąd oskarżyciela ma stanowić premię dla przestępcy? Jakże raczej miałyby przemawiać za ograniczeniem kontroli sądu odwoławczego, w szczególności że w pełni będzie respektowany zakaz *reformationis in peius*.

Z wykładnią art. 389, jak i innych przepisów, np. art. 388 czy 404, wiąże się ściśle sprawa określenia pojęcia „granice środka odwoławczego”. Brak w tej materii wyraźnego unormowania niekorzystnie rzutuje na praktykę, albowiem pojęcie to nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego, lecz rodzi daleko idące konsekwencje praktyczne. Przyjęcie, jak to czasem się czyni, konstrukcji pozwalającej na objęcie pojęciem „granice środka odwoławczego” również „w kierunku środka odwoławczego” może doprowadzić do obalenia obowiązującego zakazu *reformationis in peius*. Albowiem trzeba pamiętać, że przy takim założeniu wszędzie tam, gdzie k.p.k. używa pojęcia „niezależnie od granic środka odwoławczego”, należy rozumieć również „niezależnie od kierunku środka odwoławczego”. Konsekwencje tego stanu rzeczy możemy obserwować w praktyce, chociażby na tle szczególnie rozbieżnej wykładni art. 404 k.p.k. w orzecznictwie SN, spotykamy bowiem trzy kierunki wykładni w tej samej kwestii. Sytuacja taka jest nienormalna. Należało więc wyraźnie określić w ustawie pojęcie „granice środka odwoławczego”, widząc zarazem konsekwencje praktyczne, jakie będą stąd wynikały.

Projekt przyjmuje, że pojęcie „granice środka odwoławczego” winno określać wyłącznie podmiotowe i przedmiotowe części orzeczenia zaskarżonego przez strony. Projekt wprowadza pewne zmiany w tzw. bezwzględnych powodach uchybienia orzeczenia, uzupełniając ten przepis przyczynami nieważności z mocy samego prawa, a nadto rezygnując z budzącego wątpliwości w orzecznictwie SN sformułowania, w którym przewidziano sytuację, gdy sprawę rozpatruje się w nieobecności oskarżonego, którego obecność była obowiązkowa, przez co został on pozbawiony możliwości obrony. Powyższa redakcja sugerowałaby, że nie wystarczy nieobecność oskarżonego, ale sąd musi jeszcze stwierdzić, że został on pozbawiony możliwości obrony. Wydaje się oczywiste, że z istoty rzeczy wynika, iż jak oskarżonego nie ma na rozprawie, to nie mógł on skutecznie się bronić. Po co więc wprowadzono powyższą klauzulę? Chyba nie po to, aby stwarzać podstawy do rozbieżnej wykładni w praktyce, co na tle wspomnianej redakcji można zaobserwować.

Podobnie wyraźnie przewidziano, że pkt 6 i 9 powyższego przepisu mogą mieć zastosowanie wyłącznie na korzyść oskarżonego. Projekt odstępuje od niesłusznego pominięcia w obowiązującym k.p.k. dopuszczalności skarżenia części wyroku, dotyczącej wyłącznie jego uzasadnienia. W doktrynie obszernie uzasadniono, że strony mają racjonalne podstawy skarżenia wyłącznie uzasadnienia orzeczenia. Obowiązujący k.p.k. w sposób dość szczególny unormował sprawę przeprowadzenia postępowania dowodowego w sądzie odwoławczym, przede wszystkim w SN. Statuuje się bowiem dwustopniowy pośredni sposób przeprowadzenia dowodów osobowych w SN. Zgodnie z art. 402 § 3 dowody osobowe, a więc ze świadków czy nawet oskarżonych, przeprowadza się przez sędziego delegowanego czy też przez sąd wezwany. Rozwiązanie powyższe, abstrahując od sprawy odstępstwa od zasady bezpośredniości, może prowadzić do sytuacji sprzecznych z ekonomią procesową, a czasami nawet ze zdrowym rozsądkiem. Wyobraźmy sobie, że w SN obrońca w sprawie z Koszalina wnosi

o przesłuchanie świadków, których potrzebę przesłuchania SN podziela, a którzy znajdują się w SN. Cóż SN może zrobić? Albo delegować sędziego ze składu sądu — co spowoduje przerwę w rozprawie oraz nierozpoznanie innych spraw — w celu przesłuchania świadków, a następnie orzekać na podstawie protokołów, a więc papierowych dowodów, albo zlecić przesłuchanie świadków znajdujących się w SN — sądowi wezwanemu w Koszalinie. A gdy oskarżony obecny na rozprawie w SN chce złożyć wyjaśnienia, np. przyznać się do winy, SN musi zlecić przesłuchanie oskarżonego w wyżej przedstawiony sposób. Czy takie unormowanie można akceptować? Wydaje się, że nie. Projekt przewiduje rozwiązanie analogiczne jak w sądzie rewizyjnym odnośnie do przeprowadzania dowodów osobowych — również w SN.

Projekt zwiększa gwarancję udziału stron w postępowaniu odwoławczym, skreślając § 2 art. 400, a nadto zmieniając redakcję art. 401. Redakcja obowiązującego art. 401 w poważnym stopniu ogranicza prawa oskarżonego do obrony przez pozostawienie do uznania sądu, czy należy sprowadzić na rozprawę w sądzie odwoławczym oskarżonego pozbawionego wolności. Przecież w sądzie odwoławczym oskarżonego o największych dobrach człowieka — czci, wolności, a czasem nawet o życiu. Czy można zgodzić się na rozwiązania pozbawiające oskarżonego udziału we własnej sprawie? A przecież znane są wypadki, gdy zapadły nawet orzeczenia zmieniające karę pozbawienia wolności na karę śmierci bez udziału w rozprawie oskarżonego. Dlatego projekt przewiduje obowiązek sądu zarządzenia sprowadzenia oskarżonego pozbawionego wolności na rozprawę w sądzie odwoławczym, gdy oskarżony tego żąda.

Wbrew panującym w przeważającej mierze poglądom, że zakazu *reformationis in peius* nie należy ograniczać tylko do kary, obowiązujący k.p.k. w szczególny sposób rozwiązał to zagadnienie. Przyjął bowiem w art. 383 § 1, że w instancji rewizyjnej powyższy zakaz rozciąga się na wszelkie dolegliwości, a w razie przekazania sprawy do ponownego rozpoznania odnosi się wyłącznie do zaostrzenia kary. Stanowisko to jest zupełnie niezrozumiałe i niczym nie uzasadnione. Projekt przewiduje jednolite unormowania obowiązywania zakazu *reformationis in peius* przez przyjęcie rozwiązań, które by bez żadnych wyjątków stanowiły, że w razie wniesienia środka odwoławczego na korzyść oskarżonego nie wolno pogorszyć jego sytuacji procesowej ani w sądzie odwoławczym, ani w wypadku uchylenia orzeczenia w sądzie I instancji. Dotyczyć to powinno możliwości zaostrzenia kary, jak i poprawienia kwalifikacji prawnej na surowszą, dokonywania niekorzystnych dla oskarżonego ustaleń faktycznych czy rozstrzygnięcia niekorzystnego w przedmiocie roszczeń cywilnoprawnych itp.

XIII. Projekt wprowadza zmiany w środkach kontroli prawomocnych orzeczeń sądowych.

Jeżeli chodzi o rewizję nadzwyczajną, to obejmuje jej zasięgiem również prawomocne i kończące postępowanie zarządzenia, które często dotyczą bardzo istotnych kwestii.

Zostały też uwzględnione postulaty podnoszone w doktrynie, wskazujące, że korzystanie z rewizji nadzwyczajnej na niekorzyść oskarżonego faktycznie może prowadzić do oddalenia zakazu *reformationis in peius* w sytuacjach, gdy orzeczenie sądu niższej instancji było zaskarżone wyłącznie na korzyść oskarżonego. Należało się zatem zdecydować, i to na drodze wyraźnego unormowania, czy dopuścić obalenia zakazu *reformationis in peius* w związku z wniesieniem rewizji nadzwyczajnej, czy nie. Projekt opowiedział się za tym ostatnim rozwiązaniem. Istniejące w praktyce trudności związane z umieszczeniem w przepisach o wznowieniu postępowania bezwzględnych powodów uchylenia orzeczenia (art. 388) prowadziły do poważnych trudności wykładni. Abstrahując od rozbicia jednolitej konstrukcji wznowienia postępowania przez sprowadzenie tej instytucji na płaszczyznę środków odwoławczych, obowiązujące unormowania wywołują trudności wykładni w odniesieniu do zasad stosowania rewizji nadzwyczajnej, a także do wznowienia postępowania w związku z korzystaniem z art. 388 k.p.k.

Projekt przewiduje unormowanie stanowiące, że istnienie uchybień przewidzianych w art. 388 k.p.k. upoważnia strony do samodzielnego wniesienia rewizji nadzwyczajnej.

W celu podkreślenia obowiązywania legalizmu przy wnoszeniu rewizji nadzwyczajnej projekt używa pojęcia „wniosek” zamiast „podanie” w związku z wniesieniem rewizji nadzwyczajnej przez uprawnione przedmioty. Projekt dla wyjaśnienia mogących powstać wątpliwości skreśla niezręczne sformułowanie w art. 474 § 1 (ust. 2 list. a), sugerujące, jakoby należało wznowić postępowanie, gdy skazano za inne przestępstwo. Skazanie za przestępstwo X nie stanowi przeszkody dla ścigania bez wznowienia postępowania za przestępstwo Y.

XIV. W związku z wprowadzeniem zmian w postępowaniu przygotowawczym wprowadza się odpowiednie zmiany rozdziału 55, 56 i 57 oraz w postępowaniu karnym w sprawach podlegających orzecznictwu sądów wojskowych.

Warszawa, lipiec 1986

KODEKS KARNY WYKONAWCZY

Autorski projekt nowelizacji przygotowany przez *Andrzeja Rzeplińskiego*

CZEŚĆ OGÓLNA

Rozdział I

Art. 1 § 1 otrzymuje brzmienie: Wykonanie orzeczeń w postępowaniu karnym sądowym i postępowaniu w sprawach o wykroczenia rozpoznanych przez sąd odbywa się według przepisów niniejszego kodeksu.

§ 2 otrzymuje brzmienie: W postępowaniu wykonawczym w kwestiach nie uregulowanych w niniejszym kodeksie stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu karnego lub postępowania w sprawach o wykroczenia.

Rozdział II

Art. 2 — proponuje się dwa warianty:

Wariant I — pozostawić ten przepis bez zmian, z tym że należy skreślić w pkt 5 wyraz „prokurator”, a w pkt 10 dodać wyrazy „wymienione w przepisach szczególnych”.

Wariant II — art. 2 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Podstawowymi organami wykonującymi orzeczenia są:

- 1) sąd pierwszej instancji,
- 2) sąd penitencjarny,
- 3) prezes sądu lub upoważniony sędzia,
- 4) sędzia penitencjarny.

§ 2. Ponadto organami wykonującymi orzeczenia są:

- 1) administracja zakładu karnego, aresztu śledczego, ośrodka przywracania społecznego, ośrodka pracy przymusowej lub innego zakładu przewidzianego w przepisach prawa karnego,
- 2) właściwy organ administracji państwowej stopnia podstawowego,
- 3) sądowe i administracyjne organy egzekucyjne,
- 4) uspołeczniony zakład pracy,
- 5) inne organy uprawnione do wykonywania orzeczeń wymienionych w przepisach szczególnych.

Art. 3 § 1 do 3 pozostaje bez zmian.

Dodaje się § 4: W sprawach zastrzeżonych w niniejszym kodeksie dla sędziego penitencjarnego przepis § 2 i 3 stosuje się odpowiednio.

Art. 4 otrzymuje brzmienie: Zakłady karne, areszty śledcze, ośrodki przywracania społecznego i ośrodki pracy przymusowej podlegają ministrowi sprawiedliwości.

Art. 5 pozostaje bez zmian.

Rozdział III

Art. 6 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Prokurator może brać udział w postępowaniu wykonawczym, składać wnioski i wnosić zażalenia na postanowienia wydane w tym postępowaniu.

§ 2. Udział prokuratora w postępowaniu wykonawczym jest obowiązkowy w wypadkach przewidzianych w niniejszym kodeksie.

Rozdział IV

Art. 7 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

§ 3 otrzymuje brzmienie: W procesie wykonywania kary lub innych środków skazany ma prawo do humanitarnego traktowania i poszanowania godności ludzkiej.

Art. 8 i 9 pozostają bez zmian.

Rozdział V

Art. 10 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

Dodaje się § 3: Jeżeli skazany zmienił miejsce zamieszkania i nie podał nowego adresu albo nie przebywa pod wskazanym przez siebie adresem, pismo wysłane pod ostatnio wskazanym adresem uważa się za doręczone.

Art. 11 pozostaje bez zmian.

Art. 12 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Odpis lub wyciąg orzeczeń podlegających wykonaniu przesyła się prokuratorowi tylko na jego wniosek.

§ 4 otrzymuje brzmienie: Organy i zakłady wymienione w § 1 zawiadamiają sąd o rozpoczęciu i zakończeniu wykonywania orzeczenia, a prokuratora na jego wniosek.

Art. 13 do 15 pozostają bez zmian.

Art. 16 otrzymuje brzmienie: Wobec skazanego, który nie jest obywatelem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej i na jej terenie przebywa tylko czasowo, wymierzoną mu za występki karę pozbawienia wolności nie przekraczającą 5 lat lub karę aresztu sąd uznając wykonanie tej kary za niecelowe może zamienić na grzywnę w wysokości określonej w art. 36 § 2 i 3 kodeksu karnego. W takim wypadku wykonanie kary pozbawienia wolności lub aresztu ustaje z chwilą uiszczenia grzywny.

Art. 17 pozostaje bez zmian.

Art. 18 § 1 ust. 2: wyrazy „wydział opieki społecznej przydziu właściwej rady narodowej” zastępuje się wyrazami „organ opieki społecznej”.

Ust. 1 i 3 pozostają bez zmian.

Art. 19 pozostaje bez zmian.

Art. 20 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Sąd orzeka z urzędu, na wniosek sądowego kuratora zawodowego, prokuratora, skazanego lub jego obrońcy.

§ 3 pozostaje bez zmian.

Art. 21 otrzymuje brzmienie: O terminie i celu posiedzenia zawiadamia się prokuratora oraz obrońcę skazanego, gdy został ustanowiony w postępowaniu wykonawczym. Biorą oni udział w posiedzeniu, jednakże ich niestawiennictwo nie wstrzymuje rozpoznania sprawy, chyba że udział obrońcy jest obowiązkowy w myśl art. 9 § 1. Odpis wydanego orzeczenia doręcza się im tylko na ich wniosek.

Art. 22 do 25 pozostają bez zmian.

Art. 26 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Uchylenie lub zmiana postanowienia na niekorzyść skazanego nie może nastąpić po upływie 2 miesięcy od uprawomocnienia się postanowienia.

§ 3 pozostaje bez zmian.

Rozdział VI

Art. 27 do 33 ujmują się wariantowo:

Wariant I — przepisy te pozostają bez zmian, z tym że w art. 27 i 29 wyrazy „ośrodka przystosowania społecznego” zastępuje się wyrazami „ośrodek przywracania społecznego” oraz dodaje się „ośrodek pracy przymusowej”.

Wariant II — art. 27 otrzymuje brzmienie: Nadzór nad legalnością i przebiegiem wykonywania kary pozbawienia wolności, kary aresztu, kary aresztu wojskowego, tymczasowego aresztowania oraz nad pobytem w ośrodku przywracania społecznego i ośrodka pracy przymusowej sprawuje sędzia penitencjarny.

Art. 28 pozostaje bez zmian.

Art. 29 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Nadzór nad prawidłowością i legalnością zatrzymania oraz wykonania środków zapobiegawczych w toku postępowania przygotowawczego sprawuje głównie sąd rejonowy miejscowo właściwy, a w toku postępowania sądowego — sąd, w którym sprawa się toczy. Przepis ten nie narusza ustawowych uprawnień sędziego penitencjarnego.

§ 2. Do nadzoru przewidzianego w § 1 i 2 stosuje się odpowiednio art. 3 § 3 i 4 niniejszego kodeksu (w ujęciu projektu).

§ 3. Prokurator sprawuje nadzór nad postępowaniem przygotowawczym oraz nad czynnościami poprzedzającymi to postępowanie, prowadzonymi przez Milicję Obywatelską lub inny organ do tego upoważniony, oraz nad przestrzeganiem prawa w procesie wykonywania orzeczeń w zakresie przewidzianym w ustawie o Prokuraturze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Przepis ten nie narusza ustawowych uprawnień sądu i sędziego penitencjarnego.

Art. 30 otrzymuje brzmienie: Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym PRL określi bliżej zakres i tryb sprawowania nadzoru penitencjarnego, a także nadzoru, który sprawować ma miejscowo właściwy sąd rejonowy, sąd, w którym sprawa się toczy, sąd wojskowy bądź prokurator.

Art. 31: Sędzia penitencjarny, wyznaczony sędzia miejscowo właściwego sądu rejonowego bądź sądu, w którym sprawa się toczy, sądu wojskowego i prokurator mają prawo wstępu na teren zakładu oraz pomieszczeń, w których przebywają osoby pozbawione wolności, i poruszania się na terenie tego zakładu w każdym czasie bez ograniczeń, jak również prawo przeglądania dokumentów i żądania wyjaśnień od administracji zakładu, przeprowadzania na osobności rozmów z osobami osadzonymi w zakładzie oraz badania ich skarg i wniosków w zakresie sprawowanego nadzoru.

Art. 32 otrzymuje brzmienie: Jeżeli okaże się, że zarządzenie sędziego penitencjarnego i decyzja sędziów wymienionych w art. 31 bądź prokuratora wymagają uzgodnienia, w razie potrzeby w sprawie decyduje ostatecznie sąd penitencjarny. W wydaniu decyzji sądu nie może brać udziału sędzia, który wydał zarządzenie.

Art. 33 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Jeżeli zdaniem sędziego penitencjarnego, sędziów wymienionych w art. 31 lub prokuratora zachodzi potrzeba wydania decyzji nie należącej do ich właściwości, a w szczególności decyzji o charakterze administracyjnym, przekazują właściwemu organowi swoje spostrzeżenia wraz z odpowiednimi wnioskami.

§ 2. Organ wymieniony w § 1 zawiadamia sędziego penitencjarnego, odpowiednio sędziów wymienionych w art. 31 lub prokuratora w terminie 14 dni o zajęтым stanowisku. W razie uznania tego stanowiska za niezadowolające, sprawę przedstawia się organowi nadrzędnemu nad organem wymienionym w § 1; organ nadrzędny zawiadamia odpowiedniego sędziego lub prokuratora o sposobie załatwienia sprawy.

Rozdział VII

Art. 34 § 1 otrzymuje brzmienie: Właściwe terenowe organy administracji państwowej, zakłady pracy i organizacje społeczne mają obowiązek w przewidzianym zakresie prawnym udzielić pomocy w społecznej adaptacji osobom zwolnionym z zakładów karnych, aresztów śledczych, ośrodków przywracania społecznego i zakładów leczniczych wykonujących środki zabezpieczające, w celu utratwienia wyników resocjalizacji i tym samym przeciwdziałania powrotowi do przestępstwa.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Pomoc ta polega w szczególności na ułatwieniu znalezienia pracy, zapewnieniu w razie potrzeby czasowego zakwaterowania, leczenia i umieszczenia

w odpowiednim zakładzie opiekuńczym oraz udzieleniu niezbędnych środków materialnych na wydatki w pierwszym okresie po zwolnieniu. Okres trwania świadczeń materialnych, o których wyżej mowa, określają odrębne przepisy.

Dodaje się § 3 w brzmieniu: Karalność nie może stanowić przeszkody w zatrudnieniu zwolnionego. Zakład pracy ma obowiązek zatrudnić osobę zwolnioną, jeżeli bezpośrednio przed pozbawieniem wolności była jego pracownikiem, chyba że nie ma takich możliwości albo przeciwnie temu zatrudnieniu przemawiają względy społeczne.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: Skazani odbywający karę w zakładach karnych, tymczasowo aresztowani umieszczeni w ośrodkach przywracania społecznego i zakładach leczniczych wymienionych w art. 34 § 1, którzy z przyczyn od nich niezależnych nie mogą być zatrudnieni odpłatnie i nie otrzymują pomocy materialnej spoza zakładu, mogą otrzymywać zasiłki pieniężne ze środków przeznaczonych na pomoc w adaptacji społecznej.

Dodaje się § 5 w brzmieniu: Rodzinom osób odbywających karę pozbawienia wolności, tymczasowo aresztowanych, umieszczonych w ośrodku przywracania społecznego i w zakładach leczniczych wymienionych w art. 34 § 1, które znajdują się w trudnych warunkach, udziela się stosownej pomocy materialnej na zasadach ogólnych bądź z funduszy, o których mowa w art. 34 § 4.

Art. 35 pozostaje bez zmian.

Rozdział VIII

Art. 36 skreśla się jako bezprzedmiotowy w razie przyjęcia rozwiązań proponowanych w art. 111 społecznego projektu nowelizacji kk.

Należy też stosownie zmienić dalszą numerację przepisów. W razie utrzymania art. 111 kk. w dotychczasowym brzmieniu, art. 36 pozostaje bez zmian.

CZĘŚĆ SZCZEGÓLNA

Rozdział IX

Art. 37 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Dla osiągnięcia celu określonego w § 1 prowadzi się działalność resocjalizacyjną polegającą na oddziaływaniu zwłaszcza przez pracę, naukę i zajęcia kulturalno-oświatowe oraz na poddaniu skazanego dyscyplinie i porządkowi w odpowiednim zakładzie.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Celem indywidualizacji form i metod oddziaływania resocjalizacyjnego zakład penitencjarny ma obowiązek wykorzystywać wszystkie posiadane informacje dotyczące osoby skazanego, a w razie potrzeby uzupełniać je i korzystać z wyników badań specjalistycznych, a zwłaszcza psychologicznych.

§ 4 otrzymuje brzmienie dotychczasowego § 3.

Dodaje się § 5 w brzmieniu: Konsekwentne, sprawiedliwe i szanujące godność ludzką postępowanie funkcjonariuszy służby penitencjarnej ze skazanymi ma zapewniać praworządne i humanitarne wykonywanie kary pozbawienia wolności.

Dodaje się § 6 w brzmieniu: Celem doskonalenia efektów resocjalizacyjnych i pomocy w społecznej adaptacji skazanych administracja zakładów karnych współdziała z odpowiednimi instytucjami i organizacjami społecznymi oraz z rodzinami skazanych.

Dodaje się § 7 w brzmieniu: W realizacji celów wykonywania kary pozbawienia wolności, utrzymania więzi skazanego ze społeczeństwem oraz zachowania kontroli społecznej nad procesem wykonywania kary — administracja zakładów karnych współpracuje ze społeczną komisją patronacką lub radą penitencjarną, którą powołuje naczelnik zakładu karnego w porozumieniu z właściwym organem administracji państwowej i odpowiednimi organizacjami społecznymi. Zakres i formy współdziałania, o których mowa w art. 37 § 6, oraz powoływania i funkcjonowania organu, o którym mowa w niniejszym przepisie, określają odrębne przepisy.

Art. 38 pozostaje bez zmian.

Art. 39 § 1 otrzymuje brzmienie: Zakłady karne dzielą się na:

- 1) zakłady karne zwykłe,
- 2) zakłady karne dla recydywistów,
- 3) zakłady karne dla młodocianych,
- 4) zakłady karne dla skazanych za przestępstwa nieumyślne,
- 5) zakłady karne dla skazanych wymagających stosowania szczególnych środków leczniczo-wychowawczych,
- 6) zakłady karne dla odbywających karę aresztu wojskowego,
- 7) zakłady karne dla odbywających karę aresztu orzeczoną za wykroczenia.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Zakłady karne wymienione w § 1 mogą być organizowane jako:

- 1) zakłady typu zamkniętego,
- 2) zakłady typu półotwartego — ośrodki pracy,
- 3) zakłady typu otwartego — ośrodki pracy.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Minister Sprawiedliwości może w drodze rozporządzenia tworzyć inne rodzaje i typy zakładów karnych niż wymienione w § 1 i 2.

Art. 40 otrzymuje brzmienie:

§ 1. skazani powinni odbywać karę w zakładach karnych typu ośrodka pracy, chyba że osobowość, indywidualne potrzeby wychowawcze, konieczność stosowania innych metod i środków oddziaływania resocjalizacyjnego albo względy bezpieczeństwa stoją temu na przeszkodzie.

Dodaje się § 2 w brzmieniu: Zasady kierowania i klasyfikowania skazanych do zakładów karnych wymienionych w art. 39 oraz wykonywania kary w tych zakładach i przenoszenia skazanych w ramach poszczególnych rodzajów i typów zakładów karnych określa regulamin.

Art. 41 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

Dodaje się § 3 w brzmieniu: W skład komisji penitencjarnej wchodzi z urzędu: naczelnik zakładu lub jego zastępca, kierownicy działów, a zwłaszcza penitencjarnego, rozmieszczenia i zatrudnienia, ochrony, dyrektor szkoły, psycholog i lekarz.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: Organizację, zakres działania i zasady funkcjonowania komisji penitencjarnych oraz podejmowania decyzji dla nich zastrzeżonych określają odrębne przepisy.

Dodaje się § 5 w brzmieniu: Od decyzji komisji penitencjarnej przysługuje skazanemu odwołanie do sędziego penitencjarnego w każdym czasie.

Art. 42 § 1 otrzymuje brzmienie: Sędzia penitencjarny i prokurator mogą brać udział w posiedzeniu komisji penitencjarnej i zgłaszać wnioski odnośnie do spraw będących przedmiotem posiedzenia.

§ 2 pozostaje bez zmian, z tym że po wyrazach „jest sprzeczna z prawem” skreśla się pozostałe wyrazy, a w to miejsce wprowadza się „lub względy penitencjarne tego wymagają”.

§ 3 pozostaje bez zmian.

Art. 43 § 1 otrzymuje brzmienie: Skazanego na karę pozbawienia wolności sąd wzywa do stawienia się w zakładzie karnym w wyznaczonym terminie.

§ 2 i 3 pozostają bez zmian.

Art. 44 § 1 otrzymuje brzmienie: Skazanych przyjętych do zakładu karnego poddaje się badaniom lekarskim celem ustalenia dokładnego stanu i kategorii zdrowia.

§ 2 otrzymuje brzmienie dotychczasowego § 1, z tym że skreśla się wyrazy „oznacza rygor”.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Rodzaj i typ zakładu karnego, w którym skazany ma odbywać karę, ustala się zwłaszcza w zależności od:

- płci,
- wieku,
- stanu zdrowia,
- rodzaju winy,
- poprzedniej karalności i wielokrotności odbywania kar pozbawienia wolności,
- wysokości orzeczonej kary i czasu pozostałego do jej odbycia,

- stopnia demoralizacji i podatności na resocjalizację,
- charakteru przestępstwa.

Dodaje się § 4 w brzmieniu dotychczasowego § 3, z tym że oznaczenie art. 39 § 1 pkt 6 — zastępuje się art. 39 § 1 pkt 5.

Art. 45 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2 pozostaje bez zmian, z tym że po wyrazach prawo decydowania skreśla się pozostałe wyrazy i w ich miejsce wprowadza się treść: „o rodzaju i typie zakładu karnego”.

Dodaje się § 3 w brzmieniu: Organa uprawnione do klasyfikacji skazanych z mocy obowiązujących przepisów mogą wydać wstępną decyzję klasyfikacyjną, która podlega weryfikacji po przeprowadzeniu badań osobowo-poznawczych skazanego.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Prokuratorem Generalnym PRL określi zasady, zakres, warunki i sposób przeprowadzania badań, o których mowa w § 3.

Art. 46 § 1 otrzymuje brzmienie: Zmianę określonego w wyroku rodzaju lub typu zakładu karnego może orzec tylko sąd penitencyjny; na postanowienie sądu skazanemu przysługuje zażalenie.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Jeśli po wydaniu postanowienia przez sąd penitencyjny zajdą nowe okoliczności uzasadniające zmianę rodzaju lub typu zakładu karnego, decyzję w tej kwestii może podjąć komisja penitencyjna, chyba że chodzi o obostrzenie sposobu odbywania kary.

Art. 47 otrzymuje brzmienie: Skazany ma obowiązek sumiennego wykonywania pracy, stosownej do jego stanu zdrowia, pobierania nauki w razie braku wykształcenia lub zawodu oraz przestrzegania ustalonego w zakładzie karnym porządku, a w szczególności posłuszeństwa wobec przełożonych i poprawnego stosunku do innych skazanych.

Art. 48 pkt 1 i 2 pozostają bez zmian.

Pkt 3 otrzymuje brzmienie: zatrudnienia i związanego z nim ubezpieczenia od wypadków oraz nabywania uprawnień do renty inwalidzkiej i emerytury na zasadach ogólnych, przy uwzględnieniu ograniczeń określonych w niniejszym kodeksie.

Pkt 4 pozostaje bez zmian.

Pkt 5 otrzymuje brzmienie: składania pisemnych próśb i skarg do władz oraz organów właściwych do ich rozpatrzenia; skargi skierowane do sądu lub prokuratora oraz organu nadrzędnego nad administracją zakładu karnego powinny bez otwierania i ocenizowania być przekazane adresatowi.

Pkt 6 pozostaje bez zmian.

Dodaje się pkt 7 w brzmieniu: wykonywania praktyk, korzystania z usług i uczestniczenia w obrzędach religijnych w miejscu zakwaterowania oraz w pomieszczeniu na ten cel przeznaczonym na zasadach określonych w odrębnych przepisach.

Art. 49 § 1 do 3 pozostają bez zmian.

§ 4 otrzymuje brzmienie: Za prace porządkowe oraz prace pomocnicze o charakterze administracyjno-gospodarczym wykonywane w obrębie zakładu karnego, a także za publiczne roboty porządkowe, wynagrodzenie skazanemu nie przysługuje, natomiast przysługuje, gdy prace te mają charakter społeczny i na wykonanie ich skazany wyraził pisemną zgodę. Za sumienną pracę bezpłatną mogą być przyznawane stosowne nagrody niezależnie od innych kryteriów regulaminowych.

Dodaje się § 5 w brzmieniu: Okres pracy bez wynagrodzenia nie może przekraczać trzech miesięcy w ciągu roku. Przepisy szczegółowe określą zakres wymienionych w niniejszym paragrafie rodzajów pracy.

Dodaje się § 6 w brzmieniu: Okresy zatrudnienia, o których mowa w art. 48 pkt. 3, zalicza się do okresów zatrudnienia w rozumieniu przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym, jeżeli skazany podjął stałą pracę w ciągu trzech miesięcy po zwolnieniu go z zakładu karnego i pozostawał w stosunku pracy przez okres co najmniej 5 lat.

Dodaje się § 7 w brzmieniu: W szczególnie społecznie uzasadnionych wypadkach ograniczenie zawarte w § 6 może nie być stosowane, jeżeli:

1) skazany w czasie zatrudnienia w zakładzie karnym lub w ciągu 5 lat od ustania tego zatrudnienia osiągnął wiek emerytalny,

2) w czasie zatrudnienia w zakładzie karnym lub w ciągu 18 miesięcy, a w razie choroby zawodowej w ciągu 2 lat od ustania zatrudnienia stał się inwalidą.

Art. 50 pozostaje bez zmian.

Art. 51 § 1 otrzymuje brzmienie: Skazanemu zatrudnionemu odpłatnie, a także nieodpłatnie na zasadach określonych w art. 49 § 4 przysługuje po roku nieprzerwanej pracy 13 dni roboczych płatnego wypoczynku. Okres wypoczynku może być dzielony za zgodą lub na wniosek skazanego.

§ 2 i 3 pozostają bez zmian.

Art. 52 § 1 pozostaje bez zmian, z tym że stawkę 20% zastępuje się stawką 30%.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Wysokość przypadającej skazanemu części należności za pracę zależy od postawy skazanego w pracy i jego stosunków rodzinnych oraz rodzaju i typu zakładu karnego, w którym odbywa karę.

Art. 53 § 1 pozostaje bez zmian, z tym że kwotę „300 złotych” zastępuje się wyrazami: „30% najniższego wynagrodzenia zasadniczego obowiązującego w uspołecznionych zakładach pracy”.

§ 2 i 3 pozostają bez zmian.

Art. 54 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Skazanemu choćby nieprawomocnie można zezwolić na samokształcenie i zdawanie egzaminów. Za zgodą naczelnika zakładu karnego skazany może brać udział w konsultacjach i zdawać egzaminy poza obrębem zakładu karnego, chyba że względy porządku i bezpieczeństwa stoją temu na przeszkodzie.

Art. 55 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Najwyższą nagrodę stanowi zezwolenie uprawniające do opuszczenia zakładu karnego na czas nie przekraczający jednorazowo 10 dni, a łącznie 30 dni w roku. Z nagrody tej mogą korzystać jedynie skazani, którzy odbyli co najmniej 1/3 części orzeczonej kary, ale nie mniej niż 6 miesięcy i wykazali się postępami w resocjalizacji.

§ 4 pozostaje bez zmian.

Art. 56 § 1 otrzymuje brzmienie: Za uchylanie się od wykonywania obowiązków lub za naruszenie porządku i dyscypliny w zakładzie karnym lub w miejscu pracy skazany podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej; nie wyłącza to odpowiedzialności karnej, jeżeli naruszenie zawiera znamiona przestępstwa.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Skazany może być ukarany dyscyplinarnie za przekroczenie regulaminowe, gdy popełnienie tego przekroczenia jest oczywiste lub zostało skazanemu udowodnione; wysłuchanie obwinionego przed wymierzeniem kary jest obowiązkowe.

Dotychczasowy § 2 pozostaje bez zmian i otrzymuje oznaczenie jako § 3.

Dotychczasowy § 3 otrzymuje oznaczenie jako § 4 w brzmieniu: Karami dyscyplinarnymi są:

- 1) nagana,
- 2) pozbawienie niektórych lub wszystkich udzielonych uprzednio, a nie wykorzystanych przez skazanego nagród,
- 3) pozbawienie korzystania z udziału w niektórych zajęciach kulturalno-oświatowych lub sportowych przez okres 3 miesięcy, z wyjątkiem korzystania z książek i prasy,
- 4) ograniczenie prawa korzystania z korespondencji prywatnej przez okres 3 miesięcy,
- 5) pozbawienie lub ograniczenie prawa zakupu artykułów żywnościowych i wyrobów tytoniowych przez okres 3 miesięcy,
- 6) obniżenie przypadającej skazanemu części należności za pracę — nie więcej niż 25% na okres do 3 miesięcy,
- 7) pozbawienie lub ograniczenie widzeń na okres 3 miesięcy,
- 8) twarde łóżko w osobnej celi przez okres 14 dni,
- 9) umieszczenie w celi pojedynczej przez okres do 1 miesiąca,

10) umieszczenie w oddziale izolacyjnym na okres od 1 do 3 miesięcy.

Dotychczasowy § 4 otrzymuje oznaczenie jako § 5 w brzmieniu: Kar dyscyplinarnych wymienionych w § 4 pkt 8, 9, 10 nie stosuje się wobec kobiet, a wobec kobiet ciężarnych również kary wymienionej w pkt 5. Jeżeli kary wymienione w § 4 pkt 4 i 7 mogłyby wpłynąć ujemnie na pozytywne więzi z osobami najbliższymi, a zwłaszcza z rodzicami, małżonkiem lub dziećmi, stosowanie ich może mieć miejsce tylko wyjątkowo.

Art. 57 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Za jedno przekroczenie wymierza się tylko jedną karę dyscyplinarną; za kilka przekroczeń rozpatrywanych łącznie wymierza się jedną karę dyscyplinarną odpowiednio surowszą.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: W wypadku wniesienia przez skazanego skargi na wymierzenie kary dyscyplinarnej przewidzianej przez art. 56 § 4 pkt 8, kary tej nie wykonuje się do czasu załatwienia skargi przez organ uprawniony. W tym czasie przedawnienie wykonania kary nie biegnie. Skargi, o których mowa, przedstawia się organowi uprawnionemu do rozpoznania bezzwłocznie.

Dodaje się § 5 w brzmieniu: Zasady darowania i zawieszania wykonania kar dyscyplinarnych, a także przedawnienia karalności i wykonania tych kar określa regulamin.

Art. 58 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2 pozostaje bez zmian, z tym że po wyrazach jest sprzeczna z prawem skreśla się pozostałe wyrazy i wprowadza treść: „albo względy penitencjarne za tym przemawiają”.

Art. 59 § 1 pozostaje bez zmian, z tym że okres „5 dni” zastępuje się okresem 10 dni.

§ 2 pozostaje bez zmian, z tym że skreśla się wyrazy „oraz prokuratora”.

Art. 60 do 66 pozostają bez zmian.

Art. 67 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

§ 3 pozostaje bez zmian, z tym że na końcu dodaje się „a w wypadku kobiety ciężarnej lub sprawującej opiekę nad dzieckiem po urodzeniu okres ten nie może przekroczyć lat 3”.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: Na postanowienie o nieudzieleniu bądź udzieleniu odroczenia skazanemu i prokuratorowi przysługuje zażalenie.

Art. 68 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

Dodaje się § 3 w brzmieniu: Przepis art. 67 § 3 stosuje się odpowiednio.

Art. 69 § 1 otrzymuje brzmienie: Skazanemu przysługuje zażalenie na postanowienie odmawiające udzielenia przerwy w odbywaniu kary pozbawienia wolności.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Na postanowienie o udzieleniu przerwy prokuratorowi przysługuje zażalenie w terminie 3 dni; zażalenie podlega rozpoznaniu w terminie 7 dni.

Dodaje się § 3 w brzmieniu dotychczasowego § 2.

Art. 70 pozostaje bez zmian.

Art. 71 § 1 otrzymuje brzmienie: Odwołania odroczenia wykonania kary pozbawienia wolności wobec żołnierza sąd może dokonać również na wniosek dowódcy lub kolektywu żołnierskiego, przedstawiony za pośrednictwem dowódcy.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Przed wydaniem postanowienia, o którym mowa w art. 70 § 1, sąd powinien wysłuchać skazanego i jego obrońcę.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Na postanowienie wydane w trybie § 1 skazanemu przysługuje zażalenie.

Art. 72 i 73 pozostają bez zmian.

Art. 74 § 1 ulega zmianie o tyle, że wyraz „powiatowy” zastępuje się wyrazem „rejonowy”, a końcowa część zdania otrzymuje brzmienie: „w którego okręgu dozór jest lub ma być wykonany”.

§ 2 do 4 pozostają bez zmian.

Art. 75 do 77 pozostają bez zmian.

Art. 78 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

§ 3 pozostaje bez zmian, z tym że powołany w treści art. „91 § 1 i 2” kodeksu karnego zastępuje się art. „91 § 1”.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: Jeżeli skazany przebywa na wolności w wyniku uchylenia aresztu tymczasowego lub na skutek udzielenia przerwy w odbywaniu kary, a do odbycia okresu, od którego zależy rozpoznanie sprawy o warunkowe przedterminowe zwolnienie, brakuje mu nie więcej niż 30 dni pozbawienia wolności, sąd penitencyjny w szczególnie uzasadnionych wypadkach, a zwłaszcza gdy osadzenie skazanego w zakładzie karnym na ten okres byłoby ze względów społecznych niecelowe, może tę część kary uznać za odbytą i sprawę rozpoznać.

Dodaje się § 5 w brzmieniu: W razie odwołania warunkowego przedterminowego zwolnienia okres, o którym mowa w § 4, dolicza się do reszty kary pozbawienia wolności, jaka pozostała skazanemu do odbycia w wyniku warunkowego zwolnienia.

Art. 79 § 1 pozostaje bez zmian, z tym że po wyrazie „skazanego” dodaje się wyrazy „i jego obrońcę, jeżeli się stawi”.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Na postanowienie odmawiające warunkowego zwolnienia skazanemu przysługuje zażalenie.

§ 3 pozostaje bez zmian, z tym że powołany w treści art. „69 § 2” zastępuje się art. „69 § 3”.

Art. 80 § 1 pozostaje bez zmian, z tym że po wyrazach „dozór jest” dodaje się „lub ma być wykonywany”.

§ 2 do 5 pozostają bez zmian.

Art. 81 pozostaje bez zmian.

Rozdział X

Art. 82 otrzymuje brzmienie: Wykonanie tymczasowego aresztowania służy zabezpieczeniu prawidłowego toku postępowania karnego w warunkach przewidzianych w przepisach prawa.

Art. 83 i 84 pozostają bez zmian.

Art. 85 pozostaje bez zmian, z tym że wyraz „naczelnika” zastępuje się wyrazami „organ, do którego dyspozycji pozostaje”.

Art. 86 § 1 pozostaje bez zmian, z tym że na końcu dodaje się zdanie w brzmieniu: „Ma także prawo do korzystania z własnej bielizny, odzieży i obuwia, chyba że względy zdrowotne lub sanitarne stoją temu na przeszkodzie”.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Okoliczności wymienione w § 1 uwzględnia się przy rozmieszczaniu i zatrudnianiu tymczasowo aresztowanych oraz przy ustalaniu porządku dnia w areszcie śledczym lub oddziale śledczym w zakładzie karnym.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Okres tymczasowego aresztowania na żądanie organu, do którego dyspozycji pozostaje tymczasowo aresztowany, ma być wykorzystany również do badań osobopoznawczych w celu uwzględnienia ich w toku postępowania karnego oraz w razie uznania za winnego w celu doboru odpowiednich środków karnych. Wszelkie badania medyczne i specjalistyczne mogą być jednak przeprowadzone tylko za zgodą tymczasowo aresztowanego, chyba że dotyczy to badań, o których mowa w art. 65 kodeksu postępowania karnego.

Art. 87 i 88 pozostają bez zmian.

Art. 89 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

Dodaje się § 3 w brzmieniu: Do tymczasowo aresztowanego nie stosuje się przepisy art. 60. Natomiast przepisy art. 61 i 62 stosuje się odpowiednio.

Art. 90 pozostaje bez zmian.

Rozdział XI

Art. 91 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Sąd penitencyjny może zwolnić skazanego od nadzoru ochronnego orzeczonego w wyroku, jeżeli wyniki resocjalizacji osiągnięte w czasie odbywania kary dają podstawę zasadnie przypuszczać, że skazany nie popełni ponownie przestępstwa i będzie przestrzegał zasad współżycia społecznego oraz porządku prawnego.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Postanowienia, o których mowa w § 1 i 2, zapadają w ostatnim miesiącu odbywania kary pozbawienia wolności, a wniosek w tym przedmiocie może

złożyć naczelnik zakładu karnego. W wypadku określonym w § 1 skazanemu przysługuje zażalenie.

§ 4 otrzymuje brzmienie: W wypadkach określonych w § 1 i 2 sąd penitencyjny orzeka w składzie jednego sędziego i dwóch ławników, a zażalenie rozpoznaje w składzie trzech sędziów.

§ 5 otrzymuje brzmienie: Udział prokuratora w posiedzeniu jest obowiązkowy.

Dodaje się § 6 w brzmieniu dotychczasowego § 5.

Art. 92 § 1 otrzymuje brzmienie: W sprawach związanych z wykonaniem orzeczenia o nadzorze ochronnym właściwy jest sąd rejonowy, w którego okręgu nadzór jest lub ma być wykonywany.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Sąd wyznacza kuratora sądowego, który nad skazanym sprawuje bezpośredni nadzór, sprawdza wykonywanie przez skazanego udzielonych mu poleceń, zawiadamia w ustalonych okresach sędziego penitencyjnego o zachowaniu się skazanego i o wykonaniu przez niego poleceń oraz w uzasadnionych wypadkach udziela mu stosownej pomocy w jego sprawach życiowych, mających wpływ na adaptację społeczną.

§ 3 otrzymuje brzmienie: Sąd wyznaczając kuratora sądowego może ponadto powierzyć sprawowanie bezpośredniego nadzoru zakładowi pracy, w którym skazany jest albo ma być zatrudniony, organizacji społecznej lub instytucji godnej zaufania, w szczególności sprawującej opiekę społeczną. Kierownictwo zakładu pracy, organizacji lub instytucji wyznacza niezwłocznie przedstawiciela, który spełnia obowiązki określone w § 2, zawiadamiając w terminie do 14 dni sąd o rozpoczęciu sprawowania bezpośredniego nadzoru.

Art. 93 otrzymuje brzmienie: Jeżeli orzeczono zakaz pobytu w określonych miejscowościach lub wyznaczono inne miejsce pobytu, sąd zawiadamia o tym właściwy organ administracji państwowej i właściwą jednostkę MO.

Art. 94 § 1 otrzymuje brzmienie: Wniosek o ustanowienie, rozszerzenie lub zmianę poleceń, o których mowa w art. 63 § 2 i 3 kodeksu karnego, albo o zwolnienie od nadzoru ochronnego może złożyć zawodowy kurator sądowy, zakład pracy, organizacja lub instytucja, którym powierzono sprawowanie bezpośredniego nadzoru nad skazanym.

§ 2 otrzymuje brzmienie: W kwestiach, o których mowa w § 1, orzeka sąd rejonowy, z tym że o zwolnieniu od nadzoru ochronnego orzeka sąd penitencyjny, w którego okręgu nadzór ochronny jest lub ma być wykonywany.

Dodaje się § 3 w brzmieniu dotychczasowego § 2.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: Skazany w czasie trwania nadzoru ochronnego obowiązany jest ściśle wykonywać obowiązki i polecenia ustalone przez sąd oraz:

- 1) udać się niezwłocznie do miejsca pobytu, które wskazał w pisemnym oświadczeniu przed zwolnieniem z zakładu karnego lub ośrodka przywracania społecznego,
- 2) w ciągu 7 dni od daty zwolnienia z zakładu karnego lub ośrodka przywracania społecznego zgłosić się do zawodowego kuratora sądowego,
- 3) prowadzić życie zgodnie z porządkiem prawnym i zasadami współżycia społecznego,
- 4) na żądanie osoby sprawującej bezpośredni nadzór ochronny udzielać koniecznych wyjaśnień co do przebiegu adaptacji społecznej.

Dodaje się § 5 w brzmieniu: Jeżeli osobę określoną w art. 60 warunkowo zwolniono, nie wykonuje się orzeczonego w stosunku do niej nadzoru ochronnego, natomiast oddanie jej pod dozór jest obowiązkowe. Jeżeli warunkowego zwolnienia nie odwołano, orzeczenie o nadzorze ochronnym traci moc.

Uwaga: dodanie § 5 jest konieczne, gdyż w projekcie k.k. skreślono dotychczasowy art. 98 o identycznej treści.

Dodaje się § 6 w brzmieniu: W razie konieczności wykonania kary pozbawienia wolności w czasie trwania nadzoru ochronnego, wykonanie tego nadzoru ulega zawieszeniu na czas odbywania przez skazanego tej kary. W takim wypadku sąd może zwolnić skazanego od nadzoru ochronnego, gdy zachodzą przesłanki przewidziane w art. 91 § 2 lub gdy wykonanie tego nadzoru z innych przyczyn stało się bezprzedmiotowe.

Rozdział XXII

Tytuł rozdziału otrzymuje brzmienie:

Ośrodek przywracania społecznego

Art. 95 § 1 otrzymuje brzmienie: Umieszczenie w ośrodku przywracania społecznego ma na celu ochronę społeczeństwa przed dalszym naruszeniem prawa przez skazanego, który mimo stosowanych dotychczas środków resocjalizacyjnych ma negatywną prognozę społeczną, oraz przystosowanie go do życia zgodnego z prawem i zasadami współżycia społecznego.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Ośrodek przystosowania społecznego prowadzi działania zmierzające do wdrożenia skazanego do pracy społecznie użytecznej, przestrzegania podstawowych zasad współżycia społecznego, zapewnienia skazanemu pomocy w wypełnianiu obowiązków wobec osób bliskich, a zwłaszcza rodziny, oraz pomocy koniecznej do prawidłowej adaptacji społecznej po opuszczeniu ośrodka.

Art. 96 § 1 otrzymuje brzmienie: Dla osiągnięcia celów określonych w art. 95 mogą być tworzone ośrodki przywracania społecznego o różnym stopniu ograniczenia wolności oraz zakresie form, metod i środków oddziaływania resocjalizacyjnego, organizacji szkolenia, zatrudnienia i opieki leczniczej stosownie do stopnia demoralizacji skazanych, ich wieku i stanu zdrowia.

§ 2 pozostaje bez zmian, z tym że wyraz „przystosowania” zastępuje się wyrazem „przywracania”.

Art. 97 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Dla osiągnięcia celów określonych w art. 95 administracja ośrodka przywracania społecznego powinna współdziałać z terenowymi organami władzy i administracji państwowej, organizacjami społecznymi oraz z zakładami pracy zatrudniającymi skazanych, jak również z ich rodzinami.

§ 2. Celem doskonalenia efektów resocjalizacyjnych i realizacji pomocy w adaptacji społecznej oraz utrwalania więzi skazanego ze społeczeństwem administracja ośrodka przywracania społecznego w porozumieniu z właściwym organem administracji państwowej powołuje społeczną komisję patronacką lub radę ośrodka. Powołanie, tryb i zasady działania tego organu regulują odrębne przepisy.

Art. 98 pozostaje bez zmian, z tym że wyraz „kierownika” zastępuje się wyrazem „naczelnika”.

Art. 99 otrzymuje brzmienie: W zależności od rodzaju ośrodka i ograniczeń z tym związanych skazani mają prawo do:

1) należytego ze względu na zachowanie zdrowia wyżywienia, odzieży i opieki lekarskiej oraz pomieszczeń mieszkalnych i urządzeń socjalnych,

2) komunikowania się z osobami z zewnątrz, a zwłaszcza utrzymania więzi z rodziną — przede wszystkim przez widzenia i korespondencję,

3) zatrudnienia i związanego z tym ubezpieczenia społecznego na wypadek choroby, macierzyństwa i wypadku przy pracy na zasadach przewidzianych dla pracowników i ich rodzin. Okresy zatrudnienia w czasie pobytu w ośrodku przywracania społecznego zalicza się do okresu zatrudnienia w rozumieniu przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym,

4) wynagrodzenia za pracę według zasad obowiązujących w uspołecznionych zakładach pracy; Rada Ministrów w drodze rozporządzenia może określić, z jakich praw związanych ze stosunkiem pracy nie korzystają osoby umieszczone w ośrodku przywracania społecznego,

5) 14-dniowego płatnego urlopu wypoczynkowego po rocznym okresie zatrudnienia oraz urlopu dodatkowego, przysługującego na zasadach ogólnych ze względu na warunki uciążliwe i szkodliwe dla zdrowia; skazany zatrudniony sezonowo ma prawo do urlopu wypoczynkowego w wymiarze jednego dnia roboczego za każdy przepracowany miesiąc,

6) samokształcenia i zdawania egzaminów, a za zgodą naczelnika brania udziału w konsultacjach i zdawaniu egzaminów poza obrębem ośrodka,

7) korzystania z urządzeń i zajęć kulturalno-oświatowych ośrodka,

8) składania próśb, skarg i wniosków do organów właściwych do ich rozpatrzenia oraz organów nadzoru penitencjarnego; skargi pisemne nie podlegają cenzurze ośrodka; przepis art. 48 pkt 5 stosuje się odpowiednio,

9) wykonywania praktyk i korzystania z usług religijnych; art. 48 pkt 7 stosuje się odpowiednio.

Art. 100 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Skazany ma obowiązek sumiennego wykonywania pracy oraz przestrzegania ustalonego porządku i dyscypliny.

§ 2. Skazany ma obowiązek pokrywać zryczałtowane koszty pobytu w ośrodku. Pozostałą częścią wynagrodzenia może dysponować.

§ 3. Bez zgody naczelnika skazany nie może wyjść poza teren ośrodka ani opuścić wyznaczonego miejsca pracy.

§ 4. Naczelnik ośrodka może zezwolić skazanemu na swobodne poruszanie się na określonym terenie, w szczególności w celu udania się do pracy.

Art. 101 otrzymuje brzmienie: Naczelnik ośrodka może zezwolić skazanemu na korzystanie z własnej odzieży na terenie lub poza terenem ośrodka.

Art. 102 § 1 otrzymuje brzmienie: Naczelnik może udzielić skazanemu zezwolenia na czasowe opuszczenie ośrodka w wypadku choroby skazanego, zdarzenia losowe lub w innych wypadkach uzasadnionych szczególnymi względami rodzinnymi albo społecznymi na okres tymi sytuacjami uzasadniony.

§ 2. Udzielenie zezwolenia określonego w § 1 wymaga zgody sędziego penitencjarnego. W wypadkach nagłych zezwolenie może być udzielone bez uzyskania zgody, o czym naczelnik niezwłocznie powiadamia sędziego penitencjarnego.

§ 3. Zezwolenie określone w § 1 może być w uzasadnionych wypadkach przedłużone, jak również w każdym czasie cofnięte lub odwołane w razie ustania przyczyny, dla której zostało udzielone albo gdy skazany nie korzysta z zezwolenia zgodnie z celem, jakiemu miało służyć, lub narusza porządek prawny.

§ 4. Okresu przybywania poza ośrodkiem na podstawie zezwolenia określonego w § 1 nie odlicza się od okresu pobytu w ośrodku przywracania społecznego, chyba że sędzia penitencjarny zarządzi inaczej.

Art. 103 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Skazanym przebywającym w ośrodku przywracania społecznego wyróżniającym się dobrym zachowaniem i postawą oraz wynikami w pracy naczelnik może udzielać nagród.

§ 2. Za wzorowe zachowanie i wyróżniający stosunek do pracy naczelnik może tytułem nagrody zezwolić skazanym na opuszczenie ośrodka przywracania społecznego na okres nie przekraczający 30 dni w roku. Okresu przebywania poza ośrodkiem z tego tytułu nie odlicza się od czasu pobytu w ośrodku przywracania społecznego.

Art. 104 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Za uchylanie się od obowiązków oraz za naruszanie porządku i dyscypliny obowiązujących w ośrodku przywracania społecznego lub w miejscu pracy skazany podlega odpowiedzialności dyscyplinarnej; nie wyłącza to odpowiedzialności karnej, jeśli naruszenie zawiera znamiona przestępstwa.

§ 2. Wymierzając karę dyscyplinarną naczelnik ośrodka uwzględni odpowiednie zasady określone w art. 56–58.

§ 3. Karami dyscyplinarnymi są:

- 1) nagana,
- 2) pozbawienie lub cofnięcie udzielonych nagród lub zezwoleń,
- 3) zakaz opuszczania określonych pomieszczeń przez okres 6 miesięcy,
- 4) ograniczenie na okres do 3 miesięcy prawa dysponowania częścią wynagrodzenia określoną w art. 100 § 2,

5) kara pieniężna w wysokości do 25% miesięcznego zarobku pozostałego po zapłaceniu zryczałtowanych kosztów pobytu w ośrodku,

6) osadzenie w celi pojedynczej na okres do 1 miesiąca,

7) przeniesienie do ośrodka o surowszych warunkach oddziaływania resocjalizacyjnego.

§ 4. Szczegółowe zasady wymierzania i wykonywania kar dyscyplinarnych określi regulamin. Art. 105 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Sąd penitencjarny może orzec umieszczenie w ośrodku przywracania społecznego, jeżeli przestępca powrotny uchyla się od wykonywania obowiązków i poleceń związanych z nadzorem ochronnym lub w inny sposób udaremnia lub utrudnia osiągnięcie celów tego nadzoru albo popełnił przestępstwo umyślne, za które został prawomocnie skazany.

§ 2. Czasu pobytu w ośrodku przywracania społecznego nie określa się z góry, nie może on jednak być dłuższy niż 5 lat.

§ 3. Sąd penitencjarny może orzec zwolnienie skazanego z ośrodka przywracania społecznego po upływie 1 roku i oddać go pod nadzór ochronny, jeżeli wyniki resocjalizacji osiągnięte w ośrodku dają podstawę do uzasadnionego przypuszczenia, że nadzór ochronny będzie wystarczającym środkiem do powstrzymania skazanego od popełnienia przestępstwa. W tym wypadku sąd określi również termin zwolnienia z ośrodka.

§ 4. W wypadku ponownego orzeczenia o umieszczeniu takiego skazanego w ośrodku łączny czas pobytu nie może być dłuższy niż 5 lat.

Uwaga: W razie przyjęcia rozwiązania w brzmieniu powyższego przepisu art. 105 proponuje się skreślić art. 64 i 65 k.k. i odpowiednio zmienić w nim numerację.

Art. 106 otrzymuje brzmienie:

§ 1. W wypadku określonym w art. 105 § 1 orzeka sąd penitencjarny, w którego okręgu nadzór ochronny był lub miał być wykonywany. Wniosek w tej kwestii może złożyć kurator sądowy, zakład pracy, instytucja lub organizacja społeczna, której powierzono bezpośredni nadzór nad skazanym.

§ 2. Postanowienie, o którym mowa w § 1, może być wydane tylko w czasie trwania nadzoru ochronnego.

§ 3. W wypadku określonym w art. 105 § 3 orzeka sąd penitencjarny, w którego okręgu skazany przebywa.

§ 4. W kwestiach, o których mowa w art. 105 i 106, sąd penitencjarny orzeka w składzie określonym w art. 91 § 4. Udział prokuratora w posiedzeniu jest obowiązkowy.

§ 5. Przed wydaniem postanowienia sąd powinien wysłuchać skazanego i jego obrońcę.

§ 6. Na postanowienia, o których mowa w art. 105, przysługuje zażalenie, z tym że skazanemu tylko na postanowienie o umieszczeniu w ośrodku przywracania społecznego.

Art. 107 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Jeśli w czasie pobytu skazanego w ośrodku przywracania społecznego zajdzie konieczność wykonania kary pozbawienia wolności, umieszczenie w ośrodku nie ulega zawieszeniu.

§ 2. Jeśli skazany odbywający karę pozbawienia wolności ma orzeczone umieszczenie w ośrodku przywracania społecznego lub zachodzi wypadek przewidziany w § 1, sąd penitencjarny nie wcześniej niż na miesiąc przed odbyciem kary może orzec oddanie skazanego pod nadzór ochronny w miejsce orzeczonego umieszczenia w ośrodku, jeżeli wyniki resocjalizacji osiągnięte w czasie odbywania kary dają podstawę zasadnie przypuszczać, że skazany nie popełni ponownie przestępstwa i będzie przestrzegał zasady współżycia społecznego oraz porządku prawnego. Wniosek w tej kwestii może złożyć naczelnik zakładu karnego. Przepis art. 106 § 3–5 stosuje się odpowiednio.

§ 3. Na postanowienie w tej kwestii prokuratorowi przysługuje zażalenie.

Art. 108 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Jeżeli przestępcę powrotnego warunkowo zwolniono, nie wykonuje się orzeczenia o umieszczeniu w ośrodku przywracania społecznego, natomiast oddanie pod nadzór jest obowiązkowe.

§ 2. Jeżeli warunkowego zwolnienia nie odwołano, orzeczenie o umieszczeniu w ośrodku przywracania społecznego traci moc.

Art. 109 otrzymuje brzmienie: Zasady i tryb kierowania skazanymi do ośrodków przywracania społecznego, pobytu i zwolnienia z ośrodków regulują odrębne przepisy.

Rozdział XIII

Wstępny projekt nowelizacji kodeksu karnego w art. 30, odnoszącym się do katalogu kar zasadniczych, nie przewiduje kary śmierci. W tym stanie rzeczy skreśla się cały rozdział XIII, dotyczący wykonywania tej kary.

Rozdział XIV

W razie usunięcia w katalogu kar kary śmierci należy odpowiednio zmienić oznaczenie dalszych przepisów.

Art. 113 § 1 otrzymuje brzmienie: Wykonywanie kary ograniczenia wolności ma na celu kształtowanie społecznie pożądanej postawy skazanego w drodze sumiennego wykonywania wyznaczonej mu pracy w warunkach ograniczonej wolności, dyscypliny i wywiązywania się z nałożonych na niego obowiązków.

§ 2 pozostaje bez zmian.

Art. 114 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Właściwym do wykonania kary ograniczenia wolności i orzekania w sprawach dotyczących wykonania tej kary jest sąd rejonowy, w którego okręgu skazany ma stałe miejsce pobytu.

§ 2. Nadzór nad odbywaniem kary ograniczenia wolności, w tym nad realizacją i osiągnięciem jej celów wychowawczych, sprawuje prezes lub wyznaczony sędzia sądu rejonowego. Określone czynności w zakresie nadzoru mogą być zlecone kuratorowi sądowemu.

§ 3. Na postanowienie zarządzające zmiany w sposobie wykonywania obowiązku pracy określonego w art. 84 § 1 k.k. przysługuje zażalenie.

Art. 115 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Karę ograniczenia wolności, o której mowa w art. 34 § 1 kodeksu karnego, wykonuje się w miejscu siedziby sądu rejonowego, chyba że ważne względy społeczne lub osobiste skazanego przemawiają za wykonywaniem tej kary w innym miejscu.

§ 2. Karę ograniczenia wolności, o której mowa w art. 34 § 2 kodeksu karnego, wykonuje się w miejscu zatrudnienia skazanego.

Uwaga: Wstępny społeczny projekt nowelizacji kodeksu karnego nie przewiduje możliwości kierowania skazanego do pracy — art. 34 § 3 w dotychczasowym brzmieniu został skreślony.

§ 3. Do wykonywania kary ograniczenia wolności określonej w § 1 uprawnione są zakłady pracy i instytucje wyznaczone przez właściwy organ administracji państwowej w porozumieniu z prezesem właściwego sądu rejonowego.

§ 4. Rada Ministrów w drodze rozporządzenia określi tryb wyznaczania przez terenowe organy administracji zakładów pracy i instytucji zobowiązanych do wykonywania kary ograniczenia wolności, a także określi szczegółowo ich obowiązki w zakresie wykonywania tej kary.

Art. 116 otrzymuje brzmienie:

§ 1. W razie orzeczenia wykonywania nieodpłatnej dozorowanej pracy na cele publiczne sąd przesyła odpis orzeczenia zakładowi pracy lub instytucji uprawnionej do wykonywania tej kary z poleceniem skierowania skazanego do wykonywania fizycznej lub innej odpowiedniej pracy na cele publiczne ze stosownym pouczeniem. Sąd może określić rodzaj pracy przy skierowaniu orzeczenia do wykonania. Zmiana określonej przez sąd rodzaju pracy może nastąpić tylko za zgodą sądu.

§ 2. Celem wykonania kary określonej w § 1 sąd wzywa skazanego do stawienia się w wyznaczonym terminie w określonym zakładzie pracy lub instytucji z pouczeniem o sposobie, miejscu i terminie wykonywania pracy, obowiązkach i uprawnieniach skazanego oraz konsekwencjach w razie uchylania się od odbywania kary.

§ 3. Skierowania skazanego do zakładu pracy lub instytucji, o których mowa w § 2, sąd może, a w uzasadnionych wypadkach powinien dokonać na posiedzeniu z udziałem przedstawiciela tego zakładu lub instytucji i kuratora sądowego. Posiedzenie przeprowadza wyznaczony sędzia, a odpis lub wyciąg z protokołu posiedzenia przesyła się jednostce, w której kara ma być wykonywana.

Art. 117 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Celem wykonania kary ograniczenia wolności, o której mowa w art. 34 § 2 k.k., sąd przesyła odpis orzeczenia zakładowi pracy lub instytucji, w której skazany jest zatrudniony, z odpowiednim pouczeniem co do sposobu wykonywania kary i przekazywania potrąconej części wynagrodzenia.

§ 2. Celem osiągnięcia lepszych efektów resocjalizacyjnych w procesie wykonywania kary z art. 34 § 2 kodeksu karnego, zakład lub instytucja, w której kara jest wykonywana, wyznacza spośród pracowników godnych zaufania opiekuna dla bezpośredniego dozoru nad skazanym, powiadamiając o tym sąd równocześnie z zawiadomieniem o rozpoczęciu wykonywania kary.

Art. 118 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Zakład pracy lub instytucja, w której wykonywana jest kara ograniczenia wolności, zawiadamia sąd niezwłocznie o przystąpieniu przez skazanego do wykonywania obowiązku pracy, a w terminach przez sąd określonych o rodzaju przydzielonej skazanemu pracy, jego stosunku do pracy, zachowaniu i przestrzeganiu porządku prawnego oraz o zakończeniu obowiązku wykonywania pracy.

§ 2. W odniesieniu do skazanego z obowiązkiem pracy ze zmniejszonym wynagrodzeniem zawiadamia się sąd o rozpoczęciu i zakończeniu dokonywania potrąceń z wynagrodzenia za pracę. Przepis § 1 ma w tym wypadku odpowiednie zastosowanie.

§ 3. Zakład pracy lub instytucja niezwłocznie zawiadamia sąd w wypadku niestawienia się skazanego do wyznaczonej pracy albo porzucenia nakazanej mu pracy lub rozwiązania stosunku pracy, a także w wypadku gdy nie przestrzega ustalonego w zakładzie porządku i dyscypliny.

Art. 119 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Zakłady pracy lub instytucje, w których skazany wykonuje nieodpłatną dozorowaną pracą na cele publiczne, obowiązane są ubezpieczyć skazanego od następstw nieszczęśliwych wypadków.

Art. 120 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Za początek odbywania kary należy uważać dzień, w którym skazany przystąpił do wykonywania nakazanej mu pracy, albo dzień, w którym rozpoczęto potrącanie z wynagrodzenia za pracę w wysokości orzeczonej przez sąd.

§ 2. Za początek wykonywania innych obowiązków związanych z istotą kary ograniczenia wolności uważa się dzień, o którym mowa w § 1, chyba że sąd postanowi inaczej.

§ 3. Karę uważa się za odbytą z dniem wykonania obowiązku pracy lub zakończenia potrąceń, a także z dniem, w którym wydano postanowienie o zwolnieniu od reszty kary, o którym mowa w art. 88 § 1 k.k.

Art. 121 pozostaje bez zmian, z tym że na końcu dodaje się zdanie: „W razie potrzeby można nakazać przymusowe doprowadzenie”.

Art. 122 § 1 otrzymuje brzmienie: W razie uchylania się skazanego od odbywania kary ograniczenia wolności sąd wydaje odpowiednie postanowienie. Uchyleniem się jest również uporczywe naruszanie obowiązków wymienionych w art. 113 niniejszego kodeksu oraz w art. 35 k.k.

§ 2. otrzymuje brzmienie: Jeśli w wyroku nie określono środka zastępczego na wypadek uchylania się od wykonania kary ograniczenia wolności albo jeśli kara ta została wykonana tylko w części, sąd określa czas, na jaki skazany ma być umieszczony w ośrodku pracy przymusowej, o którym mowa w art. 37 k.k.

§ 3 otrzymuje brzmienie dotychczasowego § 2.

Dodaje się § 4 w brzmieniu dotychczasowego § 3.

Dodaje się § 5 w brzmieniu: W razie orzeczenia środka zastępczego w postaci umieszczenia w ośrodku pracy przymusowej, sąd wzywa skazanego do stawienia się w tym ośrodku w terminie 14 dni pod rygorem przymusowego doprowadzenia.

Art. 123 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Jeśli natychmiastowe wykonanie kary pociągnęłoby dla skazanego lub jego rodziny zbyt ciężkie skutki albo przemasia za tym interes społeczny, sąd może:

- a) odroczyć wykonanie kary na okres 6 miesięcy, a kobietom ciężarnym do roku,
- b) udzielić przerwy w odbywaniu kary na okres 6 miesięcy, a kobietom ciężarnym do roku.

Przepis niniejszy stosuje się odpowiednio do wykonywania środka zastępczego, o którym mowa w art. 122 § 2 i 5.

§ 2. W razie powołania skazanego do pełnienia czynnej służby wojskowej, sąd odracza odbywanie kary lub udziela przerwy w jej odbywaniu na czas ukończenia służby.

§ 3. Sąd udzielając odroczenia lub przerwy w odbywaniu kary określa, które z nałożonych obowiązków podlegają wykonaniu.

§ 4. Okres odroczenia lub przerwy biegnie od daty wydania postanowienia.

§ 5. Odroczenie i przerwę sąd może odwołać w każdym czasie w wypadku ustania przyczyn, dla których zostały udzielone, a także w wypadku, gdy skazany nie korzysta z odroczenia lub przerwy zgodnie z celem, jakiego miały służyć, albo rażąco narusza porządek prawny. Na postanowienie w tej kwestii przysługuje zażalenie.

Art. 124 § 1 otrzymuje brzmienie: O zwolnieniu skazanego od odbywania reszty kary, o którym mowa w art. 88 § 1 k.k., orzeka sąd; wniosek w tej kwestii może złożyć również zakład pracy, w którym skazany odbywa karę, związek zawodowy lub inna organizacja społeczna działająca w zakładzie. W odniesieniu do żołnierza wniosek taki może złożyć dowódca jednostki lub kolektyw żołnierski.

§ 2 i 3 pozostają bez zmian.

Rozdział XV otrzymuje brzmienie:

Kary majątkowe, nawiązka, opłaty i koszty sądowe

Art. 125 pozostaje bez zmian, z tym że po słowach „kary porządkowej” skreśla się „i”, a w to miejsce wprowadza się przecinek, oraz po słowach „kosztów sądowych” dodaje się słowa „i opłat”.

Art. 126 pozostaje bez zmian, z tym że słowa „administracji finansowej prezydium rady narodowej” zastępuje się słowami „finansowy administracji państwowej”.

Art. 127–129 pozostają bez zmian.

Art. 130 — przyjmuje się dwa warianty:

Wariant I. W razie przyjęcia unormowania art. 46 § 2 k.k. w brzmieniu społecznego projektu nowelizacji — art. 130 skreśla się.

Wariant II. W razie utrzymania dotychczasowego stanu prawnego w tym przedmiocie art. 130 pozostaje bez zmian, z tym że po słowach „z obciążającymi skazanego” dodaje się słowo „opłatami”.

Art. 131 pozostaje bez zmian.

Art. 132 — dotychczasową treść tego przepisu oznacza się jako § 1.

Dodaje się § 2 w brzmieniu: Sprzedaż rzeczy, o których mowa w § 1, może nastąpić po oszacowaniu wartości przez biegłego sądowego przy uwzględnianiu cen wolnorynkowych.

Art. 133 pozostaje bez zmian.

Art. 134 § 1 pozostaje bez zmian, z tym że po słowach „przy egzekucji tych kar” dodaje się przecinek i słowo „opłat”.

§ 2 i 3 pozostają bez zmian

Art. 135 do 138 pozostają bez zmian.

Art. 139 § 1 do 3 pozostają bez zmian, z tym że w § 3 skreśla się wyrazy „a opóźnienie nie przekracza 3 miesięcy”.

§ 4 pozostaje bez zmian, z tym że po słowach „obciążających skazanego” dodaje się „opłat i”.

Art. 140 i 141 pozostają bez zmian.

Art. 142 pozostaje bez zmian, z tym że w § 1 po słowach „kary grzywny” dodaje się przecinek i słowo „opłat”.

Art. 143–149 pozostają bez zmian.

Art. 150 § 1 pozostaje bez zmian.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Tryb postępowania określony w § 1 stosuje się również do opłat i kosztów sądowych.

Dodaje się § 3 w brzmieniu: Tryb postępowania określony w § 1 nie ma zastosowania, jeżeli do należności w nim wymienionych zostanie skierowana egzekucja z jakiegokolwiek tytułu.

Art. 151 — dotychczasową jego treść oznacza się jako § 1 i pozostawia bez zmian, z tym że po słowach „na pokrycie grzywny” daje się przecinek i wprowadza słowo „opłat”.

Dodaje się § 2 w brzmieniu: § 1 ma odpowiednie zastosowanie w wypadku wyraźnego zaznaczenia, że wpłaty dokonano na poczet grzywny.

Art. 152 § 1 otrzymuje brzmienie: Jeżeli w wyroku nie określono środka zastępczego na wypadek nieuiszczenia grzywny w terminie albo jeśli grzywna została uiszczona lub ściągnięta w drodze egzekucji tylko w części, stosuje się odpowiednio art. 122 § 2.

§ 2 pozostaje bez zmian, z tym że po słowach „w kwestii wykonania” skreśla się następnne słowa i wprowadza w to miejsce treść w brzmieniu: „środka zastępczego w postaci umieszczenia w ośrodku pracy przymusowej, jeżeli”.

Art. 153 pozostaje bez zmian, z tym że po słowach „sąd zarządzając wykonanie” skreśla się słowa „zastępczej kary pozbawienia wolności” i w to miejsce wprowadza się słowa „środka zastępczego w postaci umieszczenia w ośrodku pracy przymusowej”. Nadto w miejsce powołanego w treści art. 37 § 1 k.k. wprowadza się art. 36 § 2 i 3 k.k. w brzmieniu projektu.

Art. 154 § 1 otrzymuje brzmienie: Przed wydaniem postanowienia określającego wymiar środka zastępczego w postaci ośrodka pracy przymusowej oraz postanowienia zarządzającego wykonanie zawieszzonego środka zastępczego sąd powinien wysłuchać skazanego oraz jego obrońcę.

§ 2 i 3 pozostają bez zmian.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: Art. 122 § 5 stosuje się odpowiednio.

Art. 155 § 1 otrzymuje brzmienie: Sąd może odroczyć ściągnięcie grzywny albo rozłożyć ją na raty na czas nie przekraczający lat 2 licząc od dnia wydania pierwszego postanowienia, jeśli natychmiastowe ściągnięcie pociągnęłoby dla skazanego lub jego rodziny zbyt ciężkie skutki. W wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie, a zwłaszcza gdy wysokość grzywny jest znaczna, odroczenie lub rozłożenie grzywny na raty może nastąpić na okres do 5 lat.

§ 2 otrzymuje brzmienie: Sąd może postanowić stosownie do § 1 w każdym czasie, aż do całkowitego ściągnięcia grzywny albo odbycia przez skazanego w całości środka zastępczego.

§ 3 skreśla się.

Art. 156 § 1 otrzymuje brzmienie: Sąd może odwołać odroczenie ściągnięcia lub rozłożenie grzywny na raty, gdy zachodzą przesłanki z art. 26 § 1 i zależnie od okoliczności postanowić ściągnięcie grzywny w drodze egzekucji albo wykonanie środka zastępczego.

§ 2 pozostaje bez zmian.

Dodaje się § 3 w brzmieniu: Na postanowienie wydane w trybie art. 155 i 156 § 1 przysługuje zażalenie.

Art. 157 skreśla się i odpowiednio zmienia numerację.

Art. 158–163 pozostają bez zmian.

Art. 164 pozostaje bez zmian, z tym że określony w § 1 termin 6 miesięcy zastępuje się terminem rocznym.

Art. 165 pozostaje bez zmian.

Art. 166 pozostaje bez zmian, z tym że w § 3 po wyrazach „kar porządkowych” daje się przecinek i wprowadza wyraz „opłat”.

Art. 167 do 174 pozostają bez zmian.

W rozdziale XV dział 7 otrzymuje brzmienie „Opłaty i koszty sądowe”.

Art. 175 § 1 pozostaje bez zmian, z tym że po wyrazach „w części dotyczącej” wprowadza się wyraz „art. 149”, dodaje się „art. 150, 155 i 156”.

§ 2 pozostaje bez zmian.

Rozdział XVI

Art. 176–177 pozostają bez zmian.

Art. 178 pozostaje bez zmian, z tym że wyrazy „organowi prezydium rady narodowej” zastępuje się wyrazami „organowi administracji państwowej”.

Art. 179 pozostaje bez zmian, z tym że wyrazy „prezydium rady narodowej” zastępuje się wyrazami „administracji państwowej”.

Art. 180 pozostaje bez zmian.

Art. 181 pozostaje bez zmian, z tym że wyrazy „prezydium Rady Narodowej” zastępuje się wyrazami „administracji państwowej”.

Art. 182 do 185 pozostają bez zmian.

Rozdział XVIII

Art. 189 do 193 pozostają bez zmian.

Art. 194 otrzymuje brzmienie: Nadzór penitencjarny w stosunku do osób skazanych przez sąd wojskowy sprawuje wyznaczony sędzia właściwego sądu wojskowego, któremu w tym zakresie przysługują uprawnienia sędziego penitencjarnego przewidziane w niniejszym kodeksie.

Rozdział XIX

Art. 195 pozostaje bez zmian.

Art. 196 pozostaje bez zmian, z tym że w § 3 po wyrazach „w celu sprawdzenia” wprowadza się wyrazy „legalności umieszczenia i przebywania w zakładzie zabezpieczającym warunków, w jakich przebywają sprawcy, i środkach przedsięwziętych w celu uniemożliwienia im ucieczki”.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: Przepis art. 194 stosuje się odpowiednio.

Art. 197 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

§ 3 pozostaje bez zmian, z tym że na końcu dodaje się zdanie w brzmieniu: „Na postanowienie sądu w tej kwestii przysługuje zażalenie”.

Art. 198 i 199 pozostają bez zmian.

Rozdział XX

Art. 200 do 204 pozostają bez zmian.

Uwaga: w tym miejscu należy dodać nowy rozdział w brzmieniu: Warunkowe umorzenie postępowania karnego lub wprowadzić go po rozdziale XVII i odpowiednio zmienić oznaczenie rozdziałów. Tekst tego rozdziału należy opracować po jednoznacznym ustaleniu rozstrzygnięć dotyczących warunkowego umorzenia postępowania.

Rozdział XXI

Art. 205 § 1 otrzymuje brzmienie: Przez skazanego należy rozumieć również osobę umieszczoną w ośrodku przywracania społecznego, w ośrodku pracy przymusowej oraz oddaną pod nadzór ochronny niezależnie od tego, czy orzeczono o tym w wyroku, czy dopiero w postępowaniu wykonawczym.

§ 2 i 3 pozostają bez zmian.

§ 4. otrzymuje brzmienie: Sąd bez bliższego określenia oznacza sąd powszechny lub wojskowy, który wydał wyrok w pierwszej instancji — z tym zastrzeżeniem, że art. 9, 11, 12, 14, 17, 19–26, 43 i 77 stosuje się odpowiednio do sądu penitencjarnego.

§ 5 skreśla się.

Rozdział XXII

Art. 206 § 1 i 2 pozostają bez zmian.

Dodaje się § 3 w brzmieniu: Przepisy niniejszego kodeksu stosuje się odpowiednio przy wykonywaniu orzeczeń państw obcych.

Art. 207 pozostaje bez zmian.

Art. 208 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Zakłady określonego rodzaju lub typu mogą być tworzone jako oddziały zakładów karnych.

§ 2. W aresztach śledczych mogą być tworzone oddziały zakładów karnych, a w zakładach karnych oddziały dla tymczasowo aresztowanych.

Dodaje się § 3 w brzmieniu: W zakładach karnych i aresztach śledczych mogą być tworzone odrębne ośrodki dla prowadzenia badań osobopoznawczych.

Art. 209 otrzymuje brzmienie:

§ 1. Do czasu utworzenia wystarczającej sieci aresztów śledczych wyposażonych w niezbędną liczbę pomieszczeń do przesłuchiwania, jak również w razie trudności wynikających z konieczności transportowania w celu udziału oskarżonego w czynnościach procesowych, organ, do którego dyspozycji pozostaje tymczasowo aresztowany, może zarządzić osadzenie go na czas nie przekraczający 2 miesięcy w areszcie Milicji Obywatelskiej, Wojsk Ochrony Pogranicza lub Wojskowej Służby Wewnętrznej położonym w miejscowości, w której nie ma aresztu śledczego.

Art. 209 § 2 skreśla się.

§ 3 otrzymuje oznaczenie jako § 2 w brzmieniu: W aresztach wymienionych w § 1 stosuje się odpowiednio regulamin wykonywania tymczasowego aresztowania. Mają również zastosowanie przepisy o nadzorze penitencjarnym.

§ 4 pozostaje bez zmian i otrzymuje oznaczenie jako § 3.

Art. 210 i 211 pozostają bez zmian.

Art. 212 § 1 do 3 pozostają bez zmian.

Dodaje się § 4 w brzmieniu: Minister Sprawiedliwości w porozumieniu z Ministrem Obrony Narodowej, Prokuratorem Generalnym Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz Ministrem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, a także Ministrem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych w drodze rozporządzenia określi zasady powoływania i funkcjonowania ośrodków pracy przymusowej.

Dodaje się § 5 w brzmieniu: Do czasu powołania ośrodków, o których mowa w § 4, w odniesieniu do orzeczeń wydanych przed, jak i po wejściu w życie niniejszego kodeksu, stosuje się przepisy dotychczasowe z odpowiednim uwzględnieniem zmian w ustawodawstwie prawa karnego.

Art. 213 otrzymuje brzmienie:

§ 1 otrzymuje brzmienie dotychczasowego art. 213.

Dodaje się § 2: Ministrowie Sprawiedliwości oraz Zdrowia i Opieki Społecznej, w podległych zakładach leczniczych wymienionych w art. 195, zewnętrzną ochronę powierzają funkcjonariuszom zakładów karnych oraz ustalą zakres jej obowiązków w tym zakresie.

Dodaje się § 3: Minister Zdrowia i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Sprawiedliwości w drodze rozporządzenia określi obowiązki właściwych terenowych organów administracji państwowej w przedmiocie zabezpieczenia dla zakładów karnych i ośrodków przywracania społecznego koniecznej obsady lekarskiej i średniego personelu medycznego.

Art. 214, 215 i 216 pozostają bez zmian.

Art. 217 otrzymuje brzmienie: W prawie o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 1964 nr 6 poz. 40) w art. 6 dodaje się nowy § 3 w brzmieniu: Minister Sprawiedliwości może w drodze zarządzenia tworzyć w sądach wojewódzkich osobne wydziały penitencjarne i nadzoru nad wykonaniem orzeczeń karnych, jak również w drodze rozporządzenia tworzyć takie wydziały jako ośrodki zamiejscowe sądów wojewódzkich, którymi kieruje przewodniczący tego wydziału. Przepis ten stosuje się odpowiednio do sekcji penitencjarnej.

Art. 218 pozostaje bez zmian, z tym że na końcu dodaje się zdanie: „Przepis art. 212 § 5 stosuje się odpowiednio”.

Art. 219 otrzymuje brzmienie: „Ustawa wchodzi w życie z dniem...”.

UZASADNIENIE PROJEKTU NOWELIZACJI

A. 1. Co leży się u podstaw proponowanych przeze mnie nowelizacji obowiązującego kodeksu karnego wykonawczego z 19 kwietnia 1969 roku?

Projekt jest rezultatem mojej wiedzy o potrzebach i możliwościach współczesnych rozwiązań egzekucji kar kryminalnych, przy uwzględnieniu specyfiki polskiej.

Na wiedzę tę złożyła się lektura literatury polskiej i obcej, bezpośrednia — prowadzona przy okazji badań naukowych — obserwacja praktyki penitencjarnej w przeszło dwudziestu aresztach śledczych i zakładach karnych, obserwacja wykonywania środków probacyjnych — pogłębiona pracą w charakterze terenowego społecznika PKPS, a następnie kuratora społecznego sądu penitencjarnego. Na wiedzę tę złożyła się też bezpośrednia obserwacja systemu wykonywania kar w Anglii, Austrii i w Kanadzie, a także systemów penitencjarnych w Holandii i Jugosławii. Wielką pomocą służyły mi też dyskusje prowadzone w trakcie pisania pierwszej wersji projektu (wrzesień — październik 1981 r.) z kuratorami sądowymi i otwartymi na zmiany oficerami więziennictwa. Wykorzystałem też wówczas propozycje p. sędziego Romana Kuleszy z jego projektu nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego (dalej: k.k.w.) oraz propozycje zmian przepisów opracowane przez Komisję powołaną przez Ministra Sprawiedliwości i opublikowane w sierpniu 1981 r.

Pierwsza wersja mojego projektu k.k.w. — z 5 listopada 1981 r. — dyskutowana była na ogólnopolskiej konferencji sędziów penitencjarnych w Popowie koło Warszawy w listopadzie 1981 r. Wersję tę wraz z poprawkami przedstawiłem do dyskusji i zatwierdzenia w społecznej Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Karnego, kierowanej przez profesora Władysława Woltera¹. Dyskusja w tym zespole ogniskowała się wokół uzgodnienia społecznej wersji projektu nowelizacji kodeksu karnego oraz k.k.w. w wersji przedstawionej przeze mnie. Przedmiotem tej dyskusji był przede wszystkim problem tzw. środków probacyjnych oraz ośrodka przystosowania społecznego². Bez pracy tej Komisji nie udałoby mi się uniknąć wielu usterek techniczno-legislacyjnych oraz dostrzec błędów merytorycznych.

W komisji uzgodniliśmy też ostatnie zapisy propozycji tego projektu. W końcu listopada 1981 r., po poprawkach wprowadzonych przeze mnie, Komisja profesora Woltera zatwierdziła projekt nowelizacji k.k.w. jako projekt społeczny Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”.

Zasady, na jakich oparty jest ten projekt w części „penitencjarnej”, przylegają w znacznej mierze do przedyskutowanych w marcu 1980 r. założeń przyszłej reformy prawa penitencjarnego. Założenia te przedstawiłem wspólnie z dr. Andrzejem Baładynowiczem i dr. Michałem Porowskim w pracy pt. *Zakład karny jako instytucja penitencjarna*.

Pierwszą wersję projektu k.k.w. przedyskutowałem też z kolegami z Uniwersytetu Warszawskiego w Instytucie Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji oraz w Instytucie Prawa Karnego. Owocem tej dyskusji jest między innymi zapis dotychczasowego art. 60 k.k.w. w wersji zaproponowanej przez dr. Teodora Bulendę.

Wracając przeszło cztery lata później do tego nie opublikowanego projektu (gotowego do druku w styczniu 1982 r.), wprowadzam kilka zmian, pozostawiając jednak pierwotny zapis wszystkich propozycji dotyczących istoty statusu prawnego skazanego. Trudno tu bowiem o pomysły innych, przystających do cywilizacyjnych wzorów.

Dalsze propozycje zmian, które wprowadzam do obecnie przedstawionego projektu gruntownej nowelizacji obowiązującego k.k.w., wynikają z rezultatów moich studiów penitencjarnych w czasie tego czterolecia. Dotyczy to zwłaszcza szczegółowego zapisu norm

¹ W skład komisji dyskutującej przedstawiony przeze mnie projekt wchodził: doc. Andrzej Zoll, doc. Mieczysław Rudnik, dr Halina Wantuła, mgr Witold Koryciński oraz sędziowie penitencjami, p. Roman Kulesza i p. Jan Sawicki.

² W projekcie tym rezygnuję z regulowania wykonania o.p.s. — także w formie daleko zmodyfikowanej, proponowanej przez Komisję prof. W. Woltera.

dopuszczających stosowanie siły fizycznej wobec więźniów, bardziej precyzyjnego uregulowania wykonania kary grzywny. Wprowadziłem też określenie zadania kary pozbawienia wolności. W tym zakresie korzystałem z koncepcji wypracowanych przez zespół w Instytucie Państwa i Prawa PAN wiosną 1982 r. Zespół ten, pracujący pod kierunkiem doc. Jerzego Jasińskiego i doc. Jana Skupińskiego³, przygotował opinię o projekcie zmian przepisów k.k.w. przygotowanym przez Komisję powołaną przez Ministra Sprawiedliwości. W opinii zostały wykorzystane niektóre moje propozycje ze stycznia 1982 r.

Bardzo potrzebna w kontekście obecnie przedstawionego projektu okazała się wspólna praca z p. Pawłem Moczydłowskim nad przyczynami i przebiegiem protestów więźniów i funkcjonariuszy więziennych w 1981 roku, zwłaszcza że teoretyczna koncepcja tych badań „wymusiła” na nas dokładniejsze przyjrzenie się funkcjonowaniu systemu więziennego w PRL w latach siedemdziesiątych.

Wielce użyteczne były też dla mojego podejścia do możliwie dobrego przygotowania do projektowanych zmian dyskusje toczone w ramach międzyuniwersyteckiego seminarium naukowego młodych penitencjarystów zorganizowanym przy Zakładzie Nauk Penitencjarnych IPSiR UW⁴.

Nie sposób też nie wspomnieć o niezwykle żywych dyskusjach i ciekawych intelektualnie pomysłach ujawnianych w trakcie ogólnopolskich obozów naukowych studenckich kół penitencjarnych, zwłaszcza przy okazji pisanych pod moim kierunkiem naukowym raportów „Szczyornio 81”, „Kule 82” i „Sieradz 83”.

Pragnę w końcu szczególnie podkreślić bliski mi sposób myślenia o problemach prawa penitencjarnego dr. Zbigniewa Hołdy i dr. Michała Porowskiego. Oni też mogliby odnaleźć najczęściej w tym projekcie swoje idee, mam nadzieję, iż w miarę poprawnie ujęte.

W sumie zatem trudno byłoby uznać przedstawioną przeze mnie projekt k.k.w. za projekt wyłącznie autorski, aczkolwiek nie może to zmienić faktu, że propozycje zmian w tym kształcie obciążają mnie wyłączną odpowiedzialnością. Więcej niż 2/3 projektowanych 430 przepisów (w przypadku artykułów podzielonych na paragrafy, oddzielnie liczyłem paragrafy) jest mojego autorstwa, około 1/4 jest tożsamy (identyczny) z dotychczasowym k.k.w., 20 przepisów przyjąłem według projektu Komisji Rządowej, a 11 według opinii IPIP PAN o tym projekcie.

A. 2.1. Przystępując do pisania projektu ustawy karnej wykonawczej należy mieć na względzie nie tylko koncepcje założeń generalnych i rozwiązań szczegółowych, lecz także wyobrażenie o charakterze populacji osób skazywanych na poszczególne kary, o postawach społeczeństwa wobec systemu kar i wobec organów kary te wykonujących oraz o kosztach ekonomiczno-organizacyjnych proponowanych zmian.

A. 2.2. Nasilenie przestępczości, jak przekonują wyniki rzetelnych badań kryminologicznych, jest w długich odcinkach czasu zjawiskiem stabilnym. Liczba zachowań przestępnych nie zwiększa się ani nie zmniejsza nagle, jak za poruszeniem różdżki czarodziejskiej. Faktem jest jednak, iż informacje o nasileniu lub osłabieniu tego zjawiska są nadużywane do doraźnych celów politycznych wobec pewnych podatnych na takie informacje grup obywateli.

Brak przesłanek wskazujących, że fakty polityczne z Sierpnia 1980 r. lub z grudnia 1981 r. spowodowały zmiany w strukturze i nasileniu przestępczości polskiej, komunikacyjnej oraz

³ W pracy tego zespołu udział wzięli: prof. Barbara Kunicka-Michalska, doc. Zofia Ostriańska, doc. Janina Wojciechowska, dr Ewa Bieńkowska, dr Anna Kossowska, dr Irena Rzeplińska, dr Barbara Szamota, a nadto, spoza Instytutu Państwa i Prawa PAN: doc. Teodor Szymanowski, dr Krzysztof Poklewski-Kozieł oraz dr Andrzej Rzepliński.

⁴ W ramach tego seminarium przedyskutowaliśmy następujące referaty: „Więzenie w systemie instytucjonalno-prawnym państwa” dr. Michała Porowskiego i dr. Andrzeja Rzeplińskiego, „System penitencjarny Szkocji” dr. Ryszarda Skarbka, „Systemy penitencjarne państw skandynawskich” dr Moniki Platek, „System penitencjarny RFN” dr. Zbigniewa Hołdy, „System penitencjarny Holandii” dr. Andrzeja Rzeplińskiego, „System penitencjarny Austrii” dr. Teodora Bulendy, „Ewolucja instytucji więzienia wg koncepcji Michela Foucault” mgr. Danuty Wiśniewskiej, „Więzenie wg koncepcji teorii systemów” mgr. Andrzeja Radka oraz „Status prawny skargi więźnia” mgr. Marka Iwankiewicza.

gospodarczej⁵. Można by co prawda domniemywać, że głębokie zreformowanie gospodarki narodowej spowoduje spadek przestępczości w sektorze uspołecznionym, ale los tej reformy jest niepewny. Wielkie znaczenie dla systemu więziennego miało przejście przez izolację wielu tysięcy osób uwięzionych za przekonania. Ich często traumatyczne doświadczenia więzienne nie pozostają oczywiście bez wpływu na treść potocznych wyobrażeń o tym systemie.

Możemy zakładać, że obliczeniami Jerzego Jasińskiego, że prawo-organizacyjny system wykonywania kar będzie miał nadal do czynienia z taką strukturą skazań: na każdych 20 skazanych dorosłych, 8 będzie karanych za przestępstwa przeciwko mieniu, 3–4 — za przestępstwa drogowe, 2 — za przestępstwa przeciwko życiu i zdrowiu, 1–2 za przestępstwa przeciwko czci i nietykalności cielesnej, 1 — za przestępstwa przeciwko władzom i urzędowi, 1 — za przestępstwa gospodarcze oraz 3–4 — za któreś z pozostałych przestępstw.

Przy nie zmienionej strukturze przestępczości, jako zmiennej słabo zależnej od rutynowych działań organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, zmianie ulegnie, po reformie prawa karnego materialnego i procesowego, struktura kar kryminalnych. Propozycje społecznych projektów k.k. oraz k.p.k. prowadzą w konsekwencji (w 4–5 lat od nowelizacji) do radykalnej zmiany dotychczasowego trendu polityki karnej, tj. między innymi do powrotu do przeciętnej wysokości kary pozbawienia wolności (dalej: k.p.w.) z początku lat 60. (do ok. 10 miesięcy). Byłaby to i tak kara dwukrotnie surowsza niż w krajach członkowskich Rady Europejskiej. Trudno jednakże proponować złagodzenie polityki stosowania k.p.w. w skali pięć-sześciokrotnej w czasie kilku lat, stąd też założenie dwu–trzykrotnego złagodzenia, tym bardziej że zmiany te winny zapewnić jednocześnie znacznie rzadsze orzekanie k.p.w., niż to działo i dzieje się na podstawie k.k. z 1932 r., obowiązującego kodeksu karnego oraz ustaw specjalnych.

Należy spodziewać się wydatnego wzrostu liczby orzeczeń warunkowo zawieszających wykonania k.p.w., a nadto zwłaszcza orzeczeń grzywny samoistnej oraz orzeczeń o warunkowym umorzeniu postępowania karnego. Nie należy natomiast spodziewać się wzrostu liczby orzeczeń kary ograniczenia wolności (dalej: k.o.w.) z racji trudności organizacyjnych, o których piszę niżej. Do wniosku takiego skłaniają doświadczenia krajów, które wprowadziły środek karny zwany „pracą na rzecz społeczności” (*community service*), dość silnie przypominający jedną z form naszej k.o.w.

Jeżeli chodzi o populację więzienną, stanowiącą w opinii powszechnej podstawową masę skazanych i decydującą o rzeczywistym obliczu systemu karnego, to spodziewać się należy, po wydatnym zmniejszeniu liczby więźniów, względnego wzrostu liczby przestępców niebezpiecznych — więźniów długoterminowych, a z drugiej strony wzrostu bezwzględnej liczby więźniów krótkoterminowych, izolowanych do 6 miesięcy. Mniej powinno być więźniów, wobec proponowanej derogacji art. 60 k.k., izolowanych od roku do lat pięciu.

A. 2.3. Badania postaw społecznych wobec przestępczości i polityki kryminalnej wskazują swoiste „przepełnienie” udzielanych odpowiedzi. Respondenci, z reguły nie mając wiedzy o faktycznym obrazie polityki kryminalnej, w około połowie przypadków opowiadają się za zaostrzeniem i w około połowie za złagodzeniem obserwowanej polityki. Ci pierwsi to głównie ludzie starsi, niżej wykształceni, mieszkańcy małych miast i wsi, kobiety. Podobnie jest z postawami wobec więźniów, co potwierdzają m.in. wyniki badań prowadzonych przez studentów pod moim kierunkiem w lecie 1981 r. w dziewięciu małych miastach, w których mieszczą się zakłady karne.

A. 2.4. Zwiększenie odsetka obywateli deklarujących wobec polityki kryminalnej postawy konserwatywne albo postawy liberalne wymaga, m.in., przedstawienia im kosztów społecznych i skutków pewnej koncepcji tej polityki. I ci myślący konserwatywnie, i ci myślący liberalnie chcą żyć bezpiecznie, tj. chcą być pewni ochrony swych praw obywatelskich, być chronionymi przed zamachami na ich życie, zdrowie i mienie.

⁵ Pomijam tu swoiste „produktowanie” przestępczości przez ustawodawcę, penalizującego obojętne dotychczas prawu karnemu zachowania, jak np. spekulację lub tzw. pasożytnictwo społeczne.

Punktem wyjścia musi być stwierdzenie oparte na prostych obserwacjach polityki kryminalnej państw wykazujących w tym zakresie bardzo różne podejścia. Okazuje się, że skuteczność bardzo różnych podejść jest podobna.

Zwolennik liberalnych sposobów ochrony ludzi przed przestępstwami dostrzeże łatwo, że polityka represyjna (w tej sferze ani bardziej, ani mniej skuteczna niż polityka liberalna) rodzi jednak więcej ujemnych skutków pobocznych. Powoduje ona bowiem u wielu ludzi poczucie zagrożenia działaniem represyjnym organów Państwa, wzrost nieufności społecznej — prowadzącej w skrajnym przypadku do zatowizowanego „społeczeństwa martwej ciszy”, jest jednym z elementów uniemożliwiających swobodne tworzenie się (korzystnych z punktu widzenia wzrostu poczucia bezpieczeństwa prawnego) grup obywateli, pośrednich między organizacją państwa a organizacją rodzinną. Powoduje ona wreszcie konieczność utrzymywania przez społeczeństwo wielkiej masy ludzi w państwowym aparacie przymusu oraz całej infrastruktury tego aparatu, np. dużej liczby więzień. Częste sięganie do surowej represji karnej oraz przepuszczenie przez system karny wielkiej liczby ludzi (w latach siedemdziesiątych tylko przez system więzienny w Polsce przewinęło się około 600 000 ludzi) powoduje stopienię ostrza tej represji i wywołuje u niektórych polityków dążenie do jej wzmaganania. W dogodnym politycznym momencie ogłasza się nieodmiennie o statystycznym sukcesie takiej polityki.

Liberalna polityka kryminalna, pozbawiona swobodnego kompleksu przestępczości, stawia przede wszystkim na dopełnienie tak dużej liczbie przestępców jak to możliwe, braków i niedostatków osobowościowych i środowiskowych — w warunkach wolności i przy swobodnym angażowaniu się dla tego celu społeczności lokalnych. W polityce penitencjarnej szczególnie nacisk kładzie się na materialno- i formalnoprawne zagwarantowanie więźniom prawa do traktowania godnego człowieka. Nie traktuje się więc więzień jako wygodnego „śmietnika społecznego”, w którym poddani bardzo luźnym regułom prawnym dozorczy dyscyplinują i eksploatują ekonomicznie masy więźniów.

A. 2.5. Trudno pisać o kosztach wprowadzania w życie proponowanych zmian w k.k.w., skoro dotychczasowe koszty jednostkowe (w przeliczeniu np. na jednego skazanego poddanego dozorowi ochronnemu lub na jednego więźnia) są albo tajne, albo nawet nie znane organom państwa. Proponowane zmiany mają prowadzić do ograniczenia zakresu i znacznego złagodzenia surowości kar. Europejskie porównania polityczno-kryminalne prowadzą do przekonania, że liczba więźniów w Polsce nie powinna przekraczać docelowo 10 tysięcy. Uważam, że organizacyjne koszty proponowanego tu rozwiązania prawnego będą tylko nieznacznie wyższe (licząc w cenach stałych) od kosztów dotychczasowych. Główny nacisk kładzie się bowiem na wprowadzenie do procesu wykonywania kar ścisłych reguł postępowania, których brak prowadził i wciąż prowadzi do łamania przez funkcjonariuszy organów państwowych praw ludzkich osób skazanych. Stąd wielkie znaczenie przywiązuję do zmian organizacyjnych — wymuszających dopiero faktyczne zmiany systemu — zmian, których wprowadzenie w życie w systemie penitencjarnym proponuję rozłożyć na od 3 do 7 lat, także ze względów ekonomicznych.

B. 1. Zakres proponowanych zmian w przedstawionym przeze mnie projekcie wskazuje na potrzeby rekodyfikacji ustawy. Obowiązujący k.k.w. zawiera rozwiązania szczególnie nietrafne i ogólnikowe wielu instytucji (była to zapewne cena nowatorskości tej ustawy). Prosta nowelizacja uczyniłaby w efekcie kodeks po prostu nieczytelnym. Dlatego wprowadzam nową numerację przepisów, dodając obok dopisek „d.k.k.w.” — gdy proponuję utrzymać obowiązujący przepis k.k.w.; „p.k.r.” — gdy proponuję przyjęcie zapisu w wersji projektu komisji rządowej z 1981 r.; „o.p.r.” — gdy proponuję przyjęcie zapisu z opinii o projekcie rządowym z 1982 r.

B. 2.1. W projekcie tym nie znalazło się pięć rozdziałów, uregulowanych w k.k.w. — o zatarciu skazania, o karze śmierci (zgodnie z propozycjami społecznego projektu zmian k.k.). Ponadto proponuję derogację rozdziału o nadzorze ochronnym, o ośrodku przystosowania społecznego oraz o wykonaniu kary dodatkowej podania wyroku do wiadomości publicznej.

B. 2.2. W dyskusji nad utrzymaniem instytucji nadzoru ochronnego nad niektórymi recydywistami zarówno w komisji prof. Woltera, jak i w zespole opracowującym opinię

o rządowym projekcie zmian k.k.w. zgodzono się, że nadzór nie może mieć cech środka koercyjnego. Podzielał to stanowisko. Skazany odbył karę pozbawienia wolności w całości i w ten sposób „rozliczył się” z wymiarem sprawiedliwości. Dalsze działania mogą być podejmowane wobec niego wyłącznie za jego uprzednią zgodą — na jego rzecz i w jego interesie. Celem tych działań ma być zapewnienie mu fachowej pomocy w przywracaniu utraconego w więzieniu braku umiejętności społecznych (uzyskanie pracy, założenie rodziny i życie w rodzinie, podjęcie leczenia, nawiązanie pozytywnych kontaktów społecznych) i nic ponad to.

Pomijając wszystkie inne względy, wynika to z prostego rachunku kosztów. Załóżmy bowiem, że utrzymujemy instytucję nadzoru ochronnego i że uchylanie się od obowiązków jest obłożone taką samą sankcją, jaką przewiduje przepis art. 259 k.k. (zagrożenie umieszczeniem w o.p.s. odrzucamy z racji proponowanej derogacji tej instytucji). Wprowadzamy wówczas „kuchennymi drzwiami” kryminalizację tzw. pasożytnictwa społecznego, co stawia nasz system prawa wewnętrznego w automatycznej sprzeczności z prawem międzynarodowym. A przecież ci, którzy uchylają się od wyznaczonego praktycznie w każdym nadzorze obowiązku „podjęcia i systematycznego wykonywania pracy zarobkowej w jednostce gospodarki uspołecznionej” (ale nie uchylają się z reguły od pracy w ogóle, z tym że jest to albo praca dorywcza, albo sezonowa, a jest to trudniej sprawdzalne i przez to bardzo nie lubiane przez kuratorów sądowych i sędziów penitencjarnych) — stanowiliby klasyczne przykłady sztucznie wylanowanego w mass mediach problemu tzw. pasożytnictwa społecznego.

Jak ponadto wyglądałaby polityka stosowania sankcji karnych wobec skazanych uchylających się od wypełniania obowiązku. Nadzorowany (w każdym razie za pierwszym razem) niemal nigdy nie będzie recydywistą. Sąd orzeknie kilkumiesięczną karę pozbawienia wolności, która oczywiście nie zmieni trybu życia i wartości wyznawanych przez skazanego. Kara zostanie wykonana, a pozostawiony wówczas recydywista bez żadnego wsparcia społecznego i nie poddany już nadzorowi będzie w tym samym punkcie błędnego koła.

Musimy pogodzić się z tym, że 8–10 tys. ludzi tak się wykołoiło i tak zostało wykołojonych, że represje karne nie są już więcej wobec nich skuteczne, a ich przestępczość to coraz drobniejsze przestępstwa skierowane najczęściej przeciwko ludziom z własnego środowiska. Represja ta będzie zwłaszcza wtedy nieskuteczna, gdy skażemy ich — w ich pojęciu — za „niewinność”, tj. niewypełnianie obowiązku nałożonego w czasie trwania nadzoru ochronnego.

Problem recydywistów zwalnianych z zakładów karnych to przede wszystkim problem opieki postpenitencjarnej, ale pozbawionej wszelkich aspektów koercyjnych. Propozycja derogacji instytucji nadzoru ochronnego z prawa karnego wydaje się stąd oczywista.

B. 2.3. W niniejszym projekcie — odmiennie niż w społecznym projekcie zmian w kodeksie karnym, gdzie proponuje się utrzymanie zmodyfikowanej formy obecnego środka o.p.s. pod nazwą „ośrodek przywracania społecznego” — proponuję derogację instytucji ośrodka przystosowania społecznego. Wymagałoby to oczywiście także odpowiednich zmian w kodeksie karnym.

Instytucja o.p.s. nie zdała w praktyce egzaminu i zdać go nie mogła, niezależnie od tego, jak godne zrozumienia byłyby pierwotne intencje projektodawców i ustawodawcy. Pozostawiona w gestii resortu sprawiedliwości i jako środek represyjny w istocie, prędzej czy później (jak uczą fakty — prędzej) zamieni się w zwykłe półotwarte i zamknięte więzienia. Taki los czeka jakąkolwiek nową wersję tej instytucji. Wielokrotni recydywiści, którzy — po bardzo starannej selekcji medyczno-psychologicznej wymagać będą postpenitencjarnej opieki instytucjonalnej — nic nie mogą skorzystać (nic zatem nie skorzysta i społeczeństwo) w ramach zakładów podległych Ministrowi Sprawiedliwości. Osoby te mogą być poddane oddziaływaniu w specjalnych domach pomocy społecznej podległych Ministrowi Zdrowia i Opieki Społecznej. Problem ten wymaga więc odrębnej, niekarnistycznej regulacji ustawowej.

B. 2.4. Z propozycji derogacji kary dodatkowej podania wyroku do wiadomości publicznej miała wystąpić komisja prof. W. Woltera w ostatecznej wersji swojego projektu k.k. Jest to twór szczególnie nieudany. Stygmatyzuje nie tylko sprawcę przestępstwa, ale

i czasem dotkliwie jego ofiarę. Brak jakichkolwiek danych, aby w sposób tzw. wychowawczy ogłoszenia prasowe o wyrokach wpłynęły na społeczeństwo lub jakieś jego kręgi. Co najwyżej, ogłoszenia te mogą denerwować część ludzi nadmierną surowością kar, a specjalistów szczególną nieporadnością prawników-praktyków w posługiwaniu się poprawnym językiem polskim. Wreszcie, przez zalecenia orzekania takiej kary w specyficznych rodzajach spraw można stworzyć zupełnie fałszywy obraz struktury przestępczości, co z kolei może służyć do wytwarzania sztucznych emocji konserwatywnych, ułatwiających zaostrenie prawa karnego.

B. 2.5. Wzorem społecznego projektu zmian w k.k. — rozdział „wyjaśnienie wyrażeń ustawowych” proponuję przenieść na koniec części ogólnej kodeksu. Ponadto proponuję uzupełnienie rozdziału o karach majątkowych, nawiązce i kosztach sądowych uregulowaniem także opłat sądowych.

Z racji nowego ujęcia w społecznym projekcie k.k. instytucji warunkowego umorzenia postępowania karnego, proponuję wprowadzenie nowego rozdziału o wykonywaniu tego orzeczenia.

B. 2.6. Proponuję również wprowadzenie dwóch nowych i obszernych działów do rozdziału o karze pozbawienia wolności: o statusie prawnym skazanego oraz o zasadach wykonywania dozoru ochronnego. Jednolite i odrębne uregulowanie praw i obowiązków osoby pozbawionej wolności — na tle obserwacji naszej praktyki oraz rozwiązań obcych — jest absolutnie konieczne.

C. Na jakich założeniach opiera się projektowany kodeks karny wykonawczy?

Moim zamierzeniem jest oparcie nowej ustawy na następujących zasadach:

(1) Wzajemne respektowanie pozycji prawnych skazanego i organu wykonującego — zapewniające skazanemu podmiotowość i współodpowiedzialność,

(2) szczegółowe unormowanie praw i obowiązków skazanego, tak by wykluczyć określanie w rzeczywistości statusu prawnego skazanego już nawet nie przez przepisy wykonawcze, ale przez nie publikowane i przez nikogo nie kontrolowane normy instrukcyjne,

(3) minimalizowanie izolacji osoby pozbawionej wolności do granic wynikających z istoty czasowej izolacji zewnętrznej i wewnętrznej, a także integrowanie zakładu karnego z pozawięzienną strukturą społeczną,

(4) przyznanie miana organu wykonawczego wyłącznie instytucjom ze swej istoty zdolnym do wypełniania tej roli i rolę tę faktycznie wypełniającym,

(5) ukształtowanie roli sędziego penitencjarnego z wyłączeniem możliwości pełnienia funkcji organu administracyjnego,

(6) zwiększenie roli instytucji, organizacji i stowarzyszeń społecznych oraz zakładów pracy (społecznych i prywatnych) w wykonywaniu tzw. środków probacyjnych.

* * *

D. 1. Część ogólna projektu stanowi zbiór zasad i reguł sprzyjających realizacji zadań kar kryminalnych i innych orzeczeń wydanych w postępowaniu karnym sądowym oraz zapobiegającym nieprawidłowościom praktyki.

D. 2.1. Według projektu prokurator nie jest organem wykonującym orzeczenia. Z istoty funkcji urzędu prokuratorowskiego wynika przeciwstawianie się interesom skazanego, gdy w ocenie tego urzędu leży to w interesie ogólnym. Nawet najdokładniej sprecyzowane normy nie uczynią — przynajmniej w sensie psychologicznym — z prokuratora rzecznika naruszonych praw więźnia. Natomiast uprawnienia prokuratora jako rzecznika tzw. interesu ogólnego, tj. strony występującej przed sądem w postępowaniu wykonawczym, projekt oczywiście w pełni gwarantuje.

Bardzo niejasne rozgraniczenie w dotychczasowym k.k.w. uprawnień nadzorczych sędziego penitencjarnego i prokuratora ograniczyło rangę nadzoru, a z precyzyjnym rozdziałem kompetencji nie dała sobie rady ani doktryna, ani prawodawca, ani praktyka. Wykonywanie funkcji nadzorczych przez prokuratorów było fikcyjne (prokuratura likwidowała w poprzednim dziesięcioleciu etaty dla prokuratorów do spraw penitencjarnych), a jeżeli było już podejmowane — to z właściwym temu urzędowi naciskiem na realizację przez zakłady penitencjarne zadań represyjnych.

D. 2.2. Proponuję nadanie statutu organu wykonawczego orzeczenia kuratorowi sądowemu (art. 2 pkt 7) z określeniem obowiązków (art. 110) oraz uprawnień (art. 107, 111, 113, 132 § 2, 144 § 1, 198 § 2). Pod rządami dotychczasowego k.k.w. obserwuje się stały wzrost roli kuratora sądowego w wykonywaniu tzw. środków probacyjnych. Tendencja ta zmierza we właściwym kierunku, zmniejszając niebezpieczeństwo uczynienia z sądów wykonujących kary organy administracyjne i jednocześnie oddając egzekucję kar kryminalnych w ręce personelu kuratorskiego coraz lepiej przygotowanego do zawodu i jednocześnie zainteresowanego z reguły pomyślnym przebiegiem probacji, tj. uniknięciem izolacji skazanego. Ulepszenie praktyki w tym zakresie wymaga wprowadzenia do k.k.w. przepisów gwarantujących kuratorowi współdecydowanie o sposobie wykonywania tych środków.

D. 2.3. Miano organu wykonawczego należy przyznać wyłącznie naczelnikowi zakładu karnego i komisji penitencjarnej (art. 2 pkt 5 i 6) — nie zaś całemu amorficznemu tworowi (z punktu widzenia chociażby odpowiedzialności prawnej), jakim dotychczas, w myśl k.k.w., jest administracja penitencjarna zakładu. Będzie to też zgodne z treścią dalszych przepisów kodeksu (o kierowaniu zakładem i o swoistych uprawnieniach komisji penitencjarnej).

Na marginesie zauważmy, że w kraju średniej wielkości, jakim jest Polska, administracja penitencjarna jest zbyt rozbudowana, a stałe zmiany organizacyjne wokół tworzenia, likwidacji i znów tworzenia okręgowych zarządów więziennictwa są szczególnie przykrym objawem marnotrawstwa energii (*vide casus* Okręgu w Opolu). Zupełnie niepotrzebne, z punktu widzenia organizacji i zarządzania, przy intensywnie rozbudowanych komórkach kontrolnych CZZZK, są zarządy okręgowe. W tej sytuacji CZZZK zaniedbuje funkcje koordynacyjno-programujące na rzecz wydawania sprzecznych dyspozycji w formie tzw. wytycznych, interweniujących bezpośrednio, więc bezprawnie, w sferę statusu prawnego więźnia oraz żądania od jednostek podstawowych więziennictwa często najzupełniej zbędnych merytorycznie statystyk i sprawozdań. Jest oczywiste, że zarządy okręgowe oraz Zarząd Centralny konsumują znaczną część budżetu więziennictwa, drenując jednocześnie jednostki podstawowe z co lepszych więźników. Tymczasem to naczelnik i podległy mu personel wykonuje kary pozbawienia wolności, a także aresztowanie tymczasowe i tylko on oraz komisja penitencjarna odpowiada za efekty pracy penitencjarnej. Wyżej odpowiedzialność rozmywa się, a w godzinie próby (protest zbiorowy uwięzionych) wykazuje brak odpowiedzialności i koncepcji.

Centralny Zarząd Zakładów Karnych i Aresztów Śledczych byłby — w zakresie niniejszego projektu k.k.w. — organem pełniącym rolę administracyjnego organu nadzoru penitencjarnego (art. 28). Zakres zasady oraz formy tego nadzoru określili nowa, skoordynowana z nowym k.k.w. ustawa o Służbie Więziennej. I jeszcze jedna uwaga. Proponuję powrót do używanej często w praktyce nazwy: Centralny Zarząd Więziennictwa, w miejsce obecnie długiego określenia: CZZZK i AS. W uzasadnieniu tym, gdy piszę o skazanym odbywającym karę pozbawienia wolności (bardzo to długa i obca naszej tradycji językowej nazwa), używam często pojęcia synonimicznego: więzień, a dla określenia zakładu karnego: więzienie. W samym projekcie proponuję utrzymać jednak pojęcia skazanego i zakładu karnego.

D. 3. Istotne modyfikacje proponuję w treści art. 7. Dla praktyki wykonywania orzeczeń szczególnie znacznie mogą mieć § 2 i 4. Stanowiłyby one ogólną podstawę dla skarg skazanego na decyzje organów wykonujących orzeczenie. Doświadczenia innych krajów wskazują, że przepis taki daje skazanemu prawo domagania się rzeczywistego współuczestnictwa i współdecydowania o sposobie i metodach wykonywania orzeczeń. Na zasadach przyjętych w postępowaniu i sądownictwie administracyjnym projekt (art. 8 § 2) dopuszcza się zaskarżalność decyzji administracyjnych. Skazanemu pozbawionemu wolności projekt sugeruje przyznanie dodatkowych uprawnień w tym zakresie (art. 70 — 72). Projekt (art. 8 § 1) zrywa oczywiście z zasadą, że skazany może skarżyć orzeczenie sądu tylko gdy zezwala na to przepis szczególnie i zrównuje go w tym zakresie z pozycją prokuratora.

Należy z całym naciskiem podkreślić, że rozbudowanie przepisów proceduralnych w postępowaniu wykonawczym, gdy skazany jest szczególnie osamotniony wobec skierowanej na egzekucję wymierzonej mu kary kryminalnej całej wielkiej maszyny organów państwa, ma

szczególne znaczenie w ochronie praw skazanego i zapobieganiu zawsze i wszędzie możliwej degeneracji działania tych organów. Skazany musi mieć stałą możliwość stawiania wymagań i składania skarg władzy wykonującej wobec niego orzeczenia. Dopiero bowiem wówczas, gdy przyznane prawa uzyskują proceduralne kanały realnej ochrony, istnieje szansa odejścia od obecnej praktyki, według której obowiązki skazanego definiowane są bardzo szczegółowo (inna rzecz, że najczęściej w tzw. prawie powielaczowym, tym gerzej zresztą dla statusu prawnego), podczas gdy prawa jego są przeważnie nieprecyzyjne (derogowane zwykle przez nieprawnie wydane przepisy — por. zarządzenie w sprawie tzw. tymczasowego regulaminu wykonania kary pozbawienia wolności) i ponadto pozbawione realnej ochrony.

Z tych racji, obok prawa skarżenia do sądu decyzji administracyjnych, zaskarżania postanowień sądu, prawa składania skarg, prośb i wniosków z obowiązkiem ich niezwłocznego rozpatrzenia (art. 8 § 1 i 5), projekt przyznaje skazanemu prawo do udziału w posiedzeniach sądowych, określając niezbędne w tym zakresie wyjątki (art. 8 § 3).

D. 4. Projekt wyklucza możliwość zmiany postanowienia w każdym czasie na niekorzyść skazanego (art. 25). Przemawia za tym po pierwsze to, że możliwość wydania korzystnego dla skazanego orzeczenia w postępowaniu wykonawczym np. wskutek zawinonego zatajenia przez niego istotnych okoliczności nie pozbawia organów wykonawczych środków odwetowych, poczynając od wymierzenia mu kary dyscyplinarnej, wzięcia tego faktu pod uwagę przy wydawaniu kolejnego orzeczenia, a skończywszy na wszczęciu odrębnego postępowania karnego. Po drugie, przepis dotychczasowy osłabia pewność obrotu prawnego po stronie słabszej, to jest po stronie skazanego.

D. 5. Zgodnie z projektem, jedynym organem nadzoru penitencjarnego spoza resortu więziennictwa będzie sędzia penitencjarny (art. 26). Aby zabezpieczyć się przed uczynieniem z tego nadzoru kanału sprowadzającego sędziego do roli administracyjnego organu nadzorczego, wydającego jeżeli nie wprost decyzje administracyjne, to pośrednio je tworzącego (por. art. 33 obecnego k.k.w.), projekt nakłada na sędziego penitencjarnego tylko jeden obowiązek — co najmniej comiesięcznej krótkiej wizytacji podległego mu w podziale obowiązków zakładu; wizytacji umożliwiającej swobodny dostęp do niego skazanych oraz umożliwiającej sędziemu bezpośrednio zapoznanie się ze stanem tego zakładu. Dobra, choć mało precyzyjnie wyrażona w przepisie idea dotychczasowego kodeksu (art. 31) w praktyce nie mogła się urzeczywistnić. Wbrew przepisom wewnętrznym Ministerstwa Sprawiedliwości, częstotliwość wizytacji sędziowskich w aresztach i więzieniach miast rosnąć, malała (niektórych zakładów nie wyzytowano kilka lat). Warto zaznaczyć, że przy takim wzytowaniu wcale nie chodzi np. o żmudne kontrolowanie przez sędziego działu finansowego zakładu i pisanie potem obszernych, czytanych później tylko przez badaczy sprawozdań. Dla szczegółowej kontroli takiego działu sędziego w razie potrzeby zawsze może zasięgnąć opinii biegłego księgowego w trybie art. 176 § 1 k.p.k.

D. 6. W odrębnym rozdziale (VII) projekt sugeruje wprowadzenie ustawowej instytucji kontroli społecznej wykonywania orzeczeń — wychodząc tym samym naprzeciw wieloletnim postulatом części społeczeństwa. Ponieważ całościowa reforma prawa karnego, tylko w ramach której projektowany k.k.w. ma sens, wprowadzi stan, w którym większość kar będzie miała charakter nieizolacyjny, będzie istniała oczywista potrzeba poddania takiej kontroli nie tylko procesu wykonywania k.p.w. Projekt zakłada silne powiązanie kontroli społecznej z samorządem terytorialnym (art. 33 § 1 i 37 § 2). Aby uniknąć biurokracji, nie przewiduje się ogniw pośrednich tej kontroli między programującą i koordynującą Radą Główną a radami lokalnymi. Bardziej szczegółowo określono w projekcie zadania rad społecznych w zakresie kontroli instytucji penitencjarnych (art. 35 i 36), gdzie niebezpieczeństwo wystąpienia nieprawidłowości jest szczególnie duże.

Określenie (zob. także rozdział VIII — pomoc w adaptacji społecznej) jednocześnie sytuacja zakładów pracy, instytucji i organizacji społecznych wykonujących dozory ochronne i inne tzw. środki probacyjne oraz powiązanie pracy kuratora z pracą zakładu karnego stworzyć ma sieć instytucji prawnych zapewniających rozpoczęcie długiego procesu uspołeczniania

wykonywania środków karnych, tj. społecznej deizolacji więźni i instytucji wykonujących środki proabacyjne.

E. 1. Projekt sugeruje zasadniczą modyfikację i poszerzenie rozdziału o karze pozbawienia wolności.

E. 2.1. Proponuje się odejść od wręcz monsturalnej definicji celu k.p.w. w art. 37 § 3 obecnego k.k.w. Ta rozbudowana definicja (celu k.p.w. oraz celu „działalności resocjalizacyjnej”, stanowiącej — według założeń — jądro tej kary) jest szczególnie dowodem niemożności języka prawnego w definiowaniu pojęć zjawisk społecznych z natury rzeczy dynamicznych i indywidualnych. Na gruncie obecnego prawa praktycy mieli dwa możliwe wyjścia. Albo stosować ten przepis dosłownie, albo postępować zdroworozsądkowo, wychodząc daleko poza sformułowania prawne. Pierwsze możliwe rozwiązanie nie było w zasadzie stosowane. Praktycy nie mieli tu wsparcia ani w doktrynie, ani w orzecznictwie. Próby definiowania tak ocennego sformułowania, jak „społecznie pożądana postawa”, były nieudolne, podejmowane na użytek doraźny i z punktu widzenia wartości właściwych dla warstwy społecznej, do której należeli autorzy tych definicji — bez oglądania się na systemy wartości osób, do których definicje te odnosiły się, tj. więźniów i więźnienników. Nie brano też pod uwagę takich prostych faktów, jak ten, że decydujący wpływ na praktykę penitencjarną ma postawa naczelnika konkretnego zakładu oraz to, że życie więzienne określa konflikty między służbą więzienną a więźniami. Konflikty te, nie do złagodzenia na gruncie dotychczasowego prawa i praktyki, wyznaczają z jednej strony radykalnie wertykalny układ pozycji społecznych między tymi dwiema społecznościami i dodatkowo wewnątrz nich, z drugiej zaś strony różnice w wartościach wyznawanych przez więźnienników (z reguły synów chłopskich pracujących w małomiasteczkowych więzieniach) oraz więźniów, z reguły pochodzących z wielkich miast synów nisko kwalifikowanych robotników. Często natomiast łączy ich mało stanowczy stosunek do alkoholu. Dobrze, to znaczy z różnych źródeł, poinformowane społeczeństwo nie oczekuje, że izolowany w więzieniu przestępca zostanie przekształcony tam w „obywatela bez zarzutu”, oczekuje po prostu, że ekswięzień będzie się zachowywał w granicach tolerowanych dla ludzi określonej kondycji społecznej. Liberalizacja oczekiwań sprzęgnięta jest z oczekiwaniem, że ekswięzień będzie mógł — wtedy — łatwiej odpowiedzieć na te oczekiwania.

E. 2.2. Dlatego właściwsze jest odwołanie się nie do celu kary, a do jej zadania: „budzenia i ugruntowania w skazanym woli przestrzegania prawa i prowadzenia życia uczciwego obywatela” (art. 45 § 1 projektu). § 2 tego przepisu ma zapewnić skazanemu prawo do współokreślenia programu realizacji tego zadania, a tym samym statuuje je prawo do resocjalizacji, w racjonalnym systemie penitencjarnym bardzo silnie związanym z prawem do współodpowiedzialności za siebie.

E. 2.3. Jakkolwiek wprowadzenie do przedstawionego projektu nie ma charakteru tekstu naukowego, lecz ma wyjaśnić przyjęte propozycje, powołam się tu na zdanie wyrażone w 1975 r. przez Norvala Morrisa. Píše on: „Resocjalizacja (rehabilitation), cokolwiek ona oznacza i jakiegokolwiek znaczenie nadają jej rzekomo programy resocjalizacyjne, musi przestać być pożądanym celem kary pozbawienia wolności. To nie oznacza, że programy postępowania z przestępcami, programy, z jakimi mamy obecnie do czynienia w zakładach karnych, winny być zniesione: zupełnie odwrotnie, wymagają one usilnie poważnego rozszerzenia. Nikt, kto cokolwiek zrozumiał po wizycie w areszcie miejskim lub stanowym mega-więzieniu, nie może nie stwierdzić, że przebywają w nich skazani (podobnie jak w innych krajach), którzy nieporównywalnie częściej niż w innych grupach społecznych są osobnikami nisko wykształconymi, zaburzonymi psychicznie i izolowanymi społecznie. Humanitaryzm, jak również najlepiej pojęty interes społeczeństwa wymaga pomagania im w pokonaniu tych braków — jeżeli chcą oni tego sobie (podkr. moje). Ale zmierzając do tego, programy pomocy nie są celem kary pozbawienia wolności. Unikajmy hipokryzji. Posyłamy czasem ludzi do więzienia, ponieważ nie wiemy, co jeszcze z nimi zrobić. Umieszczamy ich za kratami za to, co uczynili; jest okrutną niesprawiedliwością więzić ich w celu przymusowego zmieniania ich, przerabiania ich, opiekowania się nimi. Istnieje ostra i zasadnicza różnica między celami

kary pozbawienia wolności a możliwościami szkolenia oraz uczestnictwem więźniów, którzy mogliby w sposób właściwy znaleźć swoje miejsce w ramach tych celów. Korumpujemy system więzienny, jeżeli unikamy podkreślenia tej różnicy”.

Konstrukcja Morrisa jest zatem konstrukcją zrównoważonego systemu penitencjarnego, określonego przez ustawowe normy prawne. W systemie tym retrybucja, restytucja, resocjalizacja i odstraszanie (nowocześnie pojmowane) znajdują swoje miejsce.

E. 3.1. W kontekście powyższych uwag należy interpretować propozycję określającą status prawny skazanego. Standardy postępowania tam zawarte (dział 2 rozdziału X projektu) nie mają charakteru „resocjalizacyjnego”, są to „standardy prawa”. Wiele z nich może i musi sprawiać kłopoty administracji penitencjarnej i takie też jest zamierzenie, nie wynikające absolutnie z jakiejś złośliwości. System rządzenia społeczeństwem musi opierać się na wyższych wartościach niż efektywność biurokracji. Zasady prawne postępowania z więźniami nie powinny być konstruowane dla wygody administracji. Pożądane jest natomiast, by operacjonalizowały koncepcje sprawiedliwości, słuszności i praw człowieka. Jest to zadanie prawa i prawników.

E. 3.2. Wychodząc z zasady konstytucyjnej, że obowiązki i prawa obywatela może określać jedynie ustawa, projekt określa istotę i zakres ograniczenia praw osoby pozbawionej wolności (art. 55) i jego obowiązki (art. 56). Wymierzona kara pozbawienia wolności drastycznie ścieśnia (choć według projektu nie wyłącza absolutnie — zob. art. 70 § 1) prawo skazanego do decydowania o miejscu swojego pobytu — nakładając z drugiej strony obowiązek przebywania w miejscu wskazanym przez organ wykonujący orzeczenie.

E. 3.3. Projekt określa też szczegółowo zakres praw skazanego (art. 57 i n.). Ten pakiet uprawnień wprowadza materialne podstawy upodmiotowienia skazanego w czasie izolacji. Podstawy te — poza innymi względami — zapewniają odpowiedzialny współdziałanie skazanego w wysiłkach personelu więziennego, sądu, rady społecznej, duchownego, a pod koniec izolacji także kuratora sądowego na rzecz rozwijania w nim prospołecznych uzdolnień i zainteresowań.

Uważne wczucie się w sytuację prawną i faktyczną więźnia pozwala łatwo zauważyć, że żadne z projektowanych jego uprawnień nie jest zbyt szczegółowe, zbędne lub niebezpieczne dla porządku prawnego. Na tle nielicznych zagranicznych autorskich projektów ustaw penitencjarnych można tym propozycjom zarzucić nawet nadmierną ogólnikowość. Weźmy dla przykładu propozycję regulacji tylko jednego zagadnienia (przeszukania więźnia i jego celi) w opublikowanym w 1973 r. „Modelu reguł i przepisów dotyczących praw i obowiązków więźniów” (*Model Rules and Regulations on Prisoners' Rights and Responsibilities*). Autorami tego modelu byli naukowcy z Wydziału Prawa Uniwersytetu Bostońskiego. Reguła ID-2 brzmi następująco:

„a. Przed przeszukaniem celi funkcjonariusz wypełni protokół, przekazując jego kopię do biura naczelnika, zachowując jedną sobie oraz jedną dla więźnia, którego celi ma być przeszukana.

b. Protokół zawiera:

1. Czas, datę i nazwisko funkcjonariusza dokonującego przeszukania oraz jego podpis.
 2. Źródło informacji. Jeżeli tym źródłem jest inny więzień, punkt ten może być usunięty z kopii przygotowanej dla więźnia.
 3. Informację wskazującą, że popełnione zostało przekroczenie przeciwko regulaminowi danego zakładu lub przeciwko ustawom stanowym albo federalnym.
 4. Informację określającą, co będzie przedmiotem przeszukania.
 5. Określenie miejsca, które będzie przeszukiwane.
 6. Nazwisko sprawcy lub sprawców.
 7. Dokładne określenie czasu złożenia podpisu i podpis upoważnionego przełożonego.
- c. Po przeszukaniu funkcjonariusz, który je przeprowadził, przygotowuje raport zawierający:

1. Podjęte czynności, szczególnie zawierające wzmiankę o potrzebie użycia siły oraz uzasadnienie tej potrzeby.

2. Datę.
 3. Dokładne określenie czasu rozpoczęcia i zakończenia przeszukania.
 4. Znalezione przedmioty i sposób zadysponowania nimi.
 5. Mienie zniszczone, jeżeli w ogóle, w czasie przeszukania.
 6. Nazwiska osób obecnych.
 7. Czas i data powrotu.
 8. Nazwisko i podpis funkcjonariusza prowadzącego przeszukiwanie.
- d. Raport otrzymuje funkcjonariusz odpowiedzialny w danej chwili za zakład. Przed jego podpisaniem upewni się on, czy raport ten zawiera wszystkie wymagane informacje oraz że usprawiedliwiają one przeprowadzone przeszukiwanie.

e. Racjonalność podjęcia decyzji o przeszukaniu określa regulamin zakładu. Do czynników racjonalizujących podjęcie takiej decyzji zalicza się:

1. Informację wskazującą, że popełnione zostało przekroczenie przeciwko regulaminowi danego zakładu lub przeciwko ustawom stanowym albo federalnym.
2. Fakt, że informacja ta będzie wiarygodna.
3. Podjęte przeszukiwanie tak co do zakresu, intensywności, jak i czasu trwania ograniczyć się do znalezienia poszukiwanego przedmiotu.
4. Przeszukania dokonuje się w rozsądnej porze doby. Przeprowadza się je w nocy, jeżeli przeprowadzenie go w porze dziennej nie dałoby spodziewanego wyniku.”

Wracając do przedstawionego projektu k.k.w., należy podkreślić jeszcze jeden, moim zdaniem bardzo przekonujący, choć w kontekście konstytucyjnej zasady mniej istotny, argument. Otóż obecnie obowiązujący k.k.w., gdy uważnie go czytamy, zawiera wiele przepisów technicznych, określających na pewno bardzo ważne reguły postępowania biurowego w zakresie obiegu dokumentów (por. choćby art. 12, 118, 131, 159, 176, 178–185). Szereg takich przepisów zawiera też projekt. Skoro jednak tak, to miejscem szczegółowego określenia praw więźniów nie są wytyczne, instrukcje i pisma okólny dyrektora CZZZK, ale ustawa.

Zasada wzajemnego respektowania pozycji prawnych ma zapewnić ustawową ochronę skazanych przed nadużywaniem władzy przez personel więzienny. W tych warunkach więzień posłuszny jest prawu, a nie arbitralnym poleceniom strażników. Aby zasada ta mogła być realizowana, prawo musi być jasne, szczegółowe i jednoznacznie określające pozycje prawne skazanych (w kodeksie karnym wykonawczym) i funkcjonariuszy (w ustawie o Służbie Więziennej).

Jakie są skutki prawne zupełnego wyzucia więźnia z odpowiedzialności za własne zachowanie? Otóż każdy element tego zachowania się w izolacji należy przypisać — zgodnie ze stanem rzeczy — personelowi więziennemu. Skazany nie utrzymuje np. czystości w celu dlatego, że ma taką potrzebę, ale tylko dlatego, iż zmusza go do tego system więzienny. Dostaje środki czystości w ściśle określonej ilości, musi je zużyć w ściśle określonym czasie i w ściśle określony sposób. Nie ma miejsca, nawet tu, na jego własną inwencję.

Te drobne, z pozoru, elementy określają miejsce więźnia w strukturze oficjalnej. W tej sytuacji, poza różnymi sposobami walki z tą strukturą, najlepszym sposobem wejścia z partnerską kooperacją z nią jest korupcja personelu, powszechna np. wśród niższych funkcjonariuszy nadzorujących pracę produkcyjną więźniów. Korupcja jest jedynym rozsądnym — w sytuacji skazanego — sposobem liberalizacji systemu. Za pieniądze i wytwory rękodzieła można nabyć od członków personelu prawie wszystko. Lekarstwem na to zjawisko nie są nawet rzeczywiście niespodziewane kontrole organów zwierzchnich, choćby z racji ich sporadyczności i w końcu wspólnoty interesów oraz poczucia solidarności zawodowej. Projekt sugeruje inne rozwiązanie.

E. 3.4. Projekt określa w sposób szczegółowy prawa skazanego do cywilizowanych warunków bytowania w zakładzie karnym (art. 57), określając jednocześnie wielość źródeł, które o jakości tych warunków będą decydowały. Dwa najważniejsze źródła to własna aktywność naczelnika i podległego mu personelu oraz własna aktywność skazanego. Źródła uboczne to pomoc zewnętrzna oraz aktywność samorządu skazanych.

Szczególne znaczenie, w kontekście przyszłej adaptacji więźnia do życia na wolności, powinna mieć jego własna aktywność. Werbalnie, np. przez wywieszenie w pawilonach więziennych hasel typu „przez wydajną pracę do warunkowego zwolnienia”, akceptowano to dotychczas w ten swoisty sposób. Prawu do pracy brak było materialnych gwarancji. Owe materialne gwarancje upatruję w nowym uregulowaniu kwestii zatrudnienia skazanych (art. 61 § 1, 63 § 2, 73–75), wynagrodzenia za pracę i ubezpieczenia (61 § 2, 67 § 3 i 4, 76–77), jak i szczególnie korzystania z dochodów pochodzących z pracy, gdy więzień nie pracuje bez własnej winy, z pomocy pochodzącej z zewnątrz, od samorządu skazanych lub od administracji (art. 41, 57 § 3, 7, 10, art. 60, 62, 66, 67 § 1). Projekt odsyła więc często do powszechnie obowiązujących norm prawa pracy, a całość uregulowania problemu pracy — traktowanej jako wspólnie uzgodniony i leżący w interesie skazanego obowiązek — opiera się na silnie akcentowanej zasadzie, że nie może być ona źródłem dodatkowych represji i wyzysku.

Projekt zapewnia skazanemu bezwzględne prawo do partycypacji w kosztach utrzymania rodziny (art. 67 § 3) oraz prawo do dobrowolnego łożenia na rzecz ofiar przestępstwa (art. 62 § 3), co podkreśla rekompensacyjny także charakter k.p.w., a dobrowolność świadczeń skazanego na rzecz ofiar nie może być pomijana przy warunkach jego pobytu w izolacji oraz przy decydowaniu o warunkowym zwolnieniu.

Dochody z pracy w przedsiębiorstwach i zakładach przywieziennych oraz pozawieziennych, a także z wytworów pracy artystycznej, zwłaszcza rękodzielniczej (art. 67 § 3 i 4), muszą w znacznej części przypadać skazanemu nie dlatego, że to takie postępowe lub humanitarne, lecz że jest to po prostu konieczne. Dochody te stanowić będą materialną podstawę zapewniającą mu współdecydowanie o sobie, a przez to możliwość legalnego i w oparciu o własny dobrowolny wybór posiadania dóbr, których nabywanie i posiadanie nie jest sprzeczne z istotą izolacji. Dotychczasowy bowiem system, z jednej strony oparty na wyzysku siły roboczej skazanych, z drugiej strony zapewniał im wszystko w narzuconym i zuniforowanym kształcie. Pieniądze wypracowane przez więźniów — utrzymujących cały system więzienny — krążą z jednej kasy państwowej do drugiej, a kontrola tego przepływu pozwala utrzymać sporą armię zwykłych urzędników wśród 17 tysięcy funkcjonariuszy więziennych. Projekt — w tym zakresie — nie spowoduje wzrostu kosztów utrzymania więziennictwa, sugeruje jedynie jego uzdrowienie przez proste mechanizmy organizacyjne, nie dotyczące istoty izolacji. Dopowiedzmy rzecz do końca. Jeżeli uwierzyć popularnemu przekonaniu, że więźniów trzeba wdrażać do uczciwej pracy (mit ten ignoruje fakt, że większość osób pozbawionych wolności ma zupełnie przyzwyczajone historie zatrudnienia w okresie przedizolacyjnym), jak chce tego dotychczasowy k.k.w. w art. 49 § 1, to owo wdrażanie także musi odbywać się na uczciwych zasadach, czyli normalny, a nie siedmiodniowy urlop wypoczynkowy, czyli prawo do wyboru pracy i dowolnego korzystania z jej owoców, czyli zaliczenie czasu pracy do wysługi emerytalnej, czyli podmiotowość w procesie pracy. Chyba że przez wdrażanie rozumie się utwierdzenie więźnia w roli czarnoroboczej siły.

E. 3.5. Restrykcje w zakresie kontaktów skazanego ze światem zewnętrznym, szczególnie z rodziną, może wyznaczać jedynie obowiązek zabezpieczenia społeczeństwa przed naruszeniem prawa. Należy przecież ciągle pamiętać, że restrykcje te dotyczą także rodzinę skazanego. Dlatego też projekt zawiera propozycję eliminacji ograniczeń zawierających represję samą w sobie (art. 58) oraz wyłącza możliwość administracyjnego przerwania tego kontaktu na czas określony pod postacią kary dyscyplinarnej (art. 80 § 1) lub przez praktyczne wyłączenie widzeń z racji zbyt dużych odległości między miejscem położenia więzienia a miejscem zamieszkania rodziny (art. 95 § 4).

Projekt podkreśla szczególną ochronę praw macierzyńskich skazanych kobiet (art. 59, art. 101 § 3, art. 102 § 2), nakazując wprost rozważenie konieczności udzielenia odroczenia lub przerwy w odbywaniu przez nie kary pozbawienia wolności w okresie ciąży i trzech pierwszych lat życia dziecka.

E. 3. 6. Poza silnie akcentowanym prawem do kontaktów ze światem zewnętrznym, projekt określa jeszcze inne blokady dla zbyt daleko posuniętej izolacji skazanych od świata zewnętrznego (art. 35–36, 66, 67 § 3, art. 72 § 4 pkt 3–5, art. 78 § 2).

Szczególną formą takich kontaktów, mających jednak wartość samą w sobie, jest prawo skazanych wierzących (wszystkich wyznań) do udziału w praktykach religijnych oraz organizowanych dla nich specjalnych zajęciach religijno-moralnych (art. 68).

Przepisy, o których mowa w tym i w poprzednim punkcie, winny — poza innymi ich funkcjami — stwarzać drożne kanały przepływu informacji między skazanymi a społeczeństwem wolnym; muszą więc być widziane nie tylko jako pożądane i możliwe, ale po prostu jako jedyna rozsądna alternatywa dla tradycyjnej koncepcji wykonywania kary pozbawienia wolności i tradycyjnie aplikowanych jej reform, reform w myśl zasady — więcej tego samego.

E. 3.7. Przymusowe nauczanie osób dorosłych klóci się z zasadami pedagogiki i ze zdrowym rozsądkiem, jest też marnowaniem środków finansowych. Nauczanie to nie może się też sprowadzać do organizowania w więzieniach szkół zawodowych szkolących przydatnych robotników do przedsiębiorstw przywieziennych. Nie wszystkie więźniarki chcą i muszą być szwaczkami i krawcowymi. Projekt sugeruje zatem, aby administracja penitencjarna stwarzała bodźce i warunki do dobrowolnie podejmowanej przez więźnia nauki w szkole przy- i poza-więziennej, samokształcenia oraz uprawiania pracy twórczej (art. 45 § 2 pkt. 3, 6 i 7, art. 63 § 3–4, art. 66).

E. 3.8. Więzień nie jest niewolnikiem państwa, któremu państwo to — w drodze łaski — może przyznać jakieś prawa. Projekt zakłada, że o ile nie wynika to wprost z kodeksu lub prawomocnego orzeczenia sądu karnego, skazany w pełni korzysta z przysługujących mu praw socjalnych, cywilnych i politycznych, tak jak każdy obywatel (art. 55). Po stronie organów wykonawczych rodzi to, wg projektu, obowiązek tworzenia warunków społecznych i materialnych sprzyjających akceptowanemu korzystaniu z tych praw (art. 45 § 2, art. 57 i n.).

E. 3.9. Projekt wychodzi naprzeciw oczywistym postulatom i w pełni gwarantuje szczególny charakter statusu prawnego osób więzionych z racji swoich przekonań politycznych, społecznych czy religijnych (art. 65, art. 56 § 3). Projektowane przepisy sprowadzają wykonanie kary pozbawienia wolności wobec tej kategorii więźniów jedynie do wyraźnie ograniczonej izolacji przy zachowaniu w pełni wszelkiej zgodnej z prawem aktywności życiowej. Z przywilejów tych nie korzystałoby sprawcy przestępstw terrorystycznych. O uznaniu jakiegoś przestępstwa za terrorystyczne decydować winien sąd karny w momencie wyrokowania — nie dotyczy to więc fazy wykonania kary.

E. 3.10. Przyznanie skazanemu praw bez określenia gwarancji proceduralnych dochodzenia tych praw miałyby się z celem. O gwarancjach tych mówi się już w części ogólnej projektu. Specyfika sytuacji więźnia wymaga jednak dodatkowych zabezpieczeń.

Aby korzystać z praw, trzeba mieć (zwłaszcza w izolacji) przynajmniej instytucjonalnie stworzone warunki poznania tych praw i ram organizacyjnych, w jakich kara będzie wykonywana (art. 63). Znaczenie szczególnego bodźca, dynamizującego orzecznictwo penitencjarne, należy przypisać treści art. 63 § 3 i 4. Więźniowie są praktycznie pozbawieni możliwości zapoznania się nawet z całym tzw. tymczasowym regulaminem wykonania kary. Stwarza to pole do nadużyć personelu, np. w kwestii nie kontrolowanej korespondencji skazanego z sędzią penitencjarnym (na ścianach korytarzy pawilonów mieszkalnych wieszano instrukcje nakazujące przekazywanie administracji takiej korespondencji w nie zaklejonych kopertach). Ten może z pozoru błahy fakt stanowił celny cios wymierzony w realność sądowego nadzoru nad wykonaniem kary.

Sprawę dostępu skazanego do teksów prawnych, orzecznictwa i literatury prawniczej reguluje wiele ustawodawstw, w nauce rozwija się też podgałąź prawa penitencjarnego obejmująca tylko tę kwestię. Szeroka z jednej strony możliwość skarżenia przez skazanego administracji penitencjarnej, a z drugiej możliwość opierania tych skarg na poznanych podstawach prawnych wpływa w innych krajach korzystnie na obniżenie napięć między skazanymi a personelem, napięć powstających na tle przestrzegania prawa. Przedstawiany przez mnie projekt zmian k.k.w. istotnie rozszerza uprawnienia skazanego w tym zakresie. Jest o tym mowa w art. 70. Proponuje się więc wprowadzenie zaskarżalności do sądu penitencjarnego wszystkich decyzji administracji zakładu, a stosowaną w tym względzie procedurę opręć na

kodeksie postępowania administracyjnego. W przypadku żywotnych dla siebie decyzji (art. 70 § 2) więzień będzie mógł bezpośrednio, a więc nie wyczerpując drogi postępowania administracyjnego, skierować skargę procesową do sądu penitencjarnego. Tak ukształtowana norma prawna pozwoli jednocześnie sądowi penitencjarnemu kształtować praworządne wykonanie kary pozbawienia wolności bez niebezpieczeństwa przerodzenia się w część szeroko pojętej administracji penitencjarnej, z którą sędziowie (jak obecnie) łączą się „licznymi strukturalnymi i personalnymi związkami, stwarzając do pewnego stopnia tylko pozory, że całe postępowanie wykonawcze przebiega pod nadzorem sądu” (Andrzej Murzynowski, 1984).

E. 3.11. Dążenie do możliwie wczesnego wykrywania i rozładowywania napięć między personelem a więźniami leży u podstaw propozycji tworzenia komisji wspólnych, złożonych z przedstawicieli funkcjonariuszy i skazanych (z możliwością udziału przedstawiciela społecznej rady kontrolno-opiekuńczej), dla rozpatrywania skarg i próśb skazanych (art. 71 § 3–4). Przebieg i przyczyny zbiorowych wystąpień skazanych w 1981 roku wskazują, że jest to najwłaściwsza droga do rozładowywania tych napięć przez usuwanie ich przyczyn na najniższym szczeblu, tj. na szczeblu oddziału zakładu karnego.

E. 3.12. Socjologiczne i psychospołeczne badania penitencjarne dowodzą, że każdy oddział więzienia ma swoją nieformalną grupę przywódczą, regulującą życie społeczności skazanych. Z grupą tę — w sposób mniej lub bardziej dorozumiany, ale w obecnych warunkach oczywiście zawsze nielegalnie — współdziałają niżsi funkcjonariusze więzienni. Odgórny nacisk na walkę z tzw. drugim życiem jest bezowocny w dotychczasowych formach tej walki. Właściwsze z punktu widzenia określonego w art. 45 projektu zadania kary pozbawienia wolności jest wykorzystanie pozytywnych aspektów „drugiego życia” i jego instytucjonalizacja w postaci powoływanych dobrowolnie przez skazanych samorządów (art. 72), współdziałających z administracją zakładu, z radą społeczną i rodzinami skazanych oraz poddanych kontroli sądu w zakresie legalności działania.

E. 4.1. Projekt nie definiuje pojęcia klasyfikacji skazanych, traktując ją jako jeden ze środków służących do wypełnienia zadania kary. Klasyfikację więźniów wyznaczają dwa elementy: przedmiotowy (typologia zakładów karnych) oraz podmiotowy (osoba skazanego).

E. 4.2. Projekt proponuje wprowadzenie czterech typów zakładów karnych, stopniowalnych według zakresu izolacji skazanego od świata zewnętrznego. Określenie tych typów przez zakres zabezpieczenia jest bardziej — językowo — precyzyjne i zgodne z treścią następujących przepisów (art. 47 § 2, art. 48). Z wielu względów korzystne będzie, aby w jednej jednostce można było organizować kilka typów zakładów karnych tego samego rodzaju (art. 47 § 3). Aby zapewnić jednak w takiej sytuacji trwale różne traktowanie skazanych w różnych typach zakładów, projekt nakazuje organizowanie odrębnych administracyjnie dwóch podstawowych służb każdego zakładu karnego, tj. służby penitencjarnej i służby ochronnej.

E. 4.3. Projekt precyzuje reguły klasyfikacji skazanych do zakładu karnego o maksymalnym stopniu zabezpieczenia (art. 49). Należy bowiem zauważyć, że zniesienie rygorów (co projekt proponuje) nie jest samo w sobie żadnym postępowaniem w prawie penitencjarnym. Znosi się w ten sposób podwójną barierę biurokratyczną w sytuacji prawnej i faktycznej skazanego, tj. skierowanie go do zakładu określonego rodzaju i poddanie go jednemu z dziewięciu, a faktycznie z dwunastu rygorów (jeżeli uwzględnimy, że rygor M–2, P–2 i R–2 dzielił się na M–2/z, M–2/o itd., nie wspominając już o tajemniczym i nie znanym tzw. tymczasowemu regulaminowi rygorze „N” określającym sposób izolacji więźniów uznanych za niebezpiecznych). Co więcej, bez dodatkowych zabezpieczeń zniesienie rygorów sytuację skazanego pogorszyłoby. Do tej pory bowiem osoba skazana po raz pierwszy, np. na karę 15 lat pozbawienia wolności, odbywała tę karę co najmniej przez 5 lat w zakładzie karnym o maksymalnym stopniu zabezpieczenia (obecnie w zakładzie karnym zamkniętym, w praktyce najczęściej w jednym z dwóch specjalnych więzień dla takich skazanych), ale tylko rok w rygorze obostrzonym P–1, potem zaś w rygorze P–2/z i przed końcem kary czasem w rygorze P–2/o lub P–3. A zatem brak propozycji zawartej w art. 49 § 3 projektu, przy zniesieniu rygorów, spowodowałoby pogorszenie sytuacji więźniów długoterminowych w porównaniu do

sytuacji obecnej. Odbywaliby oni karę praktycznie tylko w zakładzie karnym o maksymalnym stopniu zabezpieczenia. Aby tego uniknąć, projekt nakłada na administrację penitencjarną obowiązek corocznego rozstrzygnięcia, czy skazany taki nie powinien być przeniesiony do zakładu karnego o średnim stopniu zabezpieczenia.

E. 4.4. Przepis art. 39 § 1 pkt 4 dotychczasowego k.k.w. o zakładzie karnym przejściowym nie wszedł w życie. Tymczasem okazuje się, że po wykonaniu długoterminowych kar pozbawienia wolności skazani zwalniani są wprost z zakładów o maksymalnym stopniu zagrożenia, także skazani na karę 25 lat pozbawienia wolności. W zakładach tych nie organizuje się dla nich przed końcem kary żadnego programu adaptacyjnego do wolności. Wzмага to niebezpieczny dla tej adaptacji szok wolności, zwłaszcza u ludzi młodszych, którzy zostali skazani mając mniej niż 21 lat i którzy całą „dorosłą” część swojego życia spędzili za murami więzienia, odbywając karę długoterminową. Jedynym rozwiązaniem dla takiej praktyki jest wprowadzenie instytucji zakładu karnego przejściowego, w którym skazany byłby umieszczany na kilka miesięcy przed zwolnieniem. Argument o istnieniu tzw. zakładów otwartych (o minimalnym stopniu zabezpieczenia) nie przekonuje. W praktyce, i jest to praktyka słuszna, są to zakłady przeznaczone dla zupełnie innej kategorii przestępców. Dlatego też w projekcie określone zostały przesłanki kierowania skazanych do zakładu przejściowego (art. 51).

E. 4.5. Do zakładów karnych o minimalnym stopniu zabezpieczenia kierowani byłiby więźniowie na podstawie zaistnienia co najmniej jednej z trzech przesłanek: (1) w drodze awansu z zakładu o średnim stopniu zabezpieczenia, (2) w wyniku skazania za przestępstwo nieumyślne albo skazania na karę aresztu wojskowego (art. 50 § 1), (3) w wyniku odwołania warunkowego zwolnienia albo warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności (art. 50 § 2), o ile odwołanie to nastąpiło z innych przyczyn niż popełnienie przestępstwa w okresie próby.

Skazani z tej trzeciej grupy trafiają obecnie — niezależnie od przyczyn, które spowodowały odwołanie warunkowego zwolnienia albo warunkowego zawieszenia wykonania kary — do więzienia określonego przede wszystkim przez charakter przestępstwa i wysokość orzeczonej za nie kary. Prowadzi to do sytuacji, niedostrzeganej w prawie obowiązującym, w którym jednakowo drastycznie pogarsza się sytuacja skazanego, który w okresie próby popełnił przestępstwo i który nie wypełnił jakiegoś obowiązku nałożonego przez sąd.

E. 4.6. Według zasad właściwych dla wykonywania kary w zakładzie karnym o minimalnym stopniu zabezpieczenia wykonywana byłaby zastępcza kara pozbawienia wolności (art. 46 § 1 i art. 54). Aby specjalnie odróżnić sytuację osób pozbawionych wolności za nieuiszczenie grzywny lub niepoddanie się wykonaniu kary ograniczenia wolności, projekt przewiduje wyłączyć instytucje penitencjarne, w których kara zastępcza będzie wykonywana, z ogólnej typologii zakładów karnych, z jednoczesnym nazwaniem tych instytucji ośrodkami pracy.

E. 4.7. Większość kar pozbawienia wolności wykonywanych jest w Polsce w mega-więzieniach (w nomenklaturze CZZK — więzieniach pierwszej kategorii — o pojemności co najmniej 900 miejsc) spotykanych już absolutnie sporadycznie lub nie znanych w nowoczesnych systemach penitencjarnych. Jest to nadal, a nawet coraz bardziej, wbrew notoryjnie znanemu faktowi, iż instytucje takie dehumanizują i więźniów, i ich strażników. Z tej racji projekt sugeruje nadanie naczelnikowi zakładu karnego prawa do odmowy przyjęcia skazanego, jeżeli spowodowałoby to przekroczenie pojemności tego zakładu (art. 92). Uprawnienia takie posiadają naczelnicy w niektórych systemach penitencjarnych, a w Polsce dyrektorzy zakładów poprawczych oraz dyrektorzy szpitali psychiatrycznych, w których wykonuje się środek zabezpieczający internowania orzeczony wobec sprawców przestępstw w trybie art. 99 lub 100 kodeksu karnego. Projekt sugeruje także obniżenie pojemności więzień do maksymalnej granicy zalecanej w literaturze i znanej innym systemom penitencjarnym (art. 92 § 2 i 3). W projekcie przewidziano odpowiednie *vacatio legis*, gwarantujące resortowi sprawiedliwości czas na konieczne reformy strukturalne dla wprowadzenia tego przepisu w życie (art. 205 § 1).

Należy wreszcie wypublikować jeszcze jedną propozycję. Stanowi ją przepis art. 207 projektu wprowadzający tamę do ekspansji systemu więziennego przez „pączkowanie”, to jest przez

rozbudowę istniejących więzień lub budowę nowych. Wszędzie uzasadnieniem takich kosztownych inwestycji jest dążenie do poprawy warunków izolacji skazanych poprzez zmniejszenie przeludnienia. Wszędzie szybko okazuje się, że sądy potrafią owe dodatkowe „wolne” miejsca zapelnąć. Przepis ten wymuszałby też niejako współpracę nauki i praktyki, o którą dopominają się obie strony, a której skutecznie unikają nieufni praktycy.

W sumie, dopiero przeprowadzenie takich zmian zakończy pierwszy etap rzeczywistej reformy systemu penitencjarnego w naszym kraju; bez nich najlepiej nawet napisane prawo karne wykonawcze nie stanie się prawem w działaniu.

E. 4.8. Przedmiotowe przesłanki klasyfikacji skazanych określają nie tylko przepisy art. 93–96, ale również art. 203 § 4 pkt 4, art. 49 § 1 i art. 48 § 2. Uwzględnianie tych przesłanek ma zapewnić każdemu skazanemu takie miejsce w określonym zakładzie karnym, które czas izolacji uczni czasem maksymalnie wykorzystanym w interesie więźnia, a więc w interesie ogólnym.

E. 5.1. Określenie reguł stosowania kar dyscyplinarnych w zakładzie karnym rodzi szczególne trudności. Niektóre obce systemy więzienne specyfikują nawet katalog zachowań zabronionych. W praktyce jednak naczelnicy wymierzają często kary na podstawie kauczukowego przepisu zawartego na końcu katalogu, zabraniającego „innych godzących w ustalony porządek zachowań”. Należy nadto być świadomym, że poza prawnym katalogiem kar dyscyplinarnych administracja stosuje kary „nieformalne” i „nieformalnie”. Do obrony przed takimi objawami represji będą służyły więźniowi inne przepisy projektu, poczynając od art. 7 § 4 — 6 i art. 45 § 2 pkt 1). Proponuje jednakże ustawowe określenie przesłanek stosowania jednej kary, obecnie kary *de facto* — poddania skazanego wzmózonej kontroli.

Karę tę wymierza się na podstawie tajnych przepisów o więźniach niebezpiecznych. Inaczej w projekcie — zob. art. 80 § 4. Przepisy projektu określają też ograniczenia w stosowaniu niektórych kar dyscyplinarnych (art. 80 § 2, 3, 5, art. 81–85). Istotne znaczenie dla praworządnego stosowania kar dyscyplinarnych mieć też będzie propozycja proceduralnego uporządkowania postępowania dyscyplinarnego (art. 79).

E. 5.2. Szczególnie drastyczne przypadki gwałcenia praworządności przez personel więzienny, powodujące trwałe i ciężkie kalectwa osób skazanych, wymagały ustawowej regulacji stosowania reguł użycia siły fizycznej. Ściśle określony zakres i formy stosowania tych środków projekt określa w art. 87.

E. 6. Prawo człowieka do dysponowania swoim zdrowiem wymagało zupełnie nowego uregulowania kwestii samouszkodzenia (art. 88) oraz odmowy przyjmowania pokarmów, tzw. głodówki (art. 90). Projekt sugeruje odejście od pojęcia „samouszkodzenia” jako rodzącego w praktyce poważne trudności interpretacyjne. Ze względu na istotę tego zachowania się i jego skutki właściwsze wydaje się odwołanie w kodeksie do pojęcia „uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia”.

Poza protestami zbiorowymi skazanych, administracja więzienna szczególnie obawia się tzw. głodówek. Podejmują je szczególnie zdeterminowane jednostki (co z reguły nie oznacza — więźniowie szczególnie zdemoralizowani), szczególnie dotkliwie represjonowane oraz nie znajdujące już innych sposobów obrony swych praw. Ze względu na silny rezonans tej najczęściej indywidualnej formy protestu (ale i głodówka zbiorowa jest przede wszystkim bardzo osobistym protestem) administracja więzienna dąży do jak najszybszego jego zakończenia. Już trzeciego dnia zarządza się przymusowe karmienie więźnia przy użyciu specjalnego przewodu oraz urządzeń umożliwiających jego wprowadzenie do przełyku. Nieumiejętne (a nawet złośliwie niewłaściwe) stosowanie tu przymusu (kaleczenie warg, języka, jamy ustnej, szczęki, przełyku, wlewanie płynu do płuc zamiast do żołądka) powoduje kalectwa, a nawet zgony więźniów. Stąd też odmienna propozycja uregulowania tego problemu, zezwalająca na stosowanie przymusu karmienia praktycznie po 40–50 dniach od chwili podjęcia strajku głodowego. Wyłącznym celem stosowania wówczas przymusu będzie ratowanie życia skazanego, a nie ratowanie administracji więziennej przed przedostaniem się tego faktu i jego przyczyn do wiadomości publicznej. Wykluczenie przymusu nie wyklucza oczywiście stoso-

wania perswazji, a więc środka zupełnie innego, wbudowanego w zasadę podmiotowego traktowania więźnia.

E. 7. Rozwiązanie kwestii technicznych wykonywania kary pozbawienia wolności, kary zastępczej, a także tymczasowego aresztowania projekt pozostawia regulaminom, których wydanie będzie wymagało szeregu uzgodnień Ministra Sprawiedliwości z szefami innych resortów (art. 203). Projekt przewiduje też, że regulamin wykonania kary pozbawienia wolności może określić formy wprowadzania eksperymentów społecznych wobec specyficznych grup więźniów (art. 203 § 4).

Ani w ogólnym regulaminie, ani tym bardziej w ustawie nie można przewidzieć specyfiki konkretnego zakładu penitencjarnego. Stąd też przepisy projektu upoważniają naczelnika do wydania regulaminu określającego kwestie szczególne dla danego zakładu. Zgodność takiego regulaminu z prawem badałby z urzędu sąd penitencjarny (art. 203 § 5).

Przepisy wykonawcze do kodeksu karnego wykonawczego Minister Sprawiedliwości wyda w ciągu 6 miesięcy od dnia wejścia w życie tego kodeksu (art. 204).

Projekt określa też, aby przy opracowywaniu przepisów wykonawczych brać pod uwagę normy międzynarodowe w zakresie wykonania kar i środków izolacyjnych, w tym Reguły Minimum ONZ dotyczące postępowania ze skazanymi (art. 203 § 6).

E. 8. W czasie pisania projektu wyłonił się problem uregulowania w nowym k.k.w. zadań penitencjarnych służby więziennej. Ostatecznie, ze względu na specyfikę i rozmiar koniecznej regulacji ustawowej, uznałem, że zagadnienie to winna rozstrzygnąć w sposób pełny nowa ustawa o Służbie Więziennej. Ustawa ta winna wejść w życie jednocześnie z nowym k.k.w. W projekcie określa się jedynie ogólnie sposób traktowania przez tę służbę skazanych (art. 45 § 2 pkt 1, art. 69).

F. 1. Projekt zawiera propozycję określenia zasad wykonywania dozoru ochronnego (art. 106–114). Osoba sprawująca dozór ma w pierwszej kolejności obowiązek służenia skazanemu pomocą (art. 110). W art. 111 projekt określa zaś obowiązki skazanego w okresie dozoru. Dozór ochronny winien być sprawowany głównie przez kuratorów sądowych. Projekt nie wyklucza jednak powierzenia dozoru także innym podmiotom, na ich wniosek lub za ich zgodą (art. 106 § 2 i 3).

F. 2. Jednocześnie, i o ile chodzi o wykonywanie przez sprawcę przestępstwa nałożonych w orzeczeniu obowiązków, projekt sugeruje bezpośrednie nadzorowanie tego wykonania według zasad właściwych dla sprawowania dozoru — także w przypadku kary ograniczenia wolności i warunkowego umorzenia postępowania karnego (art. 132 § 2 oraz art. 197 § 2).

G. 1. Prawna regulacja wykonania postanowienia o tymczasowym aresztowaniu musi być niezwykle wyczulona na fakt, że osoba tymczasowo aresztowana może zostać uniewinniona. W pierwszej połowie lat osiemdziesiątych działo się tak przeciętnie rocznie w 460 przypadkach (od 2,1 do 2,9 % prawomocnych orzeczeń w sprawach, w których oskarżony być tymczasowo aresztowany). Ponadto, co nie mniej istotne, co czwarty oskarżony zostaje skazany prawomocnie na inną karę niż bezwzględna kara pozbawienia wolności. Pozostawiając na boku ocenę stosowania tymczasowego aresztowania przez prokuraturę i sądy, należy zatem tak ustawić samo wykonanie tego środka zapobiegawczego, aby chroniąc prawidłowy przebieg procesu karnego maksymalnie silnie chronić prawa osoby tymczasowo pozbawionej wolności.

Wprowadzenie w życie tak społecznej, jak i rządowej wersji (z 1981 r.) zmian przepisów kodeksu postępowania karnego spowodowałoby znacznie rzadsze sięganie do aresztowania jako środka zapobiegawczego dzięki wyeliminowaniu z populacji aresztowanych osób, które w myśl obecnego prawa i praktyki izolowane są prawie lub zupełnie automatycznie — bez oglądania się na ich rzeczywiste zagrożenie dla dobra procesu karnego. Taka uważna selekcja, w myśl projektów k.p.k. z 1981 r., prowadząca do izolowania przed wyrokiem tylko osób podejrzanych o najgroźniejsze przestępstwa lub podejrzanych utrudniających swoim postępowaniem prawidłowy tok postępowania przygotowawczego, wymagała w projekcie k.k.w. wyraźnego określenia, że wykonanie tymczasowego aresztowania odbywa się według zasad właściwych dla zakładu karnego o maksymalnym stopniu zabezpieczenia (art. 123 § 4), z wyjątkami określonymi w art. 125–130.

G. 2. Proponuję derogację (art. 209) dotychczasowego k.k.w. A zatem tymczasowe aresztowanie byłoby wykonywane wyłącznie w aresztach śledczych podległych Ministrowi Sprawiedliwości (art. 123 § 1 projektu).

Treść art. 209 dotychczasowego k.k.w. była szczególnym wyrazem hipokryzji ustawodawcy. Początkowe słowa tego przepisu „do czasu utworzenia wystarczającej sieci aresztów śledczych” posłużyły faktycznie za parawan nie tylko dla niejednokrotnie wielomiesięcznego przetrzymywania tymczasowo aresztowanych w aresztach milicyjnych, ale także dla budowy nowych, dużych aresztów milicyjnych, a nie aresztów śledczych Ministerstwa Sprawiedliwości. Co więcej, nadal w obrębie aresztów śledczych resortu sprawiedliwości istnieją specjalne pawilony aresztańskie resortu spraw wewnętrznych. Omawiany przepis nie służy więc praworządności, lecz wyłącznie interesom organów ścigania — co przecież nie jest równoznaczne. Przy liberalnie, dla organów ścigania, ustawionych przepisach o stosowaniu tymczasowego aresztowania nigdy nie może być im dość tej „wystarczającej sieci”. Lepiej więc, by ustawa karna wykonawcza, po prawie dwudziestu latach, wprowadzała tu służący praworządności porządek: Musi być po prostu jasne, że osoba tymczasowo aresztowana ma zagwarantowane prawo do przebywania co najmniej 10 godzin, wliczając w to czas na 8 godzin snu, poza gestią organów ścigania, a w gestii służby więziennej, a więc organu nie zainteresowanego bezpośrednio wynikiem postępowania przygotowawczego.

H. 1. Nowy kształt, w myśl projektu, przybrałoby wykonanie kary ograniczenia wolności. Reforma gospodarcza, o ile w pełni dojdzie do skutku w wymiarze oficjalnie akceptowanym, przywróci trwale miejsce prywatnej gospodarce drobnotowarowej w strukturze gospodarki narodowej. Firmom prywatnym, z natury rzeczy ekonomicznie prężnym, należy przypisać pewną rolę w wykonaniu kary ograniczenia wolności. Ze względu na niewielkie rozmiary, istnieje tam korzystna dla realizacji zadania kary silniejsza nieformalna kontrola społeczna, skazany ma większe szanse podjęcia pracy zgodnej z rzeczywistymi umiejętnościami. Zwykle też więcej będzie on mógł zarobić. Nic też oczywiście nie powinno stać na przeszkodzie w szerokim akceptowaniu przez sądy pracy skazanych w prywatnych zakładach pracy w razie warunkowego zawieszania wykonania kary pozbawienia wolności lub warunkowego zwolnienia, jeżeli orzeczono obowiązek pracy. Naturalnie taka zmiana nie rugowałaby uspołecznionych zakładów pracy z procesu wykonywania tych środków karnych. Poważne traktowanie reformy gospodarczej nie dopuszcza jednak nakazowego kierowania skazanego do zakładu pracy wskazanego przez organ terenowej administracji państwowej. Procedura taka nie może też być uznana za zgodną z istotą kary ograniczenia wolności, zapewniając — co najwyżej — specyficznym firmom państwowym (np. MPRO, MPO) niewykwalifikowanych robotników do nisko wynagradzanych zajęć. Przyczynia się to dodatkowo do tworzenia w tego typu przedsiębiorstwach gett ludzi społecznie i ekonomicznie upośledzonych.

Aby odejść od trybu nakazowego, projekt sugeruje podpisywanie porozumień między zakładem pracy, organem terenowej administracji państwowej oraz kierownikiem zespołu kuratorów sądowych (art. 135 § 1). Jednocześnie projekt proponuje zbliżenie jednej z postaci kary ograniczenia wolności (nieodpłatna dozorowana praca na cele publiczne) do coraz popularniejszego w wielu krajach środka karnego zwanego *community service*. Dlatego też projekt zakłada, że szczególnie pożądanym kontrahentem owych porozumień byłyby stowarzyszenia wyższej użyteczności, w których i na rzecz których skazani świadczyliby swoją pracę. Można tytułem przykładu wymienić tu takie stowarzyszenia, jak PCK, TPD czy ZBOWiD. Pożądanym kontrahentem powinny być też naturalnie państwowe i wyznaniowe domy pomocy społecznej. W takich miejscach pracy można siłą rzeczy zatrudnić najwyżej kilku skazanych. Aby jednak ubezpieczyć się przed niebezpieczeństwem tworzenia gett, projekt zakazuje zatrudniania w jednym miejscu więcej niż dziesięciu skazanych (art. 135 § 3).

H. 2. Trudno zgodzić się z ustawową definicją celu kary ograniczenia wolności, jeżeli w art. 113 § 1 obowiązującego k.k.w. używa się następujących sformułowań: „wykonanie kary ograniczenia wolności (...) w warunkach ograniczonej wolności”. Obowiązujący kodeks nie

precyzuje zresztą, na czym to ograniczenie ma polegać, reguluje przede wszystkim techniczne zagadnienia wykonania tej kary. Stąd też projekt odwołuje się, wzorem przepisów projektowanych dla kary pozbawienia wolności, do zadania kary.

H. 3. Sygnalizowany przez badaczy silny opór sędziów przed nałożonym na nich obowiązkiem (art. 35 kodeksu karnego w zw. z art. 122 k.k.w.) zamiany kary ograniczenia wolności na karę zastępczą w wypadku zaistnienia opisanych tam, zresztą mało precyzyjnych i ocennych przesłanek, wskazuje na potrzebę dopuszczenia w ustawie wykonawczej możliwości uprzedniego ostrzeżenia skazanego przez sąd, iż dalsze uchylanie się od wykonania kary spowoduje jej zamianę na surowszą (art. 142).

I. 1. Nowy układ sankcji określonych w 1981 r. w projekcie społecznym, ale także w projekcie rządowym kodeksu karnego szczególnie znaczenie przypisuje karom nieizolacyjnym, w tym grzywnie samoistnej. Spowodowałoby to znacznie częstsze sięganie sądów karnych do tej kary w przyszłości. Jeżeli uwzględnimy jednocześnie wiele tysięcy orzeczeń o grzywnie jako karze dodatkowej, stosowanej obok bezwzględnej i warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności — to jasne stanie się, że nowy k.k.w. wykonanie tej kary winien regulować znacznie dokładniej.

Jeżeli kara grzywny ma przestać cieszyć fiskusa i służyć dodatkowo do przedłużania kary pozbawienia wolności, a zacząć spełniać te funkcje polityczno-kryminalne, które zwykło się jej przypisywać (m.in. redukcja liczby kar pozbawienia wolności, walory retributywne i restytucyjne), należy odejść przede wszystkim od obecnego sposobu jej wykonywania, tj. od przymusowej egzekucji i następnie automatycznego zamieniania jej na zastępczą karę pozbawienia wolności. Aby to osiągnąć, należy z kolei: (1) rozsądnie określić termin uiszczenia całej grzywny (termin 14 dni przewidziany w art. 149 § 1 obecnego k.k.w. na pewno rozsądkiem nie grzeszy — co dodatkowo wskazuje, że ustawodawca nie przywiązywał wielkiej wagi do tej kary), (2) wykluczyć możliwość jednoczesnego wykonania kary pozbawienia wolności i kary grzywny, chyba że skazany uiszczy grzywnę dobrowolnie albo zobowiąże się ją zapłacić ratalnie w czasie wykonania kary zasadniczej. Unikamy w ten sposób zarówno wykonania dwóch kar kryminalnych jednocześnie, jak i nie wyjmujemy niejako wykonania kary majątkowej ze świadomości skazanego — karę wykonują poza nim urzędnicy działu finansowego więzienia, dokonując stosownych operacji rachunkowych. Dla tych operacji obecny k.k.w. używa zresztą określenia „ściągnięcie”, a nie pojęcia „egzekucja” (por. art. 150 § 1 oraz 149 § 2). W ten sposób w statystyce realizacji grzywien karnych grzywien ściągniętych przymusowo w zakładzie karnym można nie zaliczać w poczet sum uzyskanych w drodze egzekucji.

I. 2. W myśl projektu (art. 155) skazany uiszcza jednorazowo lub ratalnie grzywnę w terminie określonym przez sąd. Wykonanie jednoczesne grzywny i kary pozbawienia wolności jest możliwe, gdy skazany wyrazi zgodę na spłacenie grzywny (art. 156 § 1 projektu), a po wykonaniu kary pozbawienia wolności ma on co najmniej 6 miesięcy na spłacenie grzywny, zanim zostanie wykonana zastępcza kara pozbawienia wolności w ośrodku pracy (art. 156 § 2). Zamiast zastępczej kary pozbawienia wolności sąd może orzec wykonanie zastępczej kary ograniczenia wolności (art. 156 § 3 i 4, art. 157). Ponadto, idąc śladem opinii zespołu I PiP PAN o projekcie rządowym, przedstawiam propozycję wariantowego wykonania kary grzywny karnej — na wypadek przyjęcia lub nieprzyjęcia w nowym kodeksie karnym systemu grzywien dziennych.

J. Postulowany zarówno przez społeczny, jak i przez rządowy projekt zmian kodeksu karnego zakaz jednoczesnego orzekania kary grzywny oraz kary konfiskaty mienia nakazuje uważne przyjrzenie się treści obowiązujących przepisów k.k.w. regulujących wykonanie kary dodatkowej konfiskaty mienia. Stosowana obecnie kara konfiskaty mienia, obok kary grzywny i obok kary pozbawienia wolności, przy dopuszczonych w k.k.w. bardzo daleko idących domniemaniach przeciwko mieniu będącemu w posiadaniu osoby pozostającej w bliskim stosunku z oskarżonym, kojarzy się z karą złupienia mienia — znaną jeszcze prawom barbarzyńskim (zob. Bronisław Wróblewski, 1926). Z tych względów proponuje derogację obowiązującego art. 134 k.k.w. jako przepisu dopuszczającego specjalne do-

mniemania przy egzekucji kar majątkowych. Reguła tam zawarta, łagodzona nieco w następnych przepisach obecnego k.k.w., stanowi niemożliwe do zaakceptowania odejście od zasad przewidzianych w kodeksie postępowania cywilnego, a więc ustawy, na którą k.k.w. powołuje się w obowiązującym art. 125. Przepisy k.p.c. — uzupełnione przez projektowane przepisy k.k.w. — gwarantują w pełni odjęcie skazanemu całości lub części jego, ale tylko jego majątku (art. 145–154 oraz 161–165 projektu). Kara konfiskaty majątku jest z wielu względów karą specyficzną. Także dlatego, że obserwacja praktyki pozwala postawić hipotezę, że im silniejsza pozycja społeczna i ekonomiczna (osiągnięta często w drodze przestępstwa), tym rzadziej kara ta bywa efektywnie wykonywana. Takich danych dostarczyły mi własne badania nad losami rodzin więźniów długoterminowych. Stan ten nie budzi mojego zmartwienia, bowiem źródeł tych oczywistych nieprawidłowości należy szukać w samej istocie kary (złupienie mienia sprawcy i jego rodziny przy użyciu daleko idących domniemań). Byłoby naiwnością oczekiwać, że skazany, a zwłaszcza jego rodzina, nie podejmie prób skutecznego obronienia majątku. Rozsądniejsze wydaje się zatem tu umiarkowanie i ucywilizowanie kary konfiskaty mienia, także przez szerokie odwołanie się do kodeksu postępowania cywilnego i rezygnację z domniemań. Zakres represji karnej, która dotyka skazanego i jego rodzinę od chwili wszczęcia procesu karnego, sięga wystarczająco głęboko, by regulować w k.k.w. dodatkowe obostrzenia.

K. W rozdziale projektu poświęconym wykonaniu środków zabezpieczających należy zwrócić uwagę na treść przepisu art. 189 § 1, w którym dopuszcza się wprost wykonywanie tych środków w domu pomocy społecznej, miast w szpitalu psychiatrycznym. Wobec beziły psychiatrii w obliczu głębszych postaci upośledzenia umysłowego, otępienia starczego czy alkoholizmu przewlekłego, już na gruncie obecnych przepisów k.k.w. dyrektorzy szpitali psychiatrycznych starają się umieścić takich internowanych sprawców przestępstw właśnie w domach pomocy społecznej. Zapisanie tego *expressis verbis* w ustawie wykonawczej tę dobrą praktykę niewątpliwie wzmocni.

Projekt domaga się, aby rozstrzygnięcie sądu o ewentualnym zwolnieniu internowanego było poprzedzone opinią co najmniej dwóch biegłych lekarzy psychiatrów (art. 191 § 3). Nie zmieni to najpewniej ogólnej liczby pozytywnych i negatywnych opinii psychiatrycznych w kwestii możliwości zakończenia internacji w stosunku do praktyki obecnej, dostarczy jednak sądowi bardziej obiektywnego materiału do podjęcia odpowiedniego postanowienia.

L. W rozdziale o roszczeniu cywilnym proponuje zniesienie obecnego przepisu art. 201. Wprowadza on bowiem nierówność wobec prawa pokrzywdzonych w zaspokajaniu swoich roszczeń; jeżeli pokrzywdzonym będzie gospodarstwo państwowe, to uzyskuje ono w tym zakresie szczególne preferencje, jeżeli zaś rolnik indywidualny — to nie. Ta szczególna ochrona służy w efekcie wyzbyciu jednostek gospodarki uspołecznionej z należytej dbałości o własne mienie. Dodajmy też — jednostek gospodarki często odpowiedzialnych, wskutek stanu dezorganizacji, za powstanie szkody wyrządzonej przestępstwem. Trudno oczekiwać od kogoś należytej dbałości o własne mienie, jeżeli kto inny (tu: sąd) ma to mienie automatycznie ochronić.

* * *

Ł. Kończąc przedstawianie ważniejszych proponowanych zmian w obowiązującym kodeksie karnym wykonawczym, pragnę podkreślić, że wszystkie te zmiany mają na celu realizację idei zawartych w art. 7 projektu, a zwłaszcza w jego § 1. Przez to proces wykonywania kar kryminalnych byłby bliski ideom stosowanym w państwie prawa.

Jaki najdalej idący zarzut można przedstawić projektowi? Myślę, że taki zarzut wytykałby utopijność propozycji w obliczu obecnej i na pewno najbliższej polityki kryminalnej w Polsce. To niewątpliwie prawda. Brak realnych szans na szybkie odwrócenie ruchu wahań polityki kryminalnej zmierzającego nadal w kierunku bardzo energicznej represji. Wahadło to jednak — jak zawsze — musi osiągnąć swój punkt krytyczny i zmienić kierunek ruchu. Wówczas ten projekt k.k.w. może stanowić prawdopodobną opcję dla zmian w polityce wykonywania kar.

Będzie to jednak tylko pewna opcja kulturowa. W uniwersytetach nie tworzy się prawa⁶, i bardzo dobrze. Tworzą je silni. Ważne jest to, by ci silni, gdy zdecydują się zmienić kierunek wahadła (lub wymuszają to na nich nieubłagane fakty), mogli sięgnąć do propozycji nie pisanych pod presją bieżących wymagań. Zwolennikowi proponowania niewielkich zmian, kosmetyki tylko obecnego k.k.w. można udzielić następującej odpowiedzi. Nie warto usprawniać ciężkiej, zużywającej wiele energii i produkującej niedobrej jakości towary maszyny. Drobnych usprawnień dokona w takiej maszynie obsługujący ją robotnik. Lepiej dostarczyć mu projekt nowego narzędzia, zwłaszcza w erze drugiej rewolucji przemysłowej.

Warszawa, lipiec 1986 r.

Andrzej Rzepliński

⁶ Charakterystyczne są losy powołanego już projektu przepisów prawa penitencjarnego, opracowanego w Uniwersytecie Bostońskim. Mimo nadziei autorów, począwszy od 1977 roku Sąd Najwyższy USA wydał kilka orzeczeń wyraźnie powstrzymujących rozwój i precyzowanie uprawnień więźniów w tym kraju — wbrew znakomitej większości opinii uniwersyteckiej. Tak też się stało z regulacją rewizji celi więźnia w sprawie *Hudson v. Palmer* z 1984 r., kiedy to Sąd ten przyjął, jednym głosem, że więźniowie nie korzystają z ochrony czwartej poprawki do konstytucji USA; Sąd orzekł, że cela więźnia nie korzysta z przywileju nietykalności mieszkania, z tym że przeszukanie celi nie powinno zmierzać do nękania i/lub upokarzania więźnia.

PRAWO CYWILNE

Początkowo — jak świadczy protokół z posiedzenia Komisji (zespołu) do spraw reformy prawa cywilnego z 30 marca 1981 roku¹ — przez określenie „prawo cywilne” pojmowano tradycyjnie szeroki zakres prawa, łącznie z prawem rolnym i prawem pracy. Ostatecznie wyodrębniły się podzespoły:

- prawa pracy,
- prawa spółdzielczego,
- prawa na dobrach niematerialnych,
- gospodarki terenowej i wyłączeń,
- ochrony praw konsumenta,
- cywilnoprawnej ochrony środowiska,
- prawnej obsługi przedsiębiorstw,
- kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego.

Interesujące materiały pozostawił po sobie podzespół do prac nad problematyką ochrony praw konsumenta. Jest to pakiet referatów prof. Ewy Łętowskiej i Czesławy Żuławskiej, które zawierają program pracy, oraz cykl referatów, które miały złożyć się na publikację w postaci broszury. Publikacja ta została wydrukowana tuż przed 13 grudnia 1981 r., a następnie zarekwirowana w drukarni i przemielona na makulaturę.

¹ Por. Załącznik 1.

Załącznik 1

PROTOKÓŁ Z POSIEDZENIA KOMISJI DS. REFORMY PRAWA CYWILNEGO NSZZ „SOLIDARNOŚĆ” ODBYTEGO W DNIU 30 III 1981 R.

W posiedzeniu udział wzięli: prof dr A. Agopszowicz, sędzia K. Barczyk, dr Z. Bidziński, prof. dr S. Grzybowski, doc. dr B. Gawlik, prof. dr A. Kopff, doc. dr E. Łętowska, doc. dr A. Miączyński, doc. dr M. Poźniak-Niedzielska, prof. dr J. Skąpski, doc. dr Cz. Żuławska, mec J. Żuławski, prof. dr T. Zieliński, doc. dr A. Wasilewski, prof. dr S. Włodyka.

I. Sędzia K. Barczyk przedstawił zebranych zamierzenia Komisji Krajowej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność” w kwestii zmian legislacyjnych w zakresie prawa cywilnego. Jako problemy wymagające takich zmian ustawodawczych wymienił: prawo rolne, prawo pracy, ubezpieczenia społeczne, regulację w zakresie nieruchomości miejskich, ubezpieczenia wypadkowe, ochronę konsumenta, ustawodawstwo prasowe, niektóre zagadnienia w zakresie postępowania cywilnego, ochronę dóbr osobistych, prawo autorskie i wynalazcze.

II. Rozpoczęto dyskusję nad kształtem i pracami poszczególnych zespołów problemowych, powołanych w ramach komisji:

1. ZESPOŁY 5 I 6

Prof. T. Zieliński wyraził przekonanie, że środowisko naukowe winno się ustosunkować do projektu ustawy o ubezpieczeniach społecznych, przygotowanego przez Ministerstwo Pracy, Płacy i Spraw Socjalnych, gdyż projekt ten budzi wiele zastrzeżeń. Jeśli idzie o prawo pracy, to w dotychczasowym programie prac Komisji nie zostało ono w zasadzie ujęte poza ubezpieczeniami społecznymi i kwestią odszkodowań za wypadki przy pracy. Nie ulega zaś wątpliwości, że w ramach prawa pracy wymagane są ogromne zmiany i trzeba by podjąć prace nad projektem nowego kodeksu pracy, nad zagadnieniem rozstrzygania sporów ze stosunku pracy, konfliktów zbiorowych, ubezpieczeń rodzinnych, samorządu robotniczego, stosunków służbowych w administracji. Jest zdania, że prowadzenie tak szeroko zakrojonych prac w ramach obecnie projektowanych zespołów nie jest możliwe i że trzeba by powołać odrębną komisję prawa pracy. Zaproponował, aby Krajowa Komisja Porozumiewawcza wystąpiła do Rady Państwa z wnioskiem o powołanie zespołu ds. kodyfikacji prawa pracy, podobnie jak miało to miejsce w wypadku ustawy o związkach zawodowych. Prof. T. Zieliński zwrócił też uwagę na fakt, że prowadząc prace nad kodyfikacją prawa pracy trzeba będzie współpracować ze specjalistami z innych dziedzin, w szczególności np. z zakresu prawa spółdzielczego i polityki społecznej.

Prof. J. Skąpski zaproponował połączenie zespołów 5 i 6 i utworzenie wspólnego zespołu ds. kodeksu pracy.

Prof. A. Agopszowicz wyraził pogląd, że należałoby pomyśleć o stworzeniu autonomicznej komisji dla praw pracy, przy czym inicjatywa winna należeć do Krajowej Komisji Porozumiewawczej. Postanowiono zgodnie z propozycją prof. T. Zielińskiego w ramach obecnej komisji prawa cywilnego połączyć zespoły 5 i 6, pozostawiając na razie w ich zakresie działalności nowelizację kodeksu pracy oraz kwestie sporów ze stosunku pracy. W pozostałych sprawach powołać odrębną komisję, która zajęłaby się prawem pracy szeroko rozumianym.

Sędzia K. Barczyk zwrócił się z prośbą do prof. T. Zielińskiego o współpracę przy ocenie istniejących już projektów rządowych, dotyczących prawa pracy.

2. PROBLEMY PRAWA SPÓŁDZIELCZEGO

Prof. J. Skąpski zauważył, iż brak w tym zespole specjalistów z zakresu prawa rolnego.

Doc. A. Wasilewski poinformował, że prof. A. Stelmachowski podjął już w tym przedmiocie pewne prace, w związku z czym warto by było nawiązać z nim współpracę.

Prof. J. Skąpski i doc. E. Łętowska poinformowali, że prof. J.S. Piątkowski wyraził chęć uczestniczenia w pracach nad prawem rolnym, jak również doc. W. Pańko. Zaproponowano doc. W. Pańko jako kierownika zespołu. Prof. J. Skąpski wyraził pogląd, że prace nad prawem spółdzielczym powinny być prowadzone w oparciu o istniejący projekt.

Doc. A. Miączyński również podkreślił konieczność jak najszybszego ustosunkowania się do tego projektu. Zaproponował współdziałanie z doc. W. Chrzanowskim oraz prof. M. Gersdorfem, a w zakresie prawa lokalowego z doc. A. Miączyńskim.

Sędzia K. Barczyk zwrócił uwagę, aby do istniejących projektów podejść z pewną ostrożnością, gdyż chociaż w ramach zespołów sądowych występują nieraz bardzo dobrzy prawnicy, to mogą być przegłosowani przez resztę zespołu.

Prof. T. Zieliński przypomniał, że pewne prace nad zmianami ustawodawstwa podejmie się także w ramach konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”.

K. Barczyk poinformował, że konwersatorium to wypracowuje tylko ogólne dyrektywy, ale nie prowadzi prac szczegółowych nad projektami ustaw.

3. ZESPÓŁ DS. PRAW NA DOBRACH NIEMATERIALNYCH

Zakres tematyczny prac i plan ich prowadzenia zreferował prof. A. Kopff.

K. Barczyk poinformował, że wiele stowarzyszeń twórczych wyraziło chęć wzięcia udziału w tych pracach.

Prof. S. Grzybowski poddał pod dyskusję pytanie, czy zespół ten ma także zajmować się ochroną ujętą w k.c., czy też ma ograniczyć się do ustaw szczegółowych.

Prof. J. Skąpski wyraził pogląd, że początkowo powinno się rozważyć ustawy szczegółowe, a potem zastanowić się nad nowelizacją k.c.

Doc. M. Niedzielska podkreśliła potrzebę zajęcia się w ramach prac tego zespołu kwestią zadań związków twórczych w ochronie praw autorskich oraz weryfikacją aktów prawnych wydawanych na podstawie art. 33 ustawy autorskiej.

4. GOSPODARKA TERENAMI I WYWŁASZCZENIA

Prof. S. Grzybowski zreferował program prac zespołu, informując, że prof. J.S. Piątkowski zaproponował dokooptowanie do niego dr. S. Czuby z Uniwersytetu Lubelskiego i dr. B. Kordasiewicza z Warszawy.

Prof. A. Agopzowicz zwrócił uwagę na fakt, iż brak jest korelacji między ustawą wywłaszczeniową a innymi ustawami szczegółowymi, które także zajmują się ograniczeniem własności za pomocą aktu administracyjnego (m.in. istnieją wątpliwości, czy wywłaszczenie następuje za wynagrodzeniem, czy odszkodowaniem). Wyraził pogląd, że w tym zakresie trzeba szukać generalnych rozwiązań, w związku z czym zaproponował tematyczne rozszerzenie prac wspomnianego zespołu.

Prof. J. Skąpski zaproponował, aby do prac w tym zespole włączył się prof. A. Agopzowicz.

Doc. A. Wasilewski wyraził przekonanie, że tematyczny zasięg prac, zaproponowany przez prof. J.S. Piątkowskiego, jest bardzo dobry i że można by także wykorzystać materiały badań naukowych prowadzonych na ten temat w Instytucie Prawa Cywilnego U.J. Zaproponował, aby współpracowali w ramach zespołu doc. A. Kubas i doc. E. Łętowska, a także aby zaprosić

do współpracy instytucjonalnie Izbę Adwokacką, przedstawiciele sądu i organów administracji. Problemami wywłaszczeń zajmowali się także dr W. Ramus, dr S. Czuba i dr S. Breyer, w związku z czym zaproponował dołączenie ich do tego zespołu.

Sędzia K. Barczyk zaproponował jako współpracownika w ramach zespołu mec. dr. S. Sołleckiego.

5. ZESPÓŁ DS. OCHRONY PRAW KONSUMENTA

Problematykę prac tego zespołu przedstawiła doc. Cz. Żuławska. Zaproponowała poszerzenie go o doc. M. Nesterowicza, doc. B. Gawlika, prof. S. Włodykę i prof. J. Skąpskiego, a także ewentualnie o grono osób, które w latach ubiegłych prowadziły wspólne prace badawcze nad tym tematem i przygotowały zbiorową publikację (11 osób). Stwierdziła, że można by przygotować wzorce umowne dla niektórych typów umów, zwracając uwagę na konieczność ustanowienia instytucjonalnej kontroli ze strony związków zawodowych oraz uregulowania załatwiania spornych reklamacji, w czym byłaby konieczna pomoc ze strony procesualistów.

Prof. A. Kopff zaproponował, aby o pomoc w tym temacie zwrócić się do doc. S. Sołtyńskiego.

Doc. E. Łętowska przypominała o potrzebie uwzględnienia w przypadku wszystkich tematów przepisów dyspozycyjnych.

6. ZAGADNIENIA CYWILNOPRAWNEJ OCHRONY ŚRODOWISKA

Program prac omówił doc. B. Gawlik, zwracając uwagę na 3 grupy zagadnień: a) problem powództwa w interesie zbiorowości, b) problem przepisów o funduszu odszkodowawczym, c) problem uznania prawa do korzystania ze środowiska naturalnego w stanie nienaruszonym za prawo osobiste.

Co do składu zespołu, zaproponowano powiększenie go o sędziów: S. Rudnickiego, Domańskiego i Łopuskiego.

Prof. A. Agopszowicz wyraził pogląd, że problematyka ochrony środowiska naturalnego wchodzi w szerszy zakres zagadnień, a mianowicie instrumentów skutecznej ochrony praw podmiotowych. Zwrócił on też uwagę na fakt konieczności podjęcia tych badań również w sferze prawa administracyjnego, skoro ze strony administracji istnieje największe niebezpieczeństwo naruszeń, oraz na ewentualną koordynację badań w tym przedmiocie z Zespołem Prawa Karnego. Podkreślił wagę ochrony prewencyjnej w tym zakresie, proponując poszerzenie tematyki o prewencyjną ochronę wszelkich praw podmiotowych.

Doc. B. Gawlik zauważył, że przyjmując tę propozycję, trzeba by zmienić koncepcję zespołu, a w każdym razie również w przypadku pozostawienia go w obecnym kształcie poszerzyć jego skład o procesualistów, których udział jest niezbędny m.in. przy rozpatrywaniu egzekucji świadczeń pieniężnych.

Prof. A. Kopff zaproponował, aby zespół ten ograniczył się do badań cywilistycznych środków, a wyniki prac aby przekazać do zespołu prawa karnego i administracyjnego, bo taki — jego zdaniem — powinien też powstać.

Taki też pogląd zaprezentował prof. A. Agopszowicz stwierdzając, że proces cywilny nie jest dostosowany do zjawisk masowych. Zauważył także, iż trzeba ustosunkować się również do kwestii egzekucji świadczeń niepieniężnych.

Doc. Cz. Żuławska zwróciła uwagę, że komisja dotychczas zajmuje się ochroną prac jednostki, a prawo administracyjne wkracza w zakres wykonywania władzy, a więc wchodziłoby się na płaszczyznę polityczną powołując Zespół Prawa Administracyjnego.

Komisja uznała, że w związku z tym wnioskiem o powołanie odrębnej Komisji Administracyjnej powinna wystąpić Komisja Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”.

Prof. A. Agopszowicz podkreślił, że chodziło mu o funkcjonowanie indywidualnego aktu administracyjnego.

Prof. J. Skąpski wyraził nadzieję, że prace nad środkami ochrony środowiska naturalnego trzeba pozostawić w ramach obecnego zespołu, a ewentualnie zwrócić się o współpracę do procesualistów i administratywistów. Takie też rozwiązanie przyjęła Komisja.

W kwestii koordynatora zespołu doc. B. Gawlik zaproponował, aby zajął się tym prof. A. Agopszowicz. Prof. A. Agopszowicz z kolei poinformował Komisję, że nie może się podjąć tej funkcji z powodu braku czasu i sugerował, aby funkcję tę pełnił doc. B. Gawlik. Doc. B. Gawlik zgodził się być koordynatorem tematu zaznaczając jednocześnie, że w związku z tym będzie zmuszony zrezygnować z udziału w innych zespołach.

7. PRAWNA OBSŁUGA PRZEDSIĘBIORSTW

Program ten przedstawił mec. J. Żuławski prosząc o współpracę w ramach tego tematu prof. S. Włodykę i prof. T. Zielińskiego, gdyż zagadnienia obsługi przedsiębiorstw łączą się z prawem gospodarczym i prawem pracy. Obaj wyrazili zgodę.

Mec. J. Żuławski poinformował także, iż Państwowy Arbitraż Gospodarczy i Rada Adwokacka przygotowały dwa odrębne projekty przepisów w tym względzie, a zatem że dobrze byłoby skorzystać z tych projektów. W przygotowaniu znajduje się także projekt o zawodzie radcy prawnego, opracowywany przez Zrzeszenie Prawników Polskich, który ma być zgłoszony jako inicjatywa poselska.

8. KODEKS CYWILNY I KODEKS POSTĘPOWANIA CYWILNEGO

Doc. Ewa Łętowska zwróciła uwagę, że dość ogólne sformułowanie w programie prac Komisji punktu 10 powoduje ząbieńanie się tej problematyki z punktami 8 i 9. Prof. J. Skąpski wyjaśnił, że chodzi tu o wszystkie inne zagadnienia niż wymienione w punktach poprzednich, np. o prawo lokalowe. Poinformował następnie, że widzi w ramach tego tematu dwa podstawowe kierunki działania:

- a) koordynację w tym zakresie, gdzie miałyby dojść do zmian k.c. (przez wprowadzenie zmian w różnych szczegółowych uregulowaniach),
- b) zagadnienia samoistne, takie jak prawo lokalowe, prawo najmu, prawne zagadnienia własności osobistej, odrębnej własności lokali, odpowiedzialności Skarbu Państwa (zakres ochrony konsumentów).

Co do kwestii związanych z prawem lokalowym, proponuje zwrócić się o pomoc do doc. A. Miączyńskiego, prof. S. Grzybowskiemu i doc. A. Kubasa. Po przeprowadzeniu prac w poszczególnych zespołach w porozumieniu z koordynatorami tematów trzeba zbadać, na ile te zmiany powodowałyby konieczność zmian k.c.

Co do k.p.c. prof. S. Włodyka wyraził pogląd, że nie istnieje potrzeba podejmowania prac nad zasadniczą nowelizacją k.p.c., zmiany wymagają bowiem tylko niektóre uregulowania, jak:

- a) droga sądowa (ograniczenie tej drogi w różnych postaciach),
- b) udział w procesie organizacji społecznych,
- c) system środków zaskarżenia (czy należy zabrać o zabezpieczenie obywateli),
- d) problemy egzekucji (w szczególności przeciwko instytucjom państwowym) w ramach ochrony konsumenta i handlu zagranicznego.

Chęć współpracy w zespole zgłosił doc. A. Miączyński, widząc możliwość dokooptowania również innych osób.

Prof. S. Grzybowski zwrócił się do koordynatorów zespołów o sporządzenie przybliżonych harmonogramów prac.

Protokołowała *E. Traple*

Załącznik 2

MATERIAŁY PODZESPOŁU DO PRAC NAD PROBLEMAMI OCHRONY KONSUMENTA

Kraków, dnia 12 czerwca 1981 r.

Pan Minister Handlu Wewnętrznego i Usług
Warszawa

Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” opracowujące społeczne projekty szeregu aktów prawnych przesyła w załączeniu komunikat Nr 1 wraz z uwagami kierowników Komisji ds. ochrony konsumenta: doc. E. Łętowskiej i doc. Cz. Żuławskiej, dotyczące ogólnych warunków gwarancji oraz związanego z nimi projektu karty gwarancyjnej.

Niniejszym pragniemy się włączyć do aktywnej konsultacji opracowywanej przez Ministerstwo problematyki dotyczącej wszystkich obywateli, deklarując przesyłanie dalszych opracowań i bezpośrednie przedstawianie naszego stanowiska.

Liczymy na współpracę w tej ważnej dziedzinie, oczekując odpowiedzi oraz przesyłania nam najnowszych opracowań celem przedstawienia naszego stanowiska.

Łączymy wyrazy poważania
Sędzia Barczyk Kazimierz

Doc. dr hab. Ewa Łętowska

Doc. dr hab. Czesława Żuławska

UWAGI DOTYCZĄCE PROJEKTU OGÓLNYCH WARUNKÓW GWARANCJI JAKOŚCI ORAZ ZWIĄZANEGO Z NIMI PROJEKTU KARTY GWARANCYJNEJ

I. Opracowanie ogólnych warunków gwarancji jakości obejmujących rynkowe artykuły trwałego użytku wydaje się uzasadnione i celowe. Dotychczasowa, trwająca ok. 30 lat, praktyka stosowania kart gwarancyjnych stwarza podstawy do bardzo krytycznej ich oceny. Krytyka idzie w trzech kierunkach: po pierwsze, karty gwarancyjne opracowywane są bez należytej znajomości obowiązujących przepisów, toteż można w nich znaleźć postanowienia sprzeczne z tymi przepisami. Po drugie, w treści kart gwarancyjnych nie uwzględnia się utrwalonych już w orzecznictwie kierunków interpretacji przepisów. Obydwa te zarzuty każą negatywnie ocenić stosowane wzory kart nie tylko z punktu widzenia konsumenta, na którego niekorzyść są one formułowane, ale także z punktu widzenia gwaranta, ponieważ musi on przegrywać ewentualne spory sądowe (arbitrażowe). Po trzecie, dowolność w komponowaniu treści kart przez wielu różnych autorów prowadzi do niczym nie uzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej konsumenta z jednej, a różnych gwarantów z drugiej strony. Taka niejednorodność i chaos sprzyjają wątpliwościom, nieporozumieniom, komplikują załatwienie reklamacji itp.

Należy opracowane ogólne warunki gwarancji jakości oraz wzorzec karty gwarancyjnej pozwołyłoby ukształtować stosunek prawny gwarancji w sposób zgodny z przepisami i utrwaloną w orzecznictwie wykładnią, a jednocześnie jednolity i uwzględniający nadrzędne zasady ochrony konsumenta i podnoszenia poziomu jakości produktów.

II. Dyskutowane aktualnie dwa projekty to: projekt „jednolitych warunków gwarancyjnych dla artykułów trwałego użytku” (dalej będzie używany skrót j.w.g.) oraz odpowiadający mu projekt wzorca karty gwarancyjnej, opracowane w Ministerstwie Handlu Wewnętrznego i Usług; budzą one wiele zastrzeżeń.

1. Zasięg tematyczny j.w.g. jest zdecydowanie za szeroki, obejmuje bowiem materie leżące nie tylko poza gwarancją, ale w ogóle poza uprawnieniem Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług do ich regulowania. W szczególności chodzi tu o warunki sprzedaży na próbę (ust. 14 j.w.g.), o tzw. odesłanie do innych przepisów (ust. 15 j.w.g.) oraz o rękojmię (ust. 6 i 7 j.w.g.). W tej ostatniej kwestii naruszono bezwzględnie obowiązujący przepis art. 558 k.c., który uzależnia możliwość ograniczenia przez strony odpowiedzialności z tytułu rękojmi od wydania zezwalających na to stosownych przepisów. Przepisy takie nie zostały wydane (w szczególności kompetencji do ich wydania nie uzyskał Minister Handlu Wewnętrznego i Usług), uspołecznionemu sprzedawcy zatem nie wolno naruszać ustawowego reżimu rękojmi — na niekorzyść konsumenta.

2. Zawarta w j.w.g. informacja co do zakresu ochrony nabywcy wadliwego towaru jest niekompletna, wobec czego wprowadza w błąd. Konsument wyrabia sobie przeświadczenie, że ochrona ta przysługuje mu tylko w takim zakresie i środkach, jak przedstawiono to w karcie gwarancyjnej (zgodnie z j.w.g.). Zasady współżycia społecznego i kupieckiej rzetelności wymagają, ażeby w treści karty gwarancyjnej, która spełnia także funkcję edukacyjną, wyraźnie i bez niedomówień wskazać na wzajemny stosunek uprawnień z tytułu gwarancji i z tytułu rękojmi, a także odpowiedzialności odszkodowawczej, przysługujących nabywcy wadliwego towaru. Postulat ten znajduje także oparcie w orzecznictwie (zob. orz. GKA z dn. 24.01.1964, PUG 1964, nr 6, poz. 274).

3. Tekst j.w.g. i karty gwarancyjnej odnosi się do gwarancji producenta. Brak w nich informacji, że identyczne zasady odnoszą się do gwarancji sprzedawcy (handlowej), jeżeli taka zostanie udzielona.

4. Sformułowanie ust. 1 j.w.g. jest sprzeczne z konstrukcją gwarancji, a także z fundamentalnymi zasadami ochrony jakości produkcji, które znalazły ustawowy wyraz w ustawie o jakości wyrobów z 1980 r. Wyrób objęty gwarancją ma działać sprawnie nie tylko w okresie gwarancyjnym, lecz przez czas znacznie dłuższy. Przekreślenie założenia, że normalny przewidywalny okres eksploatacji wyrobu ma być dłuższy, a nie równy okresowi gwarancji, prowadziłoby do groźnego w skutkach społecznych i gospodarczych obniżenia jakości produkcji.

5. Wbrew przepisowi art. 577 k.c. i § 56 ust. 1 o.w.s. (MP 1973 nr 36 poz. 218 z późn. zm.) nie przewidziano w ust. 1 j.w.g. (ani karty gwarancyjnej) ciężącego na gwarancie obowiązku wymiany. Podkreślić trzeba, że nie może tego zastąpić wskazanie możliwości dokonania wymiany w dalszych ustępach j.w.g., ponieważ pozostawiono w ten sposób do dowolnego i niekontrolowanego uznania przez gwaranta (zakład usługowy), kiedy dokona on wymiany. W szczególności gwarant mógłby podejmować próby napraw także w wypadku, w którym — obiektywnie oceniając — naprawa nie rokuje trwałego efektu. Ten sposób wykorzystywania przepisów o obligatoryjnej gwarancji producenta (MP 1978 nr 34 poz. 131) trzeba uznać za niedopuszczalny. Jest on sprzeczny z celem normodawcy (wykładnia celowościowa), który przez ustalenie limitów dopuszczalnych napraw gwarancyjnych chce chronić i nabywcę przed dowolnym mnożeniem przez gwarantów ilości napraw gwarancyjnych. Ponadto także i tutaj trzeba zwrócić uwagę na orzecznictwo, zgodnie z którym kodeksowa regulacja gwarancji stanowi minimum ochrony dla nabywcy i nie może być na jego niekorzyść jednostronnie zmieniana (Uchw. SN z dn. 26.10.10712 — OSPIKA 1973, nr 9, s. 395).

6. W ust. 2 j.w.g. zakreślono granice odpowiedzialności gwarancyjnej. Sformułowanie: „Gwarancją nie są objęte uszkodzenia wyrobu (...) wynikłe z okoliczności, za które nie odpowiada producent lub sprzedawca”, jest nie dość jasne dla przeciętnego nabywcy, a ponadto nawiązuje do konstrukcji odpowiedzialności kontraktowej (art. 471 k.c.), która nie może tu znaleźć zastosowania. W szczególności odpowiedzialność gwarancyjna jest odpowiedzialnością

absolutną, której granicę może stanowić jedynie pozytywny dowód przeprowadzony przez gwaranta, że wyłączną przyczyną konkretnej wadliwości jest taka okoliczność, której następstwa winny obciążać nabywcę-użytkownika. Praktyczne skutki różnicy tych dwu ujęć ujawnia się w sytuacji, gdy np. przyczyna wady powstała w transporcie przed zakupem towaru przez konsumenta.

7. Określenie czasu przedłużenia okresu gwarancyjnego w razie naprawy gwarancyjnej (ust. 5a j.w.g.) jest niezgodne z art. 581 § 2 k.c. Okres przedłużenia należy liczyć od dnia powstania wady zakłócającej normalną eksploatację przedmiotu — do dnia, w którym nabywca powinien był dokonać odbioru naprawionego przedmiotu.

8. Zgodnie z art. 581 § 1 k.c. (zdanie II) liczenie okresu gwarancji na nowo w razie naprawy dokonanej przez wymianę części rzeczy stosuje się nie tylko w razie wymiany uszkodzonego zespołu (ust. 5b j.w.g.), i to zespołu objętego oddzielną gwarancją. Wskazać też trzeba, że cytowane przepisy o obligatoryjnej gwarancji nie przewidują możliwości udzielania oddzielnych gwarancji na podzespoły (co wciąż zdarza się w praktyce), gwarancja producenta bowiem obejmuje wyrób finalny w całości.

9. W ust. 6 j.w.g. wprowadzono bardzo niekorzystną dla konsumenta możliwość dowolnego i niekontrolowanego odstąpienia od umowy przez sprzedawcę. Jest to w istocie umowne prawo odstąpienia, nazwane błędnie „rozwiązaniem umowy”, niedopuszczalne w warunkach handlu detalicznego i krzywdzące dla nabywcy zwłaszcza w sytuacji braków towarowych. W tym miejscu warto dodać, że rzeczywista ochrona interesu nabywcy w warunkach deficytów towarowych wymagałaby wprowadzenia postanowienia, że klientowi, który żąda wymiany w ramach gwarancji (lub odpowiednio rękojmi) sprzedawca powinien zapewnić priorytet w uzyskaniu towaru. W tym celu sprzedawca powinien zostać obciążony obowiązkiem indywidualnego zawiadomienia nabywcy o nadejściu najbliższej dostawy danego rodzaju towaru.

10. W tym samym ust. 6 j.w.g. ponadto zasadnicze zastrzeżenia budzi lit. b), c) i d). Po pierwsze, w sytuacji pod lit. b) doprowadzono do niedopuszczalnego przedłużenia okresu świadczeń gwarancyjnych do 28 dni. Po drugie, w sytuacjach pod lit. b) i c) konsument z mocy art. 579 k.c. uzyskuje prawo skorzystania z rękojmi obciążającej sprzedawcę, zaś przy rękojmi tylko on sam decyduje, z którego z uprawnień zechce skorzystać, nie może być to zatem przesądzone w karcie gwarancyjnej (!). Po trzecie, w sytuacji pod lit. d) nabywca ma prawo żądać wymiany gwarancyjnej, od czego gwarant nie może się uchylić przez „stosowne obniżenie ceny” wadliwego towaru (!).

11. Cały ust. 7 j.w.g. budzi poważne zastrzeżenia, reguluje bowiem roszczenia z tytułu rękojmi i to w sposób niezgodny z bezwzględnie obowiązującymi przepisami kodeksu cywilnego. I tak: odpowiedzialny z tytułu rękojmi sprzedawca oczywiście nie może nabywcy narzucać (ust. 7a j.w.g.) naprawy (v. także wykładnia celowościowa powołana w pkt 5) ani nie może od jej efektów uzależniać (ust. 7b j.w.g.) realizacji dalszych świadczeń. Trzeba też wyraźnie wskazać, że prawo wyboru między uprawnieniami z tytułu rękojmi przysługuje wyłącznie nabywcy.

12. W ust. 8 j.w.g. dokonano bardzo niepokojącego rozróżnienia pojęcia „naprawa” i pojęcia „czynności regulacyjnej”, których dokonywanie nie jest wliczone do limitu przewidzianego w przepisach o gwarancji obligatoryjnej (v. pkt 5). Otwarto w ten sposób drogę do obchodzenia przepisów o limitach napraw gwarancyjnych. Przez odpowiednie bowiem sformułowanie instrukcji obsługi producent może przerzucać na użytkownika także takie czynności, do których są potrzebne fachowe umiejętności, i podwyższać w ten sposób ilość faktycznie dokonywanych napraw.

13. W ust. 10a) i b) wątpliwości rodzą się z dwu przyczyn. Po pierwsze, skoro już przewidziano możliwość zgłaszania reklamacji gwarancyjnych w dowolnym sklepie tej samej organizacji handlowej, od której klient zakupił towar, to po co uzależniono to dodatkowo od ograniczenia do „przypadków uzasadnionych oszczędnością...”? I po drugie, kto ma ocenić, czy w konkretnej sytuacji zachodzi taki „uzasadniony przypadek”? Tworzy się tu pole do dowolności i nieuczciwych machinacji (łapówki dla sprzedawców).

14. W ust. 10c) i d) w konsekwencji niejednoznaczności terminologicznej rażąco błędnie sformułowano, że niedotrzymanie terminu sprawdzenia zasadności reklamacji uważa się za jej

załatwienie (!). Zachodzi konieczność odróżnienia pojęcia „przyjęcie reklamacji” od pojęcia „załatwienie reklamacji” i odpowiedniego przeredagowania tekstu.

15. Sformułowanie ust. 10 e) j.w.g. jest niejasne, a ponadto sprzeczne z art. 577 k.c. Można zrozumieć, chodzi tu o reklamowanie wadliwości wyrobu, który ponadto jest niekompletny lub uszkodzony, z przyczyn nie objętych odpowiedzialnością gwarancyjną. Jeżeli tak, to zredukowanie odpowiedzialności gwarancyjnej do obniżenia ceny jest całkowicie nie do przyjęcia.

16. Ustęp 11 j.w.g. wprowadza inne niż w ust. 4 j.w.g. zasady ponoszenia kosztów, co jest całkowicie nieuzasadnione, sprzeczne z art. 580 § 1 i § 2 k.c., a także z art. 566 § 1 w zw. z art. 579 zd. II k.c.

17. Postanowienie o „unieważnieniu” gwarancji świadczy o niezrozumieniu istoty gwarancji obligatoryjnej, a takiej przecież dotyczą dyskutowane j.w.g. Zmiany lub poprawki w treści karty gwarancyjnej mogą co najwyżej wpływać na jej moc dowodową, a i to oczywiście z uwzględnieniem całokształtu okoliczności (np. poprawka dotycząca daty zakupu a poprawka dotycząca krotności napraw, która wynika z przepisów, zatem odnośne postanowienie karty ma walor wyłącznie informacyjny). Naprawy natomiast lub zmiany konstrukcyjne dokonane przez osobę nieupoważnioną mogą, ale nie muszą, wpłynąć na zakres odpowiedzialności gwarancyjnej (np. odpowiedzialności za rdzewienie obudowy łódki, do której użytkownik wmontował dodatkowe oświetlenie).

Ponadto trzeba poinformować nabywcę, że w razie utraty uprawnień z tytułu gwarancji pozostają mu jeszcze uprawnienia z tytułu rękopisami.

18. Łączenie regulacji prawnej sprzedaży na próbę z odpowiedzialnością z tytułu gwarancji prowadzi w praktyce do nieporozumień, i to zarówno dotyczących obsługi sklepów, jak i konsumentów.

Ponadto trzeba wyrazić następujące wątpliwości:

— Po co jest handlowi potrzebna zgoda konsumenta na zawieranie przez handel z nabywcami umów sprzedaży na próbę, skoro ewentualnie zwracany do sklepu towar nie jest przecież odsyłany producentowi, producent nie dokonuje zwrotu uzyskanej wpięrow należności? Sprzedaż na próbę jest klasycznym przykładem działania handlu w ramach tzw. ryzyka handlowego.

— Potrącanie aż 5% ceny przy sprzedaży na próbę musi się uznać za nadmierne wygórowane, zwłaszcza w sytuacji deficytów towarowych, gdy jest niemal pewne, że zwrócony towar znajdzie kolejnego nabywcę.

Doc. dr hab. Czesława Żuławska

Podzespół do spraw ochrony konsumenta

KIERUNKI I TERMINARZ PRAC

Na podstawie ustaleń dokonanych w związku z zebraniem ogólnym zespołu w dniu 30.03.1981 r. przedstawiam następujące założenia, kierunki i terminy prac, a także propozycje osobowe dla grupy zajmującej się problemami ochrony konsumenta.

1. Istnieje potrzeba wydania w oparciu o art. 384 k.c. ogólnych warunków umów oraz wzorów umów dla tych stosunków prawnych, jakie nawiązują się między jednostkami gospodarki uspołecznionej z jednej a konsumentem z drugiej strony. W szczególności wymienić trzeba: sprzedaż konsumencką (w kilku rodzajach: odrębną, prenumeracyjną, na warunkach przedpłaty, wysyłkową, z usługą doręczenia), nie unormowane dotychczas umowy o usługi (np. turystyczne), umowy przewozu pasażerskiego, umowy bankowe, ubezpieczeniowe i ew. inne. Regulacja prawna wszystkich tych umów powinna respektować zasadę ochrony konsumenta zgodną z pryncypiami ustrojowymi i konieczną ze względu na istniejące realia gospodarcze, organizacyjne, społeczne i in.

Dotychczasowy brak odpowiedniego mechanizmu kontroli nad sposobem wykorzystania delegacji ustawowej z art. 384 k.c., czyli merytorycznej kontroli opartej na tej delegacji

działalności normotwórczej organów administracji państwowej, należy zastąpić zorganizowaną formą inicjatywy społecznej. W jej ramach można przekazać tym organom propozycje regulacji prawnych, ogólne ukierunkowanie tych regulacji oraz konkretne postulaty rozwiązań prawnych, a następnie popierać realizację tych inicjatyw. Nie ma natomiast, jak się wydaje, potrzeby ani możliwości przygotowywania szczegółowo artykułowanych projektów tych aktów prawnych jako aktów niższej rangi.

Realizując koncepcje oparte na przepisach kodeksowych nie widzimy celowości lansowania ustawy o ochronie konsumenta (o projekcie pisano ostatnio w prasie). Byłby to akt fasadowy, zawierający przepisy o charakterze deklaracji, a zatem akt o co najmniej wątpliwej praktycznej przydatności. Również podejmowanie zgłaszanych w literaturze prawniczej propozycji zmiany kodeksowych przepisów o rękojmi i gwarancji, idącej w kierunku scalenia tych dwu instytucji, wydaje się nam przedwczesne. Niedojrzałość całego tego problemu do ustawodawczych zmian widać dowodnie na przykładzie Uchwały 1/77 PAG z 25.04.1977 r.

2. Na gruncie obowiązujących przepisów o sprzedaży za konieczne należy uznać zajęcie się zagadnieniem należytej informacji ekonomicznej i prawnej dla konsumenta, dotyczącej:

a) jakości towaru (z uwzględnieniem skutków cywilnoprawnych tej informacji, zwłaszcza jeśli jest udzielana w sformalizowanym kształcie),

b) uprawnień konsumenta-nabywcy, w tym zwłaszcza uprawnień związanych z reklamacjami. To ostatnie ma szczególnie duże znaczenie na tle dotychczasowej praktyki kształtowania treści kart gwarancyjnych, a także praktyki załatwiania tzw. reklamacji konsumenckich, regulowanej przez Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług w odpowiednich instrukcjach. Instrukcje te zawierają konkretne wskazówki dla pracowników handlu co do sposobu postępowania z reklamacjami oraz wykładnię obowiązujących przepisów. Praktyczna przydatność zatem takich instrukcji, spełniających funkcję edukacji prawnej, jest niewątpliwa. Jednakże ze względu na tę funkcję oraz na fakt, że służbowe podporządkowanie adresatów instrukcji jej autorowi zapewnia im znaczna skuteczność, jest ważne, ażeby treść instrukcji nie tylko nie była sprzeczna z literą i duchem przepisów hierarchicznie wyższych (przede wszystkim kodeksowych), ale także aby kształtowała postępowanie jednostek handlowych w sposób uwzględniający uzasadnione interesy konsumentów. W szczególności chodzi tu o te postanowienia instrukcji, które wypełniają „pole wolne”, tj. nie objęte regulacją kodeksową, oraz o te, które narzucają sposób postępowania w sferze objętej regulacją dyspozytywną.

3. Ważnym odcinkiem ochrony konsumenta jest drugi, następujący po reklamacji, etap realizacji tej ochrony, czyli dochodzenie roszczeń na drodze sporu. Na tym odcinku jest konieczna ścisła współpraca z procesualistami. W szczególności co do sporów sądowych prowadzonych w skali jednostkowej trzeba zaproponować uproszczenia i ułatwienia dla konsumenta, a ponadto stworzenie dlań dodatkowego oparcia i pomocy ze strony tworzących się organizacji konsumenckich. Poza tym inicjatywa zmian przepisów k.p.c. powinna pójść głębiej, myśleć trzeba o stworzeniu podstaw prawnych dla wnoszenia powództw zbiorowych (podobnie w interesie mieszkańców w sprawach związanych z ochroną środowiska).

Dla realizacji powyższych zamierzeń proponujemy współpracę z następującymi osobami:

Ad 1. Doc. dr hab. Ewa Łętowska, IPI PAN, Warszawa

dr Mirosław Bączyk, Uniw. M. Kopernika, Toruń

dr Zofia Dominiczak, Politechnika Szczecińska

dr Jerzy Gospodarek, SGPiS, Warszawa

dr Zbigniew Kwaśniewski, Uniw. M. Kopernika, Toruń

dr Wojciech Marek, Uniw. Warszawski

doc. dr hab. Mirosław Nesterowicz, Uniw. M. Kopernika, Toruń

dr Stanisław Piątek, Uniw. Warszawski

doc. dr hab. Czesława Żuławska, Akademia Ekon., Kraków

Wszystkie powyższe osoby uczestniczyły w przygotowaniu opracowania zbiorowego (w druku) na temat umów w życiu codziennym, powszechnie zawieranych z jednostkami

gospodarki uspołecznionej. Generalnym założeniem tego opracowania była zasada ochrony konsumenta, identyczna z założeniami naszych aktualnych działań.

Ad 2. Doc. dr hab. Ewa Łętowska (jw.)

Doc. dr hab. Mirosław Nesterowicz (jw.)

Doc. dr hab. Czesława Żuławska (jw.)

Ad 3. Doc. dr hab. Maria Jędrzejewska, Uniw. Warszawski

doc. dr hab. Teresa Misiuk, Uniw. Warszawski

doc. dr hab. Jerzy Lapiere, Uniw. Warszawski

Ze strony doc. dr hab. Bogusława Gawlika (UJ), prof. dr. Józefa Skąpskiego (UJ) i prof. dr. Stanisława Włodyki (UJ) uzyskaliśmy ponadto obietnicę współdziałania w formie konsultacji i dyskusji nad przygotowywanymi materiałami w każdej z powyższych grup tematycznych.

Przyjmujemy następujący terminarz prac:

I etap

Za najpilniejsze trzeba uznać rozpracowanie tematu 2, a to z tej przyczyny, że w chwili obecnej w Ministerstwie Handlu Wewnętrznego i Usług są już zaawansowane prace nad przygotowaniem nowych „jednolitych warunków gwarancyjnych dla artykułów trwałego użytku”, a także prace nad znowelizowaniem instrukcji w sprawie załatwiania reklamacji (Dz.Urz. MHWiU 1980 nr 1 poz. 2).

Z tej przyczyny już w ciągu najbliższych 2 tygodni skierujemy na ręce Pełnomocnika Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”, sędziego Kazimierza Barczyka, pismo zawierające omówienie pożądanego kierunków zmian w regulacji prawnej (zarówno dotychczasowej, jak i zawartej w projektach przygotowanych i diskutowanych w MHWiU) — do odpowiedniego wykorzystania.

II etap

W terminie do końca kwietnia br. zamierzamy przygotować i przedyskutować założenia dla opracowania tez kierunkowych, których uwzględnienie przy opracowywaniu odpowiednich aktów prawnych miałyby być przedmiotem konsultacji. Następnie na czerwiec 1981 r. przewidujemy przygotowanie końcowej redakcji stosowanych umotywowanych wniosków legislacyjnych, które skierujemy jw.

Tematy z pkt 3 opracowywane będą równolegle, ale przebiegu i zakończenia prac nie możemy określić samodzielnie. Uzależniamy je od współpracy z podzespołom zajmującym się zagadnieniami cywilnoprawnymi ochrony środowiska oraz z podzespołom zajmującym się zagadnieniami k.p.c.

Doc. dr hab. Ewa Łętowska

Instytut Państwa i Prawa, Warszawa

OCHRONA KONSUMENTA PROPOZYCJA WZMOCNIENIA MECHANIZMÓW OCHRONNYCH PRZEWIDZIANYCH W KODEKSIE CYWILNYM

I. KODEKS CYWILNY JAKO ŹRÓDŁO REGULACJI „OBROTU KONSUMENCKIEGO”

1. Współcześnie, w warunkach nowoczesnej wymiany, powszechnie obserwuje się zjawisko znane pod nazwą „ucieczka od kodeksów”. Oczekiwania na powrót do kodeksów i dążenie tą drogą do rozbudowania regulacji kodeksowej w celu uczynienia z kodeksu na powrót bezpośredniego regulatora stosunków w obrocie jest mało realne (por. niżej pkt I 2 c). Dlatego należy raczej zaakceptować myśl, że kodeks pozostanie zbiorem ogólnych konstrukcji i zasad, natomiast główny ciężar bezpośredniej regulacji stosunków w obrocie będzie spoczywać na aktach niższej rangi.

Polski ustawodawca wybrał to drugie rozwiązanie. Założeniem polskiej kodyfikacji prawa cywilnego jest zasada jedności prawa cywilnego. Wynika z niej, że kodeksowi poddane są

zarówno stosunki obrotu uspołecznionego w zakresie wymiany dóbr i usług, jak i obrót powszechny (tj. między osobami fizycznymi oraz między tymi ostatnimi i j.g.u.). Zgodnie z tym założeniem k.c. musiał być ujęty jako akt uniwersalny, o dużym stopniu ogólności. W tej sytuacji sam kodeks nie wystarcza jako bezpośredni i jedyny regulator stosunków w obrocie, bardzo zróżnicowanych i różnicujących się coraz bardziej ze względu na postępowanie techniczne, organizacyjny, coraz większą złożoność wymienianych dóbr i usług. Niestety, rozwiązanie k.c. jest połowiczne. Mianowicie decydując się na opracowanie stosunków ogólnego kodeksu należy przewidzieć system mechanizmów i gwarancji służących — po pierwsze — zapewnieniu właściwego poziomu techniczno-legislacyjnego normotwórstwa niższej rangi, po drugie — temu, aby realizowało ono świadomą i aprobowaną społecznie politykę prawa.

Usterki polskiego ustawodawstwa występują w obu tych zakresach. Piśmiennictwo wielokrotnie zwracało na to uwagę. Ciekawe jednak, że przedmiotem krytyki była przede wszystkim legislacja gospodarcza. A przecież dla tego właśnie obrotu ustawodawca starał się stworzyć właściwe ramy (art. 2, 384 k.c. i akty służące ich wykonaniu). Natomiast w zakresie obrotu konsumenckiego, gdzie jako profesjonalny podmiot świadczący występuje j.g.u., mechanizmów i gwarancji, o których wspomniano, jest o wiele mniej, jakkolwiek są one bardziej tu potrzebne. Co gorzej, z mechanizmów już istniejących nie czyni się właściwego użytku w praktyce.

Wydaje się, że twórcy k.c. ulegli złudzeniu, że duża abstrakcyjność ujęcia, mała „rozpiętość” regulacji kodeksowej i szerokie wykorzystanie przepisów dyspozytywnych umożliwi samym stronom, w drodze umowy, optymalne ułożenie ich stosunków. Nie widzieli więc potrzeby rozbudowywania mechanizmów chroniących jedną ze stron. Zaciążyły tu też niewątpliwie ujęcia k.c. ukstałtowanego na wzorach kodeksów z innej epoki i innych systemów społeczno-gospodarczych.

W rzeczywistości „wolne miejsca” zostawione przez kodeks cywilny, a nawet zakresy już przez kodeks uregulowane przepisami dyspozytywnymi, są wypełniane nie umową stron, lecz prawem powielaczowym i warunkami tworzonymi jednostronnie. Ilustracją może być praktyka dotycząca kart gwarancyjnych czy reklamacji jakościowych. Konsument jako strona słabsza nie jest partnerem równorzędnym dla j.g.u., często zbiurokratyzowanej, monopolistycznej, działającej oportunistycznie.

Dlatego też, zwłaszcza w warunkach rynku producenta i dystrybutora, sytuacja konsumenta jako strony (typowo, a nie tylko jako jednostki) słabszej wymaga wzmocnienia środkami prawnymi. Zaniedbanie tego działania oznacza „puszczenie na żywioł” rozwoju prawa konsumenckiego, z uszczerbkiem dla konsumentów. Oznacza wyjęcie wielu źródeł tego prawa spod kontroli właściwej dla aktów regulujących prawa i obowiązki obywateli.

2. Wnioski:

a. Główny punkt ciężkości regulacji stosunków konsumenckich leży obecnie nie w k.c., lecz poza nim: albo w przepisach pozakodeksowych (np. umowy przewozu, bardzo dla konsumenta krzywdzące, regulowane aktami pochodzącymi sprzed wielu lat, nie weryfikowanymi od dawna, tylko formalnie zachowującymi związek z ramową regulacją zawartą w k.c.), albo w prawie powielaczowym (np. instrukcje dotyczące reklamacji jakościowych, transakcji bankowych, wyspecjalizowanych rodzajów sprzedaży, takiej jak sprzedaż na przedpłaty czy prenumeracyjna itd.), albo w jednostronnie tworzonej *lex* (rzekomo) *contractus* (np. wzory kart gwarancyjnych).

Nie tyle więc kodeks, ile te właśnie akty powinny stać się przedmiotem wystrzonej uwagi i kontroli społecznej. W szczególności należy zaprotestować przeciw nagminnej praktyce odmawiania społecznej kontroli projektów tych aktów jako rzekomo nie wiążących obywateli. Formalnie rzeczywiście nie wiążą one obywateli, lecz w rzeczywistości one właśnie przede wszystkim są wyznacznikami prawnego położenia obywatela w obrocie cywilnoprawnym z j.g.u.

b. Propozycje dotyczące pożądaných zmian w treści wielu spośród wspomnianych wyżej regulacji są przedmiotem odrębnych opracowań, które zostaną przedłożone. W niniejszym

opracowaniu koncentruje się na mechanizmach legislacyjnych mających zapewnić poprawność techniczną i merytoryczną aktów rozwijających i uzupełniających k.c. w zakresie obrotu konsumenckiego.

c. Mało praktyczne wydaje się postulowanie obecnie radykalnych zmian czy to w postaci ustawy o ochronie konsumenta, czy to przez głęboką nowelizację k.c. w zakresie „umów konsumenckich”.

Po pierwsze, w warunkach rażąco zachwianej równowagi rynkowej dokonywanie zmian w kodeksie, a więc w akcie stosunkowo trwałym, grozi wprowadzeniem do rozwiązań formułowanych *sub specie* nienormalnych warunków obrotu.

Po drugie, lepiej jest wypróbować pewne rozwiązanie, stabilizując je w aktach niższej rangi do czasu ich okrzepnięcia w praktyce.

Po trzecie, wiele kwestii obecnie nie dojrzało jeszcze do sformułowania ich w ustawie. Z tej przyczyny np. ewentualna ustawa o ochronie konsumenta nie mogłaby być zaprojektowana już obecnie. Z podobnych przyczyn trudno też proponować już w tej chwili np. ujednoczenie odpowiedzialności za wady rzeczy. W tych kwestiach brak jest jasności poglądów i dojrzałości sprawy, które umożliwiałyby rozpoczęcie prac legislacyjnych bez ryzyka długotrwałych dyskusji i sporów, przy niepewnym ich wyniku. Dlatego należałoby raczej skoncentrować się na kwestiach być może drobniejszych, lecz umożliwiających rychłe i realne polepszenie sytuacji prawnej konsumenta (np. zgłoszenie propozycji co do ujednoczenia treści kart gwarancyjnych, co już zespół wykonał, lub propozycji wydania potrzebnych ogólnych warunków niektórych umów, co jest zamierzeniem zespołu).

II. MECHANIZMY KODEKSU CYWILNEGO SŁUŻĄCE ROZBUDOWIE REGULACJI CYWILNOPRAWNEJ. ART. 384 K.C. — OGÓLNE WARUNKI I WZORY UMÓW

1. Mechanizm przewidziany w kodeksie cywilnym, a służący rozbudowie regulacji cywilnoprawnej, zawarty jest przede wszystkim w art. 384 k.c. Przepis ten upoważnia Radę Ministrów, która z kolei może dalej przekazywać to upoważnienie innym organom naczelnej administracji, do wydawania ogólnych warunków i wzorów umów dla określonej kategorii umów. Tenże przepis przewiduje, że o.w.u. mające charakter wykonawczych aktów normatywnych mogą same pewne swe postanowienia określać jako mające charakter przepisów *iuris cogensis*.

Dotychczas dwukrotnie skorzystano z możliwości, jaką daje art. 384 wobec umów konsumenckich (w 1968 r. — o.w.u. o usługi świadczone na rzecz ludności, a w 1972 r. — o.w.u. o usługi motoryzacyjne); nadto fragmenty normowania dotyczącego także obywateli zawarte są w aktach zasadniczo odnoszących się do obrotu uspołecznionego (np. sprawy gwarancji w o.w.u.s. z 1973 r.).

Wniosek: Szersze wykorzystywanie instytucji o.w.u. z art. 384 k.c. w odniesieniu do umów konsumenckich należy uznać za pożądane, ponieważ ograniczy to pole obecnie wykorzystywane przez prawo powielaczowe.

2. Występuje tu jednak niebezpieczeństwo wiążące się z faktem, że:

a. W zakresie, w jakim R.M. sama korzysta z upoważnienia, wydaje ona akt rangi uchwały, której tryb przygotowania i staranność weryfikacji oraz konsultacji pozostawiają wiele do życzenia, tak gdy idzie o czynnik obiektywno-fachowy, jak i społeczny. Tryb wydawania o.w.u., określony w Uchwale 192 R.M. z 1973 r. nie gwarantuje prawidłowości stanowienia o.w.u., a ponadto jest nieadekwatny do istniejącej sytuacji w zakresie ruchu związkowego.

b. W zakresie, w jakim Rada Ministrów może przekazać uprawnienia do stanowienia o.w.u. na inne organy, brak jest kryteriów odnoszących się do rodzaju i granic przekazywanego upoważnienia. Dotychczasowa praktyka notuje brak wyraźnego stanowiska w kwestii przesłanek merytorycznych decydujących o wydaniu o.w.u. (potrzeba i cel), a także szkodliwość zostawienia inicjatywy w tym względzie resortom.

3. Wnioski:

a. Należy zracjonalizować tryb wydawania o.w.u. z art. 384 k.c. Ponieważ sprawa wykracza poza obrót konsumencki, działania i propozycje w tej sprawie należy połączyć z pracami nad projektem ustawy o tworzeniu przepisów prawa, gdzie — merytorycznie — zagadnienie to powinno być uregulowane.

b. Racjonalizacja trybu wydawania dla obrotu z udziałem konsumentów o.w.u. z art. 384 k.c. powinna dotyczyć także następujących kwestii:

— rodzaju aktu; obecnie dla obrotu konsumenckiego rysują się następujące możliwości: utrzymanie stanu dotychczasowego (uchwały lub zarządzania, w słabym stopniu weryfikowanie); wydawanie o.w.u. w obecnej postaci, ale z radykalnym zaostreniem weryfikacji i konsultacji w okresie prac przygotowawczych; wydawanie o.w.u. jako rozporządzeń, co wzmacnia — w porównaniu ze stanem dotychczasowym — staranność przygotowania aktu. Stały tryb postępowania przy rozporządzeniach stwarza w tym zakresie lepsze gwarancje prawidłowego przygotowania aktu niż gabinetowe procedury wydawania uchwał i aktów wewnętrznych. Ponieważ sedno leży we właściwym trybie przygotowania, samo odwołanie się tylko do formy rozporządzenia sprawy nie załatwi, a wad występujących obecnie radykalnie nie usunie. Dlatego też optymalne byłoby opowiedzenie się tu za wariantem łączącym pozytywne cechy wariantu drugiego i trzeciego, a więc za formą rozporządzeń ze zinstytucjonalizowaną konsultacją społeczną przy ich przygotowaniu;

— weryfikacji fachowej; ograniczenie się tylko do tzw. uzgodnień międzyresortowych jest błędem. Nie należy z nich rezygnować, ale należy je uzupełnić (np. przez wyznaczenie innego opiniodawcy spośród naukowców prawników). Obecnie nazbyt często uwagi mają charakter powierzchowny, przypadkowy i — co gorzej — resortowo-stronniczy, przy czym trzeba stwierdzić, że reprezentacja i ochrona interesów konsumenta przez resort h.w. jest absolutnie niewystarczająca. Niewielkie jedynie nadzieje można wiązać z kontrolą przez Ministerstwo Sprawiedliwości;

— konsultacji społecznej; należy ją zinstytucjonalizować przez wyraźne określenie, w jakim stadium i zakresie o.w.u. powinny być konsultowane, z kim, w jakim trybie i czym konsultacja powinna się kończyć. W szczególności w odniesieniu do regulacji obrotu konsumenckiego mają do odegrania ważną rolę związki zawodowe;

— w treści o.w.u. należy śmiało operować normami bezwzględnie obowiązującymi lub semidyspozytywnymi, zwłaszcza w odniesieniu do spraw odpowiedzialności wobec konsumenta i przesłanek świadczenia. Chodzi o stworzenie regulacji gwarantującej pewien poziom ochrony konsumenta, niżej którego nie wolno zejść.

III. MECHANIZMY KODEKSU CYWILNEGO SŁUŻĄCE ROZBUDOWIE REGULACJI CYWILNOPRAWNEJ. ART. 385 K.C. — REGULAMINY UMÓW

1. Stosowanie wzorców umownych, a więc opracowanych przez jednego kontrahenta warunków zawierania i realizacji umowy, występuje nierzadko w praktyce (usługi bankowe, pocztowe, gwarancja jakości). Nie ma wątpliwości, że korzystanie z tego rodzaju technik umownych łączy się z upośledzeniem konsumenta. Dlatego też takie wzorce powinny być poddane weryfikacji i kontroli.

Polski ustawodawca w art. 385 k.c. wprowadził elementy tej kontroli. Uczynił to jednak połowicznie. Po pierwsze, obowiązkiem kontroli objął tylko regulaminy (określone w art. 385 k.c.). Reszta wzorców tym samym pozostaje poza zakresem kontroli, o której mówi ten przepis. Po drugie, nie zadbano o stworzenie procedur i kryteriów weryfikacji regulaminów. Tym samym zdarzający się w praktyce fakt czysto formalnego „zatwierdzenia” regulaminu nie musi oznaczać rzeczywistej, merytorycznej kontroli (tak jest np. z warunkami umów ubezpieczenia, zatwierdzanymi przez Ministra Finansów).

2. Wnioski:

Sprawą podstawową jest urealnienie i skonkretyzowanie weryfikacji treści wzorów opracowywanych przez jedną ze stron, co wiąże się z nasyceniem treścią obecnego „odesłania

w próżnię”, jakie zawiera art. 385 k.c., i co wymaga: a) określenia właściwych organów nadzorczych; b) określenia kryteriów weryfikacji (ochrona konsumenta); c) wyraźniejszego wskazania sytuacji objętych nadzorem.

Ad a. Ponieważ weryfikacja ma na celu eliminację z treści wzorca postanowień niepożądaných, zagrażających konsumentowi, wymaga to kontroli rzetelnej, inspirowanej polityką prokonsumencką, dokonywanej przy udziale czynnika społecznego. Nakazuje to wyeliminowanie jako czynnika kontrolnego tych organów administracji, którym jest podporządkowana świadcząca j.g.u. Od strony pozytywnej są możliwe różne rozwiązania. Np. wskazać tu można powierzenie kontroli wzorców o charakterze lokalnym — terenowym radom narodowym, a o charakterze ogólnopolskim — Ministrowi Sprawiedliwości. Rysuje się tu też możliwość — za wzorem węgierskim — wprowadzenia kontroli wzorców przez sądy ze skutkiem *erga omnes*. Wymaga to decyzji co do charakteru kontroli (fakultatywna, obligatoryjna, na czyj wniosek — tu może być rola zw. zaw.), jej zakresu i skutków.

Ad b. Sedno sprawy leży w sformułowaniu odpowiedniej polityki organu zatwierdzającego, który wyraźnie i świadomie powinien prowadzić politykę prokonsumencką. Nie trzeba tu zresztą zmian legislacyjnych, lecz przyjęcia pewnych zasad postępowania, w szczególności zasięgnięcia opinii reprezentacji konsumentów (gdy taka zostanie utworzona) ew. związków zawodowych. Tu także tryb powinien być dokładnie określony, jak w pkt II 3a.

Ad c. Sprawa pozostaje w ścisłym związku ze zbyt wąskim określeniem pojęcia regulaminu w k.c. i będącym następstwem tego faktu nikłym gwarancyjnym oddziaływaniem rygorów wskazanych w art. 385. Należałoby sobie życzyć wprowadzenia w pewnym zakresie obowiązku poddawania wzorca weryfikacji przez wskazanie konkretnych wypadków (rodzaj usług, umów ze względu na przedmiot czy podmiot) weryfikacji obligatoryjnej. Zaniechanie tej powinności powodowałoby nielegalność praktyki posługiwania się wzorcem (trzeba byłoby tu oznaczyć rodzaj sankcji). Można by też inicjatywę wystąpienia z wnioskiem o weryfikację wzorca powierzyć organizacjom społecznym (związkom zawodowym, organizacjom konsumenckim).

Ewa Łętowska

Doc. dr hab. Czestawa Żuławska
Akademia Ekonomiczna w Krakowie

UWAGI KRYTYCZNE DOTYCZĄCE WYDANYCH PRZEZ MINISTRA HANDLU WEWNĘTRZNEGO I USŁUG INSTRUKCJI W SPRAWIE ZAŁATWIANIA REKLAMACJI KONSUMENCKICH PRZY UMOWACH SPRZEDAŻY

I. Przedmiotem omówienia będą unormowania szczegółowe, które są wydawane w oparciu o kompetencję generalną organów administracji państwowej, tzw. resortowe akty prawne o charakterze instrukcyjnym. Są to instrukcje, wytyczne, pisma ogólne itp., w których ustanawiana jest wykładnia przepisów kodeksowych, wiążących dla pracowników resortu oraz jednostek przez resort kontrolowanych. Zawierają one także wiążące dla adresatów normy postępowania w stosunkach umownych w zakresie objętym regulacją dyspozytywną, co wobec niemożliwości jakiegokolwiek wpływania przez konsumenta na treść zawieranej umowy pozwala im *de facto* funkcjonować identycznie jak funkcjonują przepisy *stricte iuris*. Wskazać przy tym trzeba ponadto na ogromnie niepokojącą tendencję do swoistej „decentralizacji” ośrodków normotwórstwa resortowego: coraz to niższe szczeble zarządzania wydają akty prawne o charakterze instrukcji i wzorców umownych (np. dyrektorzy zjednoczeń, a nawet przedsiębiorstw). Wszystkie te akty są z reguły bardzo niekorzystne dla konsumentów, co świadczy albo o braku odpowiedniej kontroli nad ich treścią, albo o tym, że kontrola ta nie

kieruje się względami polityki prokonsumenckiej. Podkreślić tu trzeba złudność argumentu, że formalnie wszystkie te akty nie są obowiązujące dla konsumentów, gdyż w rzeczywistości kształtują one praktykę obrotu towarowego, są stosowane, a konsument nie jest w stanie im się przeciwstawić.

Zasadniczą rolą omawianych aktów jest przekaz informacji prawnych adresowany do nieprawników. Ta ich rola informacyjna każe poddać szczególnie czujnej analizie użyte w nich sformułowania, zwłaszcza że w przekonaniu ogromnej większości pracowników handlu akty te stanowią wyłączne źródło regulacji prawnej dla stosunków z konsumentami.

Na koniec trzeba stwierdzić, że i normodawcom resortowym nie wolno zapominać, że wydawane przez nich akty prawne nie powstają i nie funkcjonują w „próżni normatywnej”. Nie mogą oni zatem wprowadzanych rozwiązań prawnych kształtować dowolnie, wedle *ad hoc* przyjętych koncepcji — zwłaszcza w sprawach, w których chodzi o prawo obywateli i ich ochronę. Rozwiązania te muszą się mieścić w ramach istniejącego porządku prawnego, który wcześniej został stworzony przez przepisy wyższego szczebla, z Konstytucją na pierwszym miejscu, przez ideowe założenia ustrojowe, obejmujące m.in. politykę prokonsumencką państwa oraz przez zasady współżycia społecznego, przy czym nie bez znaczenia jest dorobek orzecznictwa i doktryny.

II. Najważniejsze bodaj zagadnienie w całej cywilnoprawnej problematyce sprzedaży konsumenckiej stanowi odpowiedzialność za jakość sprzedanego towaru, bo też i najpoważniejsze zagrożenia i naruszenia prawnego interesu konsumenta (ochrona życia, zdrowia, mienia) są następstwem tego, że wartość użytkowa zakupionego towaru okazuje się niższa od spodziewanej.

Cywilnoprawna odpowiedzialność za jakość sprzedanego towaru wiąże się najściślej z pojęciem wady fizycznej. Ustawowa definicja wady fizycznej jest sformułowana w sposób nie całkiem odpowiadający rzeczywistym warunkom sprzedaży konsumenckiej. W szczególności zmniejszenie użyteczności rzeczy trzeba oceniać (art. 556 § 1 k.c.) z uwzględnieniem celu oznaczonego w umowie albo wynikającego z okoliczności lub przeznaczenia rzeczy, a ponadto za wadę uznaje się brak tych właściwości rzeczy, o których istnieniu sprzedawca zapewnił kupującego. Wydaje się wątpliwe, czy w masowo zawieranych umowach sprzedaży konsumenckiej jest miejsce na precyzowanie w samej umowie konkretnego celu i przeznaczenia rzeczy. Tym większa staje się rola informacji o towarze (tzn. o jego cechach, składnikach, użytych surowcach), której skutki cywilnoprawne powinny zostać jak najrychlej wyraźnie unormowane.

Kodeksowe pojęcie wady fizycznej zostało prawie w całości powtórzone (łącznie ze wspomnianym zwrotem o przeznaczeniu rzeczy) w podstawowym dla problemu odpowiedzialności sprzedawcy akcie prawnym, jakim jest Instrukcja MHWiU z dnia 12.02.1980 r. w sprawie załatwiania w uspołecznionym handlu detalicznym reklamacji wadliwych towarów nieżywnościowych i wniosków o zamianę towarów nie posiadających wad (Dz.Urz. MHWiU nr 2 poz. 2). Są jednak pewne różnice i to nadające się do zakwestionowania.

W § 3 ust. 1 Instrukcji mowa jest nie o zapewnieniu sprzedawcy (o istnieniu określonych właściwości rzeczy), lecz tylko o zapewnieniu producenta („...właściwości, o których istnieniu zapewnią deklarowany przez producenta poziom jakości tego towaru — klasa, gatunek, wybór, znak jakości itp...”). Sformułowanie to może kolidować z interesem prawnym konsumenta. Po pierwsze bowiem, nie można pozbawiać skutków prawnych zapewnień o jakości składanych ewentualnie przez sprzedawcę (np. ulokowanie wyrobu w gablocie z napisem „wyroby z wełny”) albo oznaczenia klasy (wyboru) w razie przeklasyfikowania towaru przez sprzedawcę, po drugie zaś, nawet zapewnienia, deklaracje i informacje pochodzące od producenta konsument ma prawo traktować jako zapewnienia sprzedawcy, ten bowiem, dokonując sprzedaży towaru, „powtarza” je niejako wobec konsumenta.

Znacznie groźniejszy dla konsumenta jest powrót do rozróżnienia wad jawnych i ukrytych, które kodeks cywilny odrzucił dla stosunków podmiotowo odpowiadających relacjom, jakie zachodzą przy sprzedaży konsumenckiej (art. 563 § 2 k.c. i art. 557 k.c.). Zastosowano jednak szczególne kryterium rozróżnienia. Zgodnie mianowicie z § 3 ust. 1 lit. b Instrukcji za wadę

ukrytą trzeba uważać wadę wynikłą po wydaniu towaru kupującemu z przyczyny tkwiącej już poprzednio w towarze (co odpowiada ujęciu art. 559 *in fine* k.c.), co jednak jest węższe od tradycyjnego rozumienia „wady ukrytej”. Na podstawie bowiem przepisów kodeksu zobowiązań za wadę ukrytą rozumiało się wadę, która mogła istnieć w chwili badania rzeczy, ale nie została ujawniona mimo zbadania rzeczy z należytą, wymaganą w danej sytuacji, starannością. Zgodnie zaś z lit. a tego przepisu pozostałe wady objęte odpowiedzialnością sprzedawcy to wady, które istniały w chwili wydania towaru kupującemu, lecz nie można ich było „stwierdzić normalnie stosownym sposobem w warunkach prowadzonej w sklepie formy sprzedaży danego towaru (sprzedaż wysyłkowa, sprzedaż w oryginalnych opakowaniach fabrycznych lub tp.)”. Zastosowane tu rozróżnienie może zostać zakwestionowane z dwu przyczyn. Po pierwsze, określa wadę ukrytą w sposób niezgodny z przyjętym sensem tego określenia. Po drugie zaś, następuje tu połączenie dwu w istocie kryteriów podziału, tj. czasu powstania wady (przed wydaniem — po wydaniu) oraz jej wykrywalności normalnie stosowanym sposobem. Uzyskany podział powinien więc obejmować nie dwie, lecz cztery grupy sytuacji. I rzeczywiście: w pojęciu wady ukrytej (lit. b) mieści się nie jedna, lecz dwie grupy sytuacji (tj. wady zarówno wykrywalne, jak i niewykrywalne po odbiorze), przepis nie wypowiada się natomiast co do wad istniejących już w chwili wydania i wykrywalnych normalnie stosowanym sposobem. Tych ostatnich wad nie objęto zatem odpowiedzialnością sprzedawcy.

Jak widać, w zawołowany sposób wprowadzono tu z powrotem prawny obowiązek badania jakości towaru przez konsumenta w chwili wydania towaru, co jest sprzeczne z powoływanymi przepisami k.c.

Interesujące jest także wprowadzenie w § 3 ust. 2 Instrukcji określeń negatywnych wady, tzn. wyłączeń pojęciowych („Nie uważa się za wadę...”). Także i te określenia budzą szereg zastrzeżeń, chociaż samą ideę wprowadzenia trzeba uznać za trafną ze względu na jej walor eksplikacyjny. Nie uważa się więc za wadę fizyczną „zmniejszenia wartości lub użyteczności towaru, którego właściwości ulegają pogorszeniu w sposób naturalny z upływem czasu”. Jest to określenie tak uogólnione, że budzi wątpliwości co do długości owego czasu (musi się przecież uznać za wadliwą odzież, która np. spłowiała po paru dniach jej noszenia). Nie stanowi też wady fizycznej „zmniejszenie wartości lub użyteczności towaru...”, które nastąpiło wskutek częściowego lub całkowitego zużycia towaru w okresie oznaczonym przez producenta”. Można się domyślać, że chodzi tu prawdopodobnie o tzw. okres przydatności (ważności), niezrozumiałe jednak pozostaje, jakie to „zużycie” (zwłaszcza „zużycie całkowite”!) miał na myśli autor przepisu. Istota tzw. okresów przydatności polega przecież na zapewnieniu pełnej zdatości towaru aż do ich upływu, nie ma to poza tym nic wspólnego ze zużyciem towaru — ani rozumianym dosłownie (np. zużycie mydła), ani przenośnie (np. zużycie obuwia). Zużyciu ulegają prawie wszystkie towary, częściowe ich zużycie nie wyłącza przecież odpowiedzialności sprzedawcy (np. gdy po krótkotrwałym noszeniu obuwia odkleją się podeszwy czy popękają wierzchy).

Nie uważa się również za wadę fizyczną „zmniejszenia wartości lub użyteczności towaru...”, które... wynika z właściwości albo przeznaczenia towaru”. Także i to sformułowanie budzi w praktyce wątpliwości niekorzystne dla konsumenta, skoro właśnie właściwości towaru bywają wadami, np. kurczliwość lub rozciągliwość (nadmierna) dzianiny, nietrwałość barwników, nieselektywność radioaparatu itp. Zagadkowo też przedstawia się wypadek „zmniejszonej wartości wynikającej z przeznaczenia towaru”.

Nie uważa się w końcu za wadę fizyczną „uszkodzeń powstałych... z przyczyn zawinionych przez kupującego...”, co rozumieć trzeba prawdopodobnie: „powstałe z przyczyn spowodowanych...” — nie może być przecież mowy o konstruowaniu i udowadnianiu winy. Do ostatniego zaś sformułowania: „...wynikłe z okoliczności, za które nie odpowiada... sprzedawca”, trzeba zgłosić uwagę, że zawiera ono błędne koło.

Przepis § 4 Instrukcji budzi dalsze obiekcje. Powtarzając w ust. 1 kodeksową regułę wyłączenia odpowiedzialności w razie znajomości wady przez kupującego (art. 557 k.c.), przepis ten w ust. 2 stanowi: „Uważa się, że kupujący wiedział o wadzie nabytego towaru,

jeżeli na dowodzie sprzedaży i wywieszce towarowej lub opakowaniu zamieszczona była informacja, że towar ten jest sprzedawany po obniżonej cenie z powodu wady, jako niepełnowartościowy”. Powstaje pytanie, jaką to szczególną figurę prawną wprowadzono słowami „uważa się”, a zatem jakie wynikają z niej skutki prawne — co ma pierwszorzędne znaczenie praktyczne. Jeśli bowiem byłoby to domniemanie, to dopuszczalny byłby dowód przeciwny, choć bardzo trudny do przeprowadzenia (dowód nieświadomości). Jeżeli byłaby to fikcja prawna, dowód przeciwny czy w ogóle przeciwnie twierdzenie byłoby niemożliwe. Wątpliwe jest jednak, czy akt o charakterze instrukcyjnym może wprowadzać fikcje prawne na niekorzyść konsumenta i to w sferze zaszłości przeciwne unormowanych w art. 7 k.c. (domniemanie dobrej wiary). Dalej — w drugim zdaniu — omawiany przepis § 4 ust. 2 zaprzeczając niejako generalnej regule wyłączenia reklamacji („...nie podlegają reklamacji...”), przyjmuje jednakże odpowiedzialność sprzedawcy za obniżenie jakości „spowodowane później innymi wadami niż te, z których powodu nastąpiło obniżenie ceny kupna”. Taka redakcja przepisu budzi wątpliwości, można bowiem rozumieć albo że drugie zdanie wprowadza wyjątek od reguły, tzn. przewiduje pełną, normalną odpowiedzialność z tytułu rękojmi, albo też że przewiduje ono jakąś inną (jaką?) odpowiedzialność sprzedawcy. Ponadto powtórzyć tu trzeba zastrzeżenia co do podziału na wady jawne i ukryte, a to w związku ze zwrotem „spowodowane później”.

Instrukcja nr 1 MHW z dnia 20.01.1971 r. w sprawie załatwiania w sklepach jakościowych reklamacji artykułów spożywczych, zgłaszanych przez kupujących (Dz.Urz. MHW nr 1 poz. 2) budzi w omawianej kwestii pojęcia wady mniej zastrzeżeń. Operuje bowiem jedynie określeniem „niewłaściwa jakość”, uznając za podstawę reklamacji „odchylenia od obowiązującej normy” (§ 4 ust. 2 oraz § 7 ust. 2), każąc ponadto ewentualne w tej kwestii wątpliwości rozstrzygać na korzyść kupującego (§ 7 ust. 4). Instrukcja ta zawiera jednak także szczególnie unormowanie w przedmiocie wad niektórych grup towarowych, co do którego trzeba zgłosić zasadnicze zastrzeżenia. Nakłada bowiem na kupującego „obowiązek udowodnienia słuszności zgłaszanych reklamacji” w każdym przypadku, kiedy zasadność tej reklamacji nie jest oczywista. Wydaje się, że ściśle respektowanie tej wskazówki przez sprzedawców może prowadzić do praktyk niekorzystnych dla konsumenta, sprzecznych więc z podstawową funkcją ochronną rękojmi i charakterem płynącej z niej odpowiedzialności.

III. Przepisy Instrukcji z 1980 r. normują uprawnienia kupującego („załatwienie reklamacji”) w sposób, który nasuwa jedną ogólną i kilka szczegółowych uwag krytycznych.

Uwaga ogólna dotyczy redakcji § 11, zwłaszcza ust. 1, przy posługiwaniu się którym każdy nie pamiętający dobrze regulacji kodeksowej musi mieć wrażenie, że istnieje zhierarchizowana kolejność uprawnień kupującego, które — w tej właśnie kolejności — ma respektować sprzedawca. Są to: obniżenie ceny — naprawa — wymiana — zwrot świadczeń. Można zatem obawiać się, że w szerokiej praktyce sprzedaży konsumenckiej utrwali się dyktat sprzedawcy co do takiej właśnie kolejności załatwiania reklamacji — wedle woli i możliwości sprzedawcy, a nie według potrzeb i decyzji kupującego. Jest to sprzeczne z regulacją kodeksową (art. 560 k.c.).

W omawianym § 11 Instrukcji z 1980 r. dokonano też arbitralnego sprecyzowania określenia „niezwłocznie” przez ustalenie, że naprawa względnie wymiana ma nastąpić nie później niż w terminie 14 dni od formalnego zgłoszenia reklamacji, co w wielu wypadkach może poważnie naruszać interes kupującego. Należałoby przynajmniej dać kupującemu wpływ na termin naprawy przez określenie: „w terminie uzgodnionym z kupującym, nie dłuższym niż...”. Tymczasem od ewentualnej zgody kupującego zależy tylko dalsze przedłużenie terminów. Zarzut arbitralności można też postawić ustaleniu, że „natychmiast” ma znaczyć „w terminie do 3 dni”.

Ponadto zgodnie z § 11 ust. 4 te same Instrukcji „niedotrzymanie przez sprzedawcę ustalonego... terminu załatwienia reklamacji przez obniżenie ceny, naprawę lub wymianę towaru, jak też nieskuteczność dokonanej naprawy stanowią dla kupującego podstawę do odstąpienia od umowy”. Także to sformułowanie budzi wątpliwości, wbrew bowiem temu, jak na pierwszy rzut oka mogłoby być rozumiane, nie można uważać, że wskazuje ono jedyne możliwe wyjście

z opisanej sytuacji. Kupującemu przecież może zależeć na rzeczywistym wykonaniu jednego z wymienionych uprawnień i nie można go pozbawić możliwości wyegzekwowania go np. nawet na drodze sądowej. Jest to ważne zwłaszcza w sytuacji ostrych deficytów towarowych na rynku. Ponadto trzeba zauważyć, że omawiany przepis pomija kodeksowe uprawnienie sprzedawcy do dokonania wymiany, co jest niezrozumiałe.

Jeszcze poważniejsze zarzuty można podnieść przeciwko regulacji prawnej załatwiania reklamacji, wprowadzonej przez Instrukcję z 1971 r.

Zgodnie z § 3 ust. 1 tej Instrukcji wadliwy towar może być zmieniony na taki sam towar, wolny od wad, albo też ma nastąpić zwrot ceny. Taka alternatywa ogranicza ilość kodeksowych uprawnień, pomija bowiem uprawnienie żądania obniżenia ceny. Jest to tym bardziej niezrozumiałe, że właśnie wiele artykułów żywnościowych, których ta instrukcja dotyczy, jest różnicowane wedle klas jakości czy „wyborów”, nabywca zatem może być zainteresowany obniżeniem ceny i obniżenie takie może okazać się możliwe i celowe. Poglądu tego nie podzielał jednak autor Instrukcji, skoro w § 9 ust. 1 przewidział obowiązek niszczenia lub utylizacji wszystkich artykułów zwracanych przez kupujących, zakazując generalnie ich ponownego wprowadzenia do obrotu. Można jedynie domyślać się, że motywem takiej regulacji była chęć zapobieżenia ewentualnym nadużyciom w handlu. Ani to rozwiązanie, ani dyktowane analogicznymi względami politycznej przewencji — nie zasługują na aprobatę jako kolidujące zarówno z interesem konsumenta, jak i z interesem ogólnogospodarczym.

Powołany § 3 ust. 1 Instrukcji z 1971 r. zawiera jeszcze inne unormowanie, prowadzące do naruszania uzasadnionego interesu konsumenta. Postanawia mianowicie, że zarówno przy wymianie, jak i przy zwrocie towaru ze zwrotem ceny, miarą ilości towaru respektowaną w reklamacji ma być ilość towaru zwróconego w jej ramach. Tymczasem niejednokrotnie przecież nabywca przekonuje się o wadliwości artykułu żywnościowego po jego częściowym zużyciu: albo w rozumieniu dosłownego spożycia (np. w razie gdy nie da się poznać wad towaru po smaku, zapachu czy wyglądzie, a stwierdzić ich istnienie można dopiero na podstawie skutków chorobowych), albo wtedy, gdy artykuł ten zostanie spożytkowany jako surowiec przygotowania potrawy. Można się wprawdzie domyśleć, że autor Instrukcji chciał przez omawiane sformułowanie rozwiązać spodziewane i zrozumiałe trudności dowodowe co do ilości faktycznie zakupionego wadliwego towaru, jednakże jest oczywiste, że trudności takie nie mogą stanowić wystarczającej podstawy do normatywnego ograniczenia kodeksowych uprawnień nabywcy.

IV. Realizacja omówionych uprawnień z tytułu rękojmi jest uzależniona od dopełnienia przez kupującego określonych obowiązków. Należą do nich tzw. akty staranności.

Kodeks cywilny generalnie zniósł obowiązek badania (i to starannego badania) towaru, z wyjątkami dotyczącymi artykułów żywnościowych. Zostało to omówione w ust. II niniejszych uwag.

Zgodnie z reżimem rękojmi kupujący musi pod rygorem utraty uprawnień zawiadomić sprzedawcę o wadzie w terminach reklamacyjnych, szczegółowo określonych przez Ministra Handlu Wewnętrznego (Rozp. WHW z dnia 14.09.1970 r. w sprawie ustalenia terminów zawiadamiania o wadach fizycznych artykułów żywnościowych — DU nr 23 poz. 186). Te właśnie terminy stwarzają pierwszy z dwu najistotniejszych problemów w unormowaniu obowiązków nabywcy. Drugi problem wiąże się z kwestiami dowodowymi.

Powoływane tu przepisy szczególne wiążą terminy zgłoszenia reklamacji albo z momentem wykrycia wady — dodając ponadto limit ogólnego jednorocznego terminu przedawnienia roszczeń z tytułu rękojmi (tak jest przy wadach ukrytych zgodnie z Instrukcją z 1980 r.), albo też wiążą ich bieg tylko z terminem wydania rzeczy kupującemu (tak jest przy wadach artykułów spożywczych oraz przy pozostałych wadach reklamowanych wg Instrukcji z 1980 r.). W tej drugiej grupie sytuacji termin reklamacji spełnia podwójną rolę, bowiem pośrednio zmusza też nabywcę do zbadania rzeczy przed jego upływem. W odniesieniu do artykułów spożywczych, które niemal wszystkie podlegają naturalnym zmianom w miarę upływu czasu, i to w stosunkowo niezbyt długich okresach, unormowanie takie jest koniecznością przede

wszystkim ze względów dowodowych. Natomiast w odniesieniu do artykułów przemysłowych konieczność taka z reguły nie istnieje. Nawet przeciwnie, w związku z nierytmicznym zaopatrzeniem sklepów konsument nieraz kupuje towary np. po sezonie albo w większej ilości do sukcesywnego spożywania, w związku z czym miesięczny termin reklamacji może okazać się za krótki.

Do ogromnie kłopotliwych należą kwestie dowodowe. Wymagania, ażeby kupujący udowodnić, że reklamowany towar zakupił u tego sprzedawcy (tzn. w sklepie), u którego składa reklamację, jest praktycznie mało realne. Aby mu sprostac, każdy konsument musiałby prowadzić kartoteki, w których przechowywałyby przez cały rok każdy paragon, czek kasowy czy rachunek otrzymany przez zakupie towaru. W praktyce można przypuścić, że nawet ci staranni i zapobiegliwi zachowują dowody takie jedynie dla nabytych towarów o wysokiej cenie, tak więc ogromna większość reklamacji skazana jest na odrzucenie z przyczyn formalnych (brak dowodu), choćby merytorycznie były one w pełni uzasadnione.

Cała ta sprawa powinna zostać uregulowana zgodnie z funkcją instytucji rękojmi, która ma przede wszystkim chronić nabywcę, a nie sprzedawcę, zwłaszcza że przy sprzedaży konsumenckiej nabywca jest stroną ekonomiczną i faktycznie znacznie słabszą. Konsument powinien mieć zatem prawo złożenia reklamacji towaru w każdym sklepie, który prowadzi sprzedaż danego rodzaju towarów. Wobec tego, że w ramach zmian w organizacji handlu z lipca 1976 r. olbrzymia większość towarów rozdzielona została na trzy strumienie i jest sprzedawana przez sklepy trzech organizacji handlowych, upada nawet ten ewentualny kontrargument, że dla poszczególnych organizacji handlowych nie jest obojętna ilość reklamacji jako wpływająca na wyniki ich gospodarczej działalności. Organizacje te to: WSS „Społem”, które przejęło artykuły żywnościowe i ogólnie artykuły częstego zakupu, Centrala Państw. Handlu Wewnętrznego, która przejęła kompleks artykułów ubioru, wyposażenia mieszkań, wypoczynku, turystyki i sportu, oraz CRS „Samopomoc Chłopska”, która przejęła kompleks artykułów niekonsumpcyjnych i zaopatrzenie wsi. Omawiane tu instrukcje przewidują zresztą takie rozwiązanie — niestety, nie dla wszystkich sytuacji (§ 5 ust. 3 Instrukcji z 1971 r., § 9 ust. 2 oraz § 7 ust. 5 Instrukcji z 1980 r.).

V. Instrukcja z 1980 r. zawiera także przepis obarczony błędem doktrynalnym. W szczególności w § 6 przewidziano, że dochodzenie uprawnień w trybie instrukcji nie pozbawia kupującego kodeksowych uprawnień z tytułu rękojmi, przy czym jako przykład takich uprawnień podano „roszczenia odszkodowawcze będące następstwem wady fizycznej towaru”. Zgodnie z poglądem utrwalonym w doktrynie i w orzecznictwie kodeksowe unormowanie rękojmi za wady przyznaje kupującemu odszkodowanie tylko w granicach negatywnego interesu umowy (art. 566 k.c.), natomiast odszkodowanie w granicach interesu pozytywnego (czyli właśnie wyrównanie szkód spowodowanych wadliwością rzeczy) nie jest objęte reżimem rękojmi, może być zatem dochodzone przez kupującego na ogólnych zasadach odpowiedzialności kontraktowej, co jest dla niego bardziej korzystne.

Kolejny zarzut, jaki można pozostawić obydwu instrukcjom, dotyczy przemilczenia kilku ważnych unormowań kodeksowych, chroniących nabywcę-konsumenta. Po pierwsze, pominięto dwa wypadki uzasadniające odpowiedzialność odszkodowawczą sprzedawcy, a mianowicie odszkodowanie należne w razie odstąpienia od umowy (art. 494 k.c.) oraz odszkodowanie za samo opóźnienie (nie za zwłokę), należne w razie wymiany w ramach rękojmi (art. 561 § 1 k.c.). Po drugie, żadna z instrukcji nie normuje sprawy wyłączenia sankcji, wynikających z naruszania zarówno terminów reklamacji, jak i terminu przedstawienia roszczeń z tytułu rękojmi (art. 564 i 568 § 2 k.c.). Wyłączenie to, jak wiadomo, następuje odnośnie do obydwu powyższych terminów w razie podstępnego zatajenia wady (co może mieć miejsce np. przy niewłaściwie prowadzonej działalności reklamowej), a odnośnie do terminu reklamacji — także w razie udzielenia przez sprzedawcę zapewnienia o niewadliwości towaru. Sprawa ta ma duże znaczenie praktyczne, ponieważ zgodnie z orzecznictwem za takie zapewnienie można uważać zaopatrzenie towaru znakiem jakości, atestem, certyfikatem albo też ustalenie dla niego tzw. okresu zdatności („ważności”), a także udzielenie gwarancji jakości.

Byłoby ze wszech miar pożądane, ażeby w aktach prawnych, które mają instruować o treści regulacji prawnej i adresowane są przede wszystkim do nieprawników, były zamieszczone przepisy dotyczące wymienionych powyżej kwestii.

VI. Przepisy Instrukcji z 1980 r. związane — pośrednio — z gwarancją nasuwają także kilka zastrzeżeń.

Przed wszystkim, jak wiadomo, udzielenie gwarancji zawiesza czasowo możliwość realizacji uprawnień z tytułu rękojmi, przy czym zawieszenie to trwa albo do wygaśnięcia okresu gwarancji, albo do momentu przerwania go w związku z niewykonywaniem (nienależytym wykonaniem) obowiązków gwarancyjnych. W pierwszym przypadku (art. 581 § 3 k.c.) odżywa na 3 miesiące zwyczajna ustawowa odpowiedzialność z tytułu rękojmi, brak więc jakichkolwiek podstaw do ograniczania konsumenta w jego prawie wyboru uprawnień płynących z rękojmi przez uszczuplenie ich ilości i ustalanie sztywnej kolejności ich realizacji (jak stanowi § 11 ust. 5 Instrukcji), a ponadto do zupełnie dowolnego sposobu załatwienia reklamacji przez wymianę towaru wadliwego na „...podobny, z wyrównaniem różnicy ceny”. Sądzę, że taka wymiana powinna być jedynie zaproponowana konsumentowi i musi być uzależniona od jego zgody. Wyraźnie trzeba też stwierdzić, że sprzedawca ponosi zwyczajną odpowiedzialność za wady towaru wydanego w trybie takiej „wymiany”.

W wypadku nienależytego wypełniania obowiązków gwarancyjnych (art. 579 zd. I k.c.) przerwanie okresu gwarancji może nastąpić znacznie wcześniej (nie jest to więc „zakończenie”, jak powiedziano w § 5 ust. 2 Instrukcji) i wówczas odpowiedzialność z tytułu rękojmi będzie trwać do 1 roku od wydania rzeczy. Także zresztą przy krótszych okresach gwarancyjnych, np. sześciomiesięcznych, odpowiedzialność z tytułu rękojmi wygasa nie w 3 miesiące po zakończeniu okresu gwarancyjnego, ale dopiero po upływie 1 roku od dnia wydania rzeczy objętej gwarancją.

Czesława Żuławska

(W tekście powyższym wykorzystałam fragmenty obszerniejszego opracowania pt. „Sprzedaż konsumencka”, które stanowi część dzieła zbiorowego, znajdującego się w druku.)

Doc. dr hab. Mirosław Nesterowicz
Uniwersytet M. Kopernika w Toruniu

UWAGI DOTYCZĄCE GWARANCJI UDZIELANEJ NA POJAZDY MECHANICZNE

1. W kartach gwarancyjnych należy przewidzieć obowiązek wymiany pojazdu na nowy; zasady tej wymiany powinny uwzględniać dorobek orzecznictwa (gdy naprawa nie rokuje doprowadzenia pojazdu do jakości, jaką powinien mieć zgodnie z umową, np. w razie wad nieusuwalnych; gdy naprawy związane bądź z jakością pojazdu, bądź też z jakością samych napraw gwarancyjnych są zbyt częste, co poważnie ograniczy nabywcę w korzystaniu z pojazdu, a więc gdy liczba napraw w odniesieniu do zespołów głównych przekracza sześć; gdy naprawa jest zbyt długotrwała, przekracza terminy ustalone w karcie gwarancyjnej). Obecne uregulowanie, zawarte w książkach gwarancyjnych, jest wyjątkowo wadliwe i wypacza cel zarządzenia Rady Ministrów z dn. 17 X 1978 r. Punkt. 6 § 3 gwarancji: „P.P. Polmozyt zapewnia wymianę samochodu na żądanie użytkownika, jeżeli po dokonaniu sześciu napraw nadal występują w nim wady. Za naprawę gwarancyjną samochodu zaliczaną do tej liczby napraw uważa się naprawę głównych zespołów, tj. silnika, bloku napędowego, przedniego zawieszenia i układu kierowniczego, która wymagała wymontowania i rozebrania zespołu w czasie naprawy pojazdu. Pozostałe naprawy osprzętu wchodzącego w skład wymienionych zespołów, elementów instalacji elektrycznej, układu hamulcowego oraz nadwozia i jego osprzętu nie są zaliczane do napraw kwalifikujących samochód do wymiany”. To uregulowanie

pomija różne wady nieusuwalne (np. nadwozia), a nadto fakt, że różne poważne naprawy głównych zespołów mogą być dokonywane bez ich wymontowywania i rozbierania, w więc bez zaliczania do wymienionych sześciu. Przy takim uregulowaniu wymiana pojazdu ze strony „Polmozbytu” będzie zjawiskiem nadzwyczaj rzadkim i nie zmniejszy procesów sądowych.

2. Należy określić pojęcie reklamacji gwarancyjnej. Samo podstawienie pojazdu do przeglądu gwarancyjnego powinno być traktowane jako reklamacja wszystkich tych wad, które przy starannym przeglądzie powinny być ujawnione.

3. Należy powiedzieć, że niedopełnienie nałożonych na użytkownika obowiązków powoduje utraty gwarancji, jeżeli nie ma to wpływu na powstanie lub powiększenie wady.

4. Należy powiedzieć, że gwarant ponosi także koszty transportu i naprawy pojazdu za granicą, a także koszty transportu do Polski, jeśli naprawa pojazdu za granicą jest niemożliwa lub nieopłacalna.

5. Co do rękopisów i roszczeń odszkodowawczych — ogólne zasady.

M.N.

Dr Stanisław Piątek
Uniwersytet Warszawski

OCHRONA KONSUMENTA W STOSUNKACH Z PRZEDSIĘBIORSTWAMI DOSTARCZAJĄCYMI WODĘ, ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ, CIEPLNĄ I GAZ

1. Ochrona prawna konsumenta w stosunkach z przedsiębiorstwami dostarczającymi wodę, energię elektryczną, ciepłą i gaz ma znaczenie szczególne ze względu na istnienie monopolu naturalnego w tych dziedzinach gospodarki komunalnej. Poprawa sytuacji gospodarczej, zrównanie popytu i podaży tylko w ograniczonym stopniu mogą wpłynąć korzystnie na kształtowanie się faktycznej sytuacji konsumenta w tych stosunkach. W gospodarce kapitalistycznej monopol z reguły prowadzi do zwiększonych zysków, natomiast w gospodarce socjalistycznej sytuacji monopolistycznej dość często prowadzą do obniżenia jakości świadczeń, przerzucania na odbiorcę czynności związanych z organizacją świadczeń, faktycznego osłabienia odpowiedzialności dostawcy i innych zjawisk godzących w interesy konsumentów. Wprowadzenie rzeczywistej reformy gospodarczej będzie się musiało łączyć z rozwiązaniem wielu problemów polityczno-prawnych, związanych z negatywnymi następstwami działalności przedsiębiorstw państwowych (a w części również spółdzielczych) o monopolistycznej pozycji.

W dziedzinach gospodarki o charakterze rynkowym istotną zmianę mogą przynieść postanowienia ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, dotyczące tworzenia i grupowania przedsiębiorstw oraz ustalania ich zadań. Postanowienia te powinny przełamać niektóre bariery monopolistyczne wynikające z dotychczasowych zasad organizacji przemysłu. Natomiast w stosunku do przedsiębiorstw użyteczności publicznej, do których należy zaliczyć przedsiębiorstwa dostarczające wodę, energię i gaz, należy poszukiwać szczególnych rozwiązań odpowiadających ich specyficznej pozycji w obrocie gospodarczym oraz dostosowanych do charakteru ich powiązań z odbiorcami świadczeń. Stworzenie takich rozwiązań umożliwi dopiero właściwe funkcjonowanie powiązań cywilnoprawnych. Większość szkodliwych społecznie i gospodarczo zjawisk występujących w obrocie konsumenckim wynika nie ze słabości regulacji cywilnoprawnej, lecz z różnego rodzaju uwarunkowań tworzących „środowisko” gospodarcze, w którym nawiązywane są stosunki umowne.

2. W ustawie o przedsiębiorstwach państwowych celowe jest wyodrębnienie kategorii przedsiębiorstwa użyteczności publicznej. Zastosowanie wszystkich proponowanych gwarancji samodzielności i samorządności w stosunku do tej kategorii przedsiębiorstw może — ze względu na specyficzną pozycję tych jednostek i znaczenie ich usług — doprowadzić do

faktycznego pogorszenia sytuacji konsumentów. Przedsiębiorstwom użyteczności publicznej należy ograniczyć samodzielność w zakresie planowania, w sposób szczególnie określić wpływ wyniku finansowego na sytuację przedsiębiorstwa i załogi oraz ustanowić ogólną podstawę wprowadzania obowiązku świadczenia.

3. Stosunki prawne między przedsiębiorstwami dostarczającymi wodę, energię elektryczną, ciepłą oraz gaz konsumentowi oparte są na aktach ustawowych łączących uregulowania administracyjne z cywilnoprawnymi. Przepisy regulujące stosunki cywilnoprawne w tych dziedzinach mają więc charakter szczególnie w stosunku do k.c. Wyodrębnienie to wydaje się uzasadnione przede wszystkim ze względu na techniczną i ekonomiczną specyfikę tych stosunków. Nie jest więc konieczne korzystanie dla celów regulacji obrotu konsumenckiego z możliwości stworzonych w art. 384 k.c.

W obecnym stanie prawnym przepisy ustawowe stwarzają jednak jedynie formalną podstawę regulacji stosunków z udziałem konsumenta za pomocą aktów wykonawczych. Przepisy ustawowe nie formułują bowiem jakichkolwiek ogólnych zasad tej regulacji. Zadanie unormowania stosunków cywilnoprawnych z udziałem konsumenta powierzone więc zostało całkowicie organom administracji kierującym poszczególnymi dziedzinami gospodarki. Stosunki te kształtowane były każdorazowo jako wyjątek od ogólnych reguł stosowanych w obrocie cywilnoprawnym. Rzeczywiście wymagają one rozwiązań szczególnych. Równocześnie brak jednak koncepcji ogólniejszych założeń, na których te szczególne rozwiązania powinny być oparte. Wypracowanie takich założeń można wiązać z koncepcją normatywnego wyodrębnienia kategorii przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

4. Obserwacja obcego stanu stosunków między przedsiębiorstwami dostarczającymi wodę, gaz, energię elektryczną i ciepłą a konsumentami prowadzi do wniosku o konieczności stworzenia nowych, dodatkowych gwarancji ochrony interesów indywidualnych odbiorców. Brak takich gwarancji dostrzega się przede wszystkim w fazie tworzenia technicznych warunków dostarczania świadczeń (decyzje o przestrzennym układzie sieci, przełączaniu odbiorców), w zakresie wykonania obowiązków przedsiębiorstw związanych z organizacją procesu świadczeń (np. w zakresie informacji) oraz w sprawach stosowania przez przedsiębiorstwa sankcji w stosunku do odbiorców.

Kluczowym elementem tych gwarancji powinna być społeczna kontrola działalności przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Pożądane jest wbudowanie w mechanizm zarządzania tymi przedsiębiorstwami ciała o składzie społecznym (konsumenckim), np. w postaci rad nadzoru społecznego o kompetencjach opiniodawczo-doradczych i kontrolnych. Ich podstawowym zadaniem powinno być zapobieganie wykorzystaniu monopolistycznej pozycji przez przedsiębiorstwo. Organy te powinny zapewnić właściwe funkcjonowanie tych elementów powiązań przedsiębiorstwa z konsumentem, które tylko w ograniczonym stopniu mogą być kształtowane za pomocą środków cywilnoprawnych.

5. Ze względu na interes konsumenta szczególnej uwagi wymaga prawny charakter mechanizmu udostępniania omawianych świadczeń.

Stosunki prawne między przedsiębiorstwami komunalnymi a odbiorcami ich świadczeń oparte są na podstawach cywilnoprawnych, ale poprzez nawiązywania tych stosunków zawiera wiele elementów o zróżnicowanym charakterze prawnym. Gwarancje ochrony interesu konsumentów powinny być nastawione na zapewnienie prawidłowych decyzji przedsiębiorstwa związanych z tworzeniem sieci urządzeń technicznych służących dostarczaniu świadczeń. Istnienie takich urządzeń jest warunkiem zawarcia umowy, stwarzającej dopiero konsumentowi możliwości posługiwania się środkami cywilnoprawnymi dla ochrony jego interesów. Rozbudowa gwarancji ochrony interesów konsumenta w fazie przedumownej powinna się wiązać z uspołecznieniem procesu planowania przestrzennego, rozbudową instrumentów służących realizacji tych planów w działalności inwestycyjnej przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Warunkiem zawarcia umowy o dostawę energii lub gazu jest przyłączenie budynku do sieci. Przepisy zarządzenia MGiE z 1964 r. w sprawie zasad przyłączania do wspólnej sieci

urządzeń do wytwarzania, przetwarzania, przesyłania, rozdzielania i odbioru energii elektrycznej, ciepłej oraz paliw gazowych sytuują wnioskodawcę w pełnej zależności od dostawcy, który ustala lub odmawia określenia warunków przyłączenia, sprawdza ich wykonanie przez przyszłego odbiorcę oraz podejmuje decyzje o wykonaniu i uruchomieniu przyłącza. Akty przedsiębiorstwa mają istotny wpływ na sytuację odbiorcy inwestora w administracyjno-prawnych stosunkach z organami do spraw budownictwa. Obecna regulacja prawna omawianych czynności sprzyja administratywizowanej, biurokratycznej praktyce działania przedsiębiorstw komunalnych. Celowe wydaje się dążenie do rozbudowy cywilnoprawnych elementów tych stosunków, co powinno sprzyjać ochronie interesów konsumenta (np. przez zastosowanie umowy dla określenia wzajemnych praw i obowiązków związanych z tworzeniem technicznych warunków odbioru świadczeń).

6. Obecny stan prawa regulującego stosunki dostawy wody, energii elektrycznej, ciepłej i gazu charakteryzuje się znacznymi dysproporcjami w zakresie gwarancji ochrony interesów obydwu stron tych stosunków w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Odpowiedzialność odbiorcy i środki jej egzekwowania zostały określone w sposób szczegółowy. Obowiązujące przepisy zawierają trwałe gwarancje realizacji interesów dostawcy, głównie przez to, że sposób określenia odpowiedzialności odbiorców oraz tryb jej egzekwowania są dostosowane do charakteru obrotu. Dostawca jest upoważniony do bezpośredniego stosowania sprzężonej sankcji pozbawienia lub ograniczenia świadczeń oraz sankcji finansowej typu odszkodowania ryczałtowego. Udostępniając dostawcy rozbudowany zestaw środków służących egzekwowaniu obowiązków odbiorcy, pozostawiono sprawę stosowania tych środków bez odpowiedniej kontroli. Dostawca samodzielnie dokonuje oceny i kwalifikacji prawnej działań odbiorcy i podejmuje decyzje o zastosowaniu sankcji. W związku z tym celowe wydaje się wyraźne uregulowanie w przepisach następującej kwestii:

- stwierdzenie, że usunięcie przez odbiorcę stanu sprzecznego z prawem lub umową dostawy oraz pokrycie powstałych szkód stwarza dla dostawcy obowiązek wznowienia dostaw,
- dolegliwość, jaka wiąże się z pozbawieniem świadczeń, uzasadnia poddanie kontroli sądowej tego rodzaju decyzji przedsiębiorstw. Podkreślenie możliwości wniesienia powództwa o ustalenie obowiązku dokonywania świadczeń jest tym bardziej istotne, że przepisy kształtują pozycję dostawcy w tej sprawie w sposób zbliżony do sytuacji organów zakładów państwowych.

7. Przepisy szczególnie określające odpowiedzialność dostawcy za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązania w zakresie dostawy wody, energii elektrycznej, ciepłej oraz gazu charakteryzują się nadmierną ogólnością, zawierają wiele klauzul ograniczających tę odpowiedzialność, dopuszczających elastyczną interpretację. W masowym, ciągłym obrocie utrudnia to bardzo dochodzenie roszczeń. Wzmocnienie pozycji konsumenta wymaga wykonania art. 19 ustawy o gospodarce paliwowo-energetycznej z 1962 r., upoważniającej Radę Ministrów do wydania rozporządzenia, które określi zasady, wysokość i sposób obliczania odszkodowania przysługującego odbiorcy w przypadkach ograniczenia lub przerwy w dostawie albo pogorszenia parametrów dostarczanych paliw lub energii. Dochodzenie roszczeń przez konsumentów na podstawie przepisów kodeksu cywilnego jest bardzo utrudnione ze względu na techniczną i organizacyjną specyfikę obrotu. Uzasadnia ona uregulowanie odpowiedzialności dostawcy w przepisach szczególnych.

Regulacja ta powinna określić możliwie uproszczone zasady ustalania odszkodowania w formie bonifikat, zryczałtowanych stawek odszkodowania itp. Ze względu na masowość obrotu konieczne jest zapewnienie pewnego automatyzmu w egzekwowaniu odszkodowawczych świadczeń dostawcy. Idzie w szczególności o stworzenie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających stwierdzanie faktów naruszenia umowy lub obowiązujących przepisów przez dostawcę (dotyczy to głównie parametrów dostarczanych dóbr).

Dr Zbigniew Kwaśniewski
 Uniwersytet M. Kopernika w Toruniu

PROPOZYCJE ZMIAN W PRZEPISACH OGÓLNYCH WARUNKÓW UMÓW O USŁUGI
 (M.P. 1968, nr 50, poz. 350 oraz M.P. 1971, nr 27, poz. 172)

I. UWAGI OGÓLNE

1. W warunkach nie zrównoważonego rynku rozszerza się w sposób drastyczny zjawisko naruszania przez wykonawcę interesów zamawiającego usługę, spowodowane istnieniem faktycznej przewagi wykonawcy. Zjawisko to wyraża się głównie dyktatem wykonawcy w przedmiocie formułowania warunków (treści) kontraktu, jak też ustalania kryteriów oceny jego wykonania. Narzucaniu przez wykonawcę usługi korzystnych dla siebie ustaleń, które zamawiający zmuszony jest akceptować, sprzyja dyspozytywny co do zasady charakter przepisów obu omawianych aktów prawnych. Należy sformułować postulat pod adresem ustawodawcy rozszerzenia — przynajmniej na okres przejściowy — katalogu norm imperatywnych (które ograniczają się tylko do regulujących rękojmię i kary umowne) i takiego ich sformułowania, by stanowiły gwarancję interesów zamawiającego. Konkretnie propozycje podaje w uwagach szczegółowych (cz. III opracowania).

Zainteresowanie wykonawcy ofertą zamawiającego powinny bowiem kształtować mechanizmy ekonomiczne, a nie sankcjonowana przepisami dopuszczalność faktycznego sformułowania i wykonywania kontraktu w sposób satysfakcjonujący wyłącznie wykonawcę.

2. W obu analizowanych aktach prawnych należy w sposób nie pozostawiający żadnych wątpliwości określić kwalifikację prawną umów o świadczenie usług. Niezbędność tego zabiegu legislacyjnego nakazuje potrzeba precyzyjnego określenia zakresu przepisów c.k., do których odsyłają oba akty prawne w sprawach nimi nie uregulowanych. W aktualnym stanie prawnym powstają wątpliwości, czy do umów o świadczenie usług należy stosować przepisy kodeksowe dotyczące umowy sprzedaży, czy też umowy o dzieło, a badanie konkretnej umowy stosowanie do wymogów art. 65 § 2 k.c. nie zawsze rozwiewa wątpliwości i sprzyja niebezpieczeństwu rozbieżnej kwalifikacji. Tymczasem mimo istniejących podobieństw różnice w kodeksowej regulacji obu nazwanych umów są dość istotne, by wspomnieć choćby o różnych zakresach uprawnień stron, odmiennych rozwiązaniach szczegółowych w przedmiocie odpowiedzialności, podziałale na wady istotne i nieistotne przy umowach o dzieło i braku tego podziału przy umowach sprzedaży.

3. Przedmiotowy zakres zastosowania o.w.u. z 1968 r. wydaje się być nadmiernie ograniczony w stosunku do potrzeb. Wspomniany akt prawny stosuje się jedynie do usług przemysłowych określonych w części A wykazu (zał. do uchwały nr 203 RM z 30.07.1965 r. — M.P. nr 47, poz. 259), pozostawiając poza swym zasięgiem m.in. usługi o charakterze budowlanym (część B wykazu) i usługi różne (m.in. fryzjerskie, kosmetyczne, fotograficzne, przechowywania i dozorowania, tłumaczenia z języków obcych), wyszczególnione w części F.

Postulat pod adresem ustawodawcy rozszerzenia o.w.u. z 1968 r. na wspomniane usługi, pozostające obecnie poza zakresem stosowania o.w.u., wydaje się być uzasadniony słuszną generalnie tendencją do rozbudowy regulacji cywilnoprawnych drogą różnych wzorców umownych. Zapewnia ona bowiem większą elastyczność w dostosowaniu rozwiązań zawartych w aktach prawnych niższego rzędu do wymagań określonych interesem społecznym. Sam ustawodawca zresztą widział już wcześniej potrzebę objęcia przepisami o.w.u. także usług o charakterze budowlanym i usług różnych (*vide* uchwała nr 125 RM z 2 VI 1967 r. — M.P. nr 32, poz. 149). Mimo jednak stosownego upoważnienia zawartego w powołanej uchwale nr 125 RM do pożądanego rozszerzenia zakresu przedmiotowego o.w.u. z 1968 r. w rezultacie nie doszło.

4. Usunięcia wymaga kolizja występująca w sferze przedmiotowego zakresu stosowania o.w.u. i o.w.u.m. W myśl § 2 zarządzenia wprowadzającego o.w.u. w zw. z pkt A—III pkt 1

wykazu (cyt. zał. do uchwały nr 203 RM) przepisy o.w.u. należy stosować także do naprawy i konserwacji środków mechanicznego transportu drogowego. Identyczny zakres zastosowania przepisów o.w.u.m. formułuje § 1 ust. 1 wprowadzającego je zarządzenia. Zasadny wydaje się postulat wyłączenia usług polegających na naprawie i konserwacji pojazdów samochodowych z zakresu stosowania o.w.u. i poddanie ich wyłącznie przepisom o.w.u.m. jako bliższym specyfice tego typu usług.

II. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

1. Obowiązek przyjęcia zamówienia przez j.g.u. świadczącą usługi jest zarówno w przepisach o.w.u. (§ 3 zarządzenia), jak i w przepisach o.w.u.m. (§ 2 zarządzenia) jedynie obowiązkiem administracyjno-służbowym, którego naruszenie nie pociąga za sobą żadnych sankcji cywilnoprawnych. Odwołanie się przez ustawodawcę do pojęcia ważnej przyczyny jako okoliczności uzasadniającej odmowę przyjęcia zamówienia przez j.g.u. nie zabezpiecza w żadnym stopniu interesów konsumenta, zwłaszcza że ocena wystąpienia tej okoliczności została pozostawiona jednostronnemu uznaniu j.g.u. Próby skorygowania takiej oceny zamawiający może podejmować jedynie w mało skutecznym trybie skargi przewidzianej przepisami k.p.a. Wydaje się, iż należałoby wprowadzić przepis nakładający na j.g.u. obowiązek przyjęcia zamówienia zgodnego z zakresem jej działalności usługowej, by w razie sporu między stronami dopuszczalne było wykorzystanie art. 64 k.c., a zatem i poddanie kontroli sądu zasadności odmowy przyjęcia przez j.g.u. zamówienia.

2. W wyniku nienależytego wykonania umowy o świadczenie usług powstają niekiedy poważne trudności, a nawet brak możliwości dokładnego udowodnienia wysokości powstałej szkody (zniszczenie powierzonego, a niedostępnego w kraju surowca nabytego za waluty obce, zniszczenie rzeczy pamiątkowej o szczególnie dużej wartości jedynie dla zamawiającego itp.). Skłania to do zgłoszenia generalnego postulatu szerszego wprowadzenia w aktach prawnych instytucji kar umownych na wypadek nienależytego wykonania zamówienia, i to możliwych do wykorzystania także wówczas, gdy poszkodowany nie będzie w stanie wykazać powstania szkody bądź ściśle określić jej wysokości. Szczególnie rażący jest brak w o.w.u.m. jakichkolwiek sankcji na wypadek uchybienia terminom wykonania obowiązków gwarancyjnych. I w tej sytuacji należałoby rozważyć celowość wprowadzenia kar pieniężnych płaconych przez j.g.u.

Natomiast możliwe wydaje się pominięcie w przykładowym katalogu niezbędnych postanowień umowy określonych w § 7 ust. 1 o.w.u.m. postanowienia o wysokości kar umownych za nieterminowe wykonanie świadczenia przez każdą ze stron. Jest ono tu zbędne w świetle § 29 ust. 1 o.w.u.m. wprowadzającego w omawianych okolicznościach kary o charakterze ustawowym, których byt prawny jest zupełnie niezależny od ich uprzedniego umownego zastrzeżenia. Jednocześnie brak podstaw do przyjęcia w o.w.u.m. odmiennej konstrukcji kar umownych od przewidzianej w § 40 o.w.u.

3. Z katalogu niezbędnych postanowień umowy postulować należy bezwzględne usunięcie sformułowania zawartego w § 7 ust. 1 pkt 8 o.w.u.m. Utrzymanie tego sformułowania w odniesieniu do umów o usługi motoryzacyjne pozbawia praktycznie zamawiającego — i to w majestacie prawa — gwarancji usunięcia wszystkich braków i usterek pojazdu, których usunięcia zamawiający co prawda nie żądał, ale tylko z braku dostatecznej wiedzy fachowej w tym zakresie. Należy postulować, by ustawodawca wprowadził do przepisów obowiązek, spoczywający na j.g.u. prowadzącej stację obsługi, każdorazowego informowania zamawiającego o występowaniu także takich braków i usterek, które nie zagrażają bezpieczeństwu ruchu drogowego, ale prowadzą np. do zbędnego marnotrawstwa (np. nadmierny wyciek oleju z silnika, rozregulowany gaźnik powodujący nadmierne zużycie paliwa). Dopiero wówczas zamawiający będzie w stanie określić zakres zlecanej usługi w sposób, który daje gwarancję ochrony jego interesów. Proponowane zmiany korespondują z kierunkiem rozwiązań przyjętych w art. 630 § 1 k.c., tym bardziej więc powinny znaleźć się w przepisach pozakodeksowych, których bezpośrednio stosowanie musi odbywać się z pożytkiem dla licznej rzeszy konsumentów.

tów. Wprowadzenie proponowanej zmiany jest również uzasadnione nałożonym na zamawiającego, jednostronnie ujętym obowiązkiem współdziałania przy wykonywaniu usługi.

4. Krytycznej oceny wymagają przepisy omawianych aktów prawnych poświęcone systemowi ustalania cen za świadczone usługi. W szczególności sugerować należy bezwzględne wyeliminowanie istniejącej dotychczas możliwości wprowadzenia do umowy niekorzystnego dla konsumenta postanowienia, iż zapłata wynagrodzenia nastąpi „według końcowego rozliczenia”. Sformułowanie takie pozwala wykonawcy przerzucić na zamawiającego koszt swej własnej nieudolności (np. nadmierne w stosunku do potrzeb zużycie surowca), a także stwarza wykonawcy nieograniczone wprost możliwości stosowania droższych, substytucyjnych surowców i składników, zbędnych z punktu widzenia wymogów zamawiającego. Niebezpieczeństwo podejmowania takich działań ze szkodą dla interesów zamawiającego pojawiać się może w warunkach wzrostu samodzielności i samofinansowania jednostek wykonujących usługi, które nastawione będą na maksymalizację obrotów i zapewnienie rentowności nawet kosztem interesów konsumenta.

Z tych samych powodów postulować należy wyeliminowanie istniejącej obecnie możliwości ustalania niektórych elementów ceny za usługę w formie ryczałtów określonych przez jednostki nadrzędne wykonawców usług. Obowiązek uzyskania przez j.g.u. pisemnej zgody zamawiającego na przekroczenie ceny usługi powyżej 10% (§ 4 ust. 1 o.w.u.) wymaga uzupełnienia sankcją w postaci np. obowiązku uiszczenia pierwotnie ustalonej ceny. Brak sankcji wyłącza natomiast jakkolwiek możliwość skutecznego wyegzekwowania tego obowiązku od wykonawcy usług.

5. Oba akty prawne ustalają stopień staranności wykonania usługi przez wykonującą ją j.g.u. na poziomie należyтым (§ 3 i § 8 o.w.u. oraz § 3 i § 8 o.w.u.m.), przy czym normy dotyczące tej kwestii mają charakter dyspozytywny (*vide* § 4 ust. 1 i 2 o.w.u. i o.w.u.m.), co stwarza niebezpieczeństwo — wymuszonych na zamawiającym — umownych modyfikacji tak określonego stopnia staranności w kierunku niekorzystnym dla zamawiającego.

Należy więc postulować, by normom określającym stopień staranności wykonania usługi nadać charakter jednostronnie dyspozytywny, tak aby umowne modyfikacje w stosunku do rozwiązań normatywnych zmierzać mogły wyłącznie w kierunku podwyższenia stopnia staranności, aż do tzw. „staranności znawców” wymaganej od j.g.u. zajmującej się wykonywaniem działalności usługowej.

6. Poważne wątpliwości budzą sformułowania § 12 ust. 1 o.w.u. i § 12 ust. 1 o.w.u.m., zwłaszcza w pogarszającej się sytuacji zaopatrzeniowej w surowce i materiały oraz niedostatecznej niekiedy ich jakości. Wspomniane uregulowania przerzucają w nadmiernym stopniu na zamawiającego ryzyko następstw zastosowania przez jednostkę usługową technologii lub materiałów, które mogą obniżyć jakość usługi. Wydaje się niezbędne określenie w przepisach dopuszczalnych granic obniżenia jakości usługi, poza którymi należałoby odmówić skuteczności pisemnej zgodzie zamawiającego. W sytuacji niezrównoważonego rynku uzyskanie zgody zamawiającego na zastosowanie materiałów mogących bardzo znacznie obniżyć jakość usługi nie będzie bowiem nastęrczać wykonawcy najmniejszych trudności. Utrzymanie dotychczasowego rozwiązania może jednak prowadzić do powstania zagrożeń dla zdrowia czy życia zamawiającego, przeto ochrona jego interesów wymaga wprowadzenia proponowanej wyżej zmiany w przepisach.

7. Rozważyć należy potrzebę zmiany charakteru norm dotyczących gwarancji z dyspozytywnych na imperatywne. Silniejsza faktycznie pozycja j.g.u. świadczącej usługi stwarza uzasadnione obawy narzucenia zamawiającemu postanowień gwarancyjnych korzystnych wyłącznie dla niej. Zagrożenie interesów zamawiającego w omawianym zakresie pogłębia brak wykazu przedmiotów objętych obligatoryjną gwarancją w odniesieniu do materialnych rezultatów umów o świadczenie usług.

Skutecznej ochrony interesów zamawiającego nie zapewnia także § 31 o.w.u., gdyż zawiera on normę jedynie o dyspozytywnym charakterze.

8. Zakres uprawnień zamawiającego z tytułu rękojmi również należy ocenić jako niedostatecznie chroniący jego uzasadnione interesy. Ocenę tę uzasadnia wyłączenie z zakresu tych

uprawnień prawa do żądania niezwłocznego ponownego wykonania przedmiotu, usługi bądź rzeczy wolnej od wad (§ 29 o.w.u. i § 29 o.w.u.m.). W warunkach zepsutego rynku odstąpienie przez zamawiającego od umowy nie chroni absolutnie jego interesów, gdyż w praktyce oznacza dla niego przejście znów „na koniec kolejki” i odsunięcie na nieokreślony czas zaspokojenia swej potrzeby gospodarczej. Podobnie uprawnienia zamawiającego do żądania obniżenia ceny za usługę, której wady uniemożliwiają korzystanie z jej efektów w zakładanym i uzasadnionym przeznaczeniem zakresie, czy prawo do otrzymania kar umownych czynią w praktyce ochronę interesów zamawiającego iluzoryczną.

Dlatego postulować należy wprowadzenie skuteczniejszego środka mającego zapewnić faktyczne zabezpieczenie interesów zleceniodawcy, którym — w ocenie piszącego te słowa — może okazać się uprawnienie do wykonania zastępczego. Natomiast do czasu wprowadzenia proponowanej modyfikacji zakresu uprawnień z tytułu rękojmi należy zagwarantować zamawiającemu realny wpływ na ocenę wystąpienia okoliczności uzasadniających dopuszczalność odstąpienia od umowy (§ 29 ust. 3 o.w.u. i § 29 ust. 3 *in fine* o.w.u.m.). W wypadku dokonywania jednostronnej oceny wystąpienia wspomnianych okoliczności wyłącznie przez j.g.u. zamawiający powinien mieć zagwarantowany instytucjonalny tryb przeprowadzenia korekty takiej oceny.

9. Przyjęta w obu aktach prawnych (§ 28 ust. 2 o.w.u. i § 28 ust. 2 o.w.u.m.) konstrukcja milczącego odrzucenia reklamacji akceptuje niejako beczynność jednostki wadliwie wykonującej usługę i jako taka zasługuje bezwzględnie na zdecydowany sprzeciw i eliminację. Proponuję zmianę legislacyjną polegającą na zastąpieniu istniejącej konstrukcji bardziej lojalną wobec konsumenta konstrukcją milczącego przyjęcia reklamacji, znaną już zresztą z wielu innych aktów prawnych.

Zbigniew Kwaśniewski

Dr Jerzy Gospodarek
SGPiS w Warszawie

UWAGI DOTYCZĄCE OCHRONY KONSUMENTA KORZYSTAJĄCEGO Z USŁUG POCZTOWYCH I TELEKOMUNIKACYJNYCH

I. Stan prawny w dziedzinie usług pocztowych i telekomunikacyjnych jest nader skomplikowany. Obowiązuje bardzo wiele aktów normatywnych różnej rangi, przy czym wzajemny stosunek tych aktów budzi nieraz wątpliwości. Trudno uznać, że obwieszczenie Ministra Łączności z 27 III 1979 r. w sprawie wykazu resortowych aktów prawnych ogłoszonych w Dzienniku Łączności oraz nie publikowanych (Dz. Łączności nr 2, poz. 8) spowodowało istotne uporządkowanie stanu prawnego w analizowanej dziedzinie. Nawet co do liczby obowiązujących aktów cel ten nie został osiągnięty, skoro nadal obowiązuje ponad 500 aktów wydanych przez Ministra Łączności, nie licząc około setki aktów resortowych w formie pism (zob. Dz. Łączności z 1979 r., nr 2, poz. 7). Praktycznie kontrahent przedsiębiorstwa PPTT nie jest w stanie zorientować się w tym gąszczu przepisów prawnych, zwłaszcza że części z nich nie opublikowano, a część wielokrotnie zmieniano od czasów wydania. Szczególne znaczenie ma to w przypadku tzw. regulaminów (jak np. regulaminu o przesyłkach pocztowych w obrocie krajowym z 1979 r.), które choć wprowadzane są tylko do użytku służbowego, to w praktyce mają większe zastosowanie niż przepisy pocztowe powszechnie obowiązujące (jak np. ordynacja pocztowa z 1963 r.).

Podstawowym aktem normatywnym w dziedzinie usług pocztowych i telekomunikacyjnych jest ustawa o łączności z 31 I 1961 r. (Dz.U. nr 8, poz. 48 ze zmianami). W 20 lat po uchwaleniu tej ustawy trzeba stwierdzić, że jest najwyższy czas wydania nowej. Obowiązująca ustawa o łączności zawierając zarówno normy prawa administracyjnego, jak i prawa cywilnego,

kładzie główny nacisk na to pierwsze. W rezultacie prowadzi to do zamazania cywilnoprawnego charakteru usług świadczonych przez przedsiębiorstwo PPTT, które niejednokrotnie uzurpuje sobie władcze uprawnienia względem kontrahentów. Dla zapewnienia ochrony uzasadnionych interesów konsumentów niezbędne jest określenie w drodze ustawowej praw i obowiązków stron umów o świadczenie usług pocztowych i telekomunikacyjnych. Takie uregulowanie wprowadzone normami o charakterze bezwzględnie obowiązującym chroni konsumenta jako stronę ekonomicznie słabszą. Jest to w pełni uzasadnione ograniczenie tradycyjnej zasady swobody kontraktowej stron.

Nowa ustawa powinna nosić tytuł „O poczcie i telekomunikacji”, jako że lepiej oddaje on zakres normowanych spraw niż obecne określenie „o łączności”. Wszak usługi pocztowe nie mieszczą się bez reszty w ramach łączności i np. przewóz paczek pocztowych nie ma nic wspólnego z łącznością (zob. szerzej na ten temat w pracy zbiorowej: W. Górski, Z. Dominiczak, J. Gospodarek, *Prawo przewozów pocztowych*, Warszawa 1981, rozdz. II, w druku). Zupełnie więc niepotrzebnie w 1955 r. przekształcono tradycyjny urząd Ministra Poczty i Telegrafów w urząd Ministra Łączności.

Rozwinięcie ustawowych unormowań w zakresie umów o świadczenie usług pocztowych i telekomunikacyjnych powinno nastąpić w drodze wydania odpowiednich rozporządzeń. Obecnie Minister Łączności jest upoważniony do ustalania warunków korzystania z usług pocztowych i telekomunikacyjnych, wydając tzw. ordynacje w formie zarządzeń. Tak niska ranga wskazanych aktów normatywnych budzi zastrzeżenia, jako że w ten sposób nie powinny być normowane prawa i obowiązki obywateli. Od dawna w nauce prawa reprezentowany jest pogląd, że wkraczając w sferę obowiązków obywatelskich działalność ustawodawcza powinna mieć formę co najmniej rozporządzenia (zob. np. S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 165 i 173). Warto też przypomnieć, że do 1951 r. ordynacje były wydawane jako integralne części rozporządzeń. Powrót do tej dobrej tradycji powinien sprzyjać lepszej ochronie uzasadnionych interesów kontrahentów przedsiębiorstwa PPTT. Zarządzenia bowiem zbyt łatwo i często podlegają zmianom nie zawsze korzystnym dla obywateli. W przypadku świadczenia usług przez przedsiębiorstwo PPTT niebezpieczeństwo naruszenia interesów konsumentów jest tym większe, że sam minister spełnia jednocześnie funkcje dyrektora tego przedsiębiorstwa.

W świetle powyższych uwag rysuje się wniosek o niecelowości wydania na podstawie art. 384 k.c. ogólnych warunków umów o usługi pocztowe i telekomunikacyjne świadczone na rzecz osób fizycznych. Musiałyby być to bowiem warunki nie dopuszczające w zasadzie postanowień umownych odbiegających od w nich ustalonych. Byłoby więc to właściwie odwrócenie reguły przewidzianej w § 2 art. 384 k.c. Ponadto wydanie takich ogólnych warunków umów tylko dla stosunków przedsiębiorstwa PPTT z osobami fizycznymi nie jest potrzebne, gdyż zasadniczo nie występują tutaj specyficzne rozwiązania w porównaniu z obrotem społecznym.

II. Odpowiedzialność przedsiębiorstwa PPTT za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług pocztowych i telekomunikacyjnych została uregulowana w rozdziale IV ustawy o łączności. Unormowanie to wprowadza w istocie rzeczy nader poważne ograniczenia odpowiedzialności w porównaniu z ogólnymi zasadami ustalonymi w kodeksie cywilnym. W wielu przypadkach przedsiębiorstwo PPTT nie odpowiada w ogóle za szkody wyrządzone kontrahentowi, a jeśli już ponosi taką odpowiedzialność, to odszkodowanie ma charakter jedynie symboliczny. Sytuacja ta budzi uzasadnione sprzeciwy społeczne. Tego rodzaju uprzywilejowanie przedsiębiorstwa PPTT bywało tłumaczone tym, że jest to jedyna droga uniknięcia bardzo licznych powództw odszkodowawczych, które w następstwie doprowadziły do podwyższenia taryf pocztowych i telekomunikacyjnych celem pokrycia poniesionych przez to przedsiębiorstwo strat (zob. T. Augustyn, *Łączność*, „Studia Prawnicze” 1965, nr 7, s. 154). Jest to argument co najmniej wątpliwy. Życie dowiodło już niejednokrotnie, że właśnie zwolnienie od odpowiedzialności powoduje największe szkody społeczne, wywierając demoralizujący wpływ na zobowiązanych do określonych działań. Co więcej, w ostatnich latach wspomniane

taryfy i tak zostały dwukrotnie bardzo znacznie podniesione. Toteż postulat rozszerzenia zakresu odpowiedzialności przedsiębiorstwa PPTT za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług nie może budzić wątpliwości.

Tak jak zrozumiąle jest wyłączenie odpowiedzialności poczty za utratę, ubytek lub uszkodzenie zwykłej przesyłki listowej, która wszak nie podlega żadnej ewidencji, to odmiennie należy ocenić zniesienie takiej odpowiedzialności za brak zawartości lub uszkodzenia poleconej przesyłki listowej. Przeciwnie z samej istoty polecenia wynika obowiązek dostarczenia w stanie nienaruszonym tego rodzaju przesyłki, za co przedsiębiorstwo PPTT pobiera odpowiedni ekwiwalent pieniężny. Jednakże obowiązujący artykuł 56 pkt 1 ustawy o łączności wprowadza odpowiedzialność poczty jedynie za szkodę polegającą na zaginięciu polecanej przesyłki listowej. W ten sposób nie można dochodzić żadnych roszczeń w takich wcale nierzadkich sytuacjach, gdy nastąpi uszkodzenie dokumentów lub książek nadanych na pocztę jako przesyłki polecone.

Trudno zgodzić się z obecnym unormowaniem kwestii tzw. szkód ukrytych w przesyłkach pocztowych. Praktycznie poczta nie odpowiada za takie szkody. To rozwiązanie, odmienne niż w innych rodzajach transportu, nie chroni interesów konsumentów. Toteż postanowienie art. 58 ust. 2 pkt. 1 ustawy o łączności stwierdzające, że przedsiębiorstwo PPTT nie odpowiada za ubytek lub uszkodzenie zawartości przesyłki odebranej bez zastrzeżeń, jest zbyt rygorystyczne, skoro nie dopuszcza żadnych wyjątków. Sytuacja odbiorcy jest tym gorsza, że pkt 2 powyższego artykułu rozszerza to wyłączenie odpowiedzialności poczty na przypadki, gdy opakowanie przesyłki w chwili jej odbioru nie wykazywało śladów naruszenia, a waga tej przesyłki była zgodna z ustaloną przy nadaniu. Wtedy nawet zgłoszenie zastrzeżeń jest niedopuszczalne (zob. B. Kaim, L. Rygański, K. Ziobro, *Reklamacje oraz skargi pocztowe i telekomunikacyjne*, Warszawa 1967, s. 19). A przecież w praktyce adresaci najczęściej nie mają możliwości sprawdzenia wagi odbieranej przesyłki. Tak więc problem szkód ukrytych w przesyłkach pocztowych wymaga nowego rozstrzygnięcia.

Wbrew dosłownemu brzmieniu art. 57 ustawy o łączności, ograniczona odpowiedzialność przedsiębiorstwa PPTT za opóźnione doręczenie przesyłki ekspresowej w rzeczywistości nie występuje. Mamy bowiem wówczas do czynienia jedynie ze zwrotem opłaty dodatkowej pobranej przez pocztę z tytułu traktowania przesyłki jako ekspresowej. Na dodatek zwrot tej opłaty nie przysługuje w razie opóźnionego doręczenia przesyłki ekspresowej adresowanej do tzw. zamiejscowego obszaru pocztowego. Takie postanowienia § 1 pkt 1 zarządzenia nr 17 Ministra Łączności z 15 II 1961 r. w sprawie odpowiedzialności państwowego przedsiębiorstwa „Polska Poczta, Telegraf i Telefon” za opóźnione doręczenie ekspresowych przesyłek i przekazów pocztowych oraz za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług związanych z eksploatacją sieci telefonicznej, telegraficznej i radiofonii przewodowej (Dz. Łączności nr 4, poz. 29 ze zmianami) są sprzeczne z ustawową zasadą zwrotu owej opłaty. W konsekwencji powyższych uregulowań poczta nie jest zainteresowana wykonaniem w terminie zleconej usługi ekspresowej, zwłaszcza że praktycznie nikt nie dochodzi zwrotu opłaty dodatkowej z powodu kłopotów z wyegzekwowaniem niewielkiej w końcu kwoty (obecnie 8 zł).

W tej sytuacji obowiązujące przepisy nie chronią w żadnym stopniu interesów konsumenta, co jest tym bardziej karygodne, że w przypadku innych niż ekspresowe przesyłek pocztowych przedsiębiorstwo PPTT nie jest związane jakimikolwiek terminami ich doręczenia. Warto tutaj powołać się na wyrażoną w doktrynie słuszną sugestię, że poczta powinna ponosić jakąś sankcję za zwłokę w dostarczeniu wszelkich przesyłek przyjmowanych za pokwitowaniem do przewozu (Z. Mika, *Terminy wykonania umów przewozu przesyłek*, Warszawa 1969, s. 321). Tego rodzaju odpowiedzialność została wprowadzona np. w regulaminie łączności ZSRR z 27 V 1971 r. odnośnie do opóźnionego dostarczenia określonych przesyłek wartościowych. Wydaje się, że najlepsze rezultaty dałoby ustalenie zryczałtowanego odszkodowania przysługującego w razie przekroczenia terminu przewozu rejestrowanej przesyłki pocztowej. W pierwszej kolejności powinno to dotyczyć przesyłek ekspresowych, aby obowiązujący 48-godzinny termin ich doręczenia przestał być fikcją.

Wymaga również dopiero ustalenia odpowiedzialność przedsiębiorstwa PPTT za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zlecenia przekazu pocztowego. Mylące są tutaj postanowienia art. 56 pkt. 7 ustawy o łączności, art. 57 tej ustawy i § 1 pkt 2 zarządzenia nr 17 Ministerstwa Łączności z 15 II 1961 r. Podobnie jak w przypadku wyżej omówionym, obowiązujące przepisy nazywają odpowiedzialnością sam zwrot przez pocztę sum pieniężnych pobranych od nadawcy przekazu pocztowego. Przy tym w razie niewykonania tej usługi nie przysługuje zwrot opłaty uiszczanej za nadanie przekazu, a tylko następuje zwrot wpłaconej sumy pieniężnej. Stanowi to ewidentny przykład nieliczenia się z interesami konsumentów. Wszak nadany przekaz pocztowy to nieraz dla adresata przysłowiowe „być albo nie być”. Załatwienie niejednej ważnej sprawy życiowej zależy od tego, czy i kiedy nadejdzie przekaz z pieniędzmi. Poczta musi więc być mobilizowana do należytego wykonania tej usługi i taką funkcję dobrze może spełnić wprowadzenie zryczałtowanego odszkodowania, należnego w razie niedoręczenia lub opóźnionego doręczenia przekazu pocztowego.

Podobne stanowisko należy zająć w kwestii odpowiedzialności przedsiębiorstwa PPTT za niedoręczenie telegramu, jak też opóźnione doręczenie lub zniekształcenie jego treści w tym stopniu, że stała się ona niezrozumiała. Wprowadzają tutaj w błąd postanowienia art. 57 ustawy o łączności, jak też idące formalnie dalej sformułowania § 1 pkt 3 i 4 zarządzenia nr 17 Ministra Łączności z 15 II 1961 r. Mówiąc o odpowiedzialności przedsiębiorstwa PPTT we wskazanych 3 przypadkach, postanowienia te ustalają jedynie zwrot pobranej z góry opłaty za nadanie telegramu. Tylko w razie opóźnienia w doręczeniu telegramu jest to jakaś — choć symboliczna — forma odszkodowania. W przypadku niezrozumiałej z powodu zniekształcenia treści telegramu stan faktyczny może okazać się równoznaczny z niedoręceniem telegramu, a w skrajnym przypadku istotnej zmiany treści następstwa tego mogą być tragiczne. Znana jest sprawa dochodzenia roszczeń z tytułu szkód wyrządzonych doręczeniem telegramu, w którym słowa o chorobie zostały w sposób karygodny zastąpione słowami o śmierci (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 2 XII 1967 r., III CZP 48/67 z glosą A. Szpunara, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1969, nr 4, poz. 89).

Generalnie zaś trzeba stwierdzić, że z reguły telegramy są wysyłane w ważnych i pilnych sprawach życiowych. Tymczasem obowiązujące przepisy sprzyjają powstawaniu lekceważącego stosunku pracowników przedsiębiorstwa PPTT do czynności wykonywanych w związku z nadaniem telegramu. Niejednokrotnie naraża to adresata lub nadawcę na dodatkowe koszty wynikłe z opóźnionego doręczenia telegramu (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z 13 VI 1959 r., 3 CO 11/59 z glosą A. Ohanowicza, „Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych” 1960, nr 2, poz. 45). W tym stanie rzeczy uzasadnione jest postulowanie wprowadzenia ryczałtowego odszkodowania, które przysługiwałoby niezależnie od zwrotu pobranej z góry opłaty za nadanie telegramu. Na wzór znany już ustawie o łączności (w odniesieniu do paczek pocztowych bez zadeklarowanej wartości) to odszkodowanie mogłoby wynosić co najmniej 10-krotną najniższą opłatę taryfową za nadanie zwykłego telegramu. Przy tym w przypadku niedoręczenia, opóźnionego doręczenia lub istotnego zniekształcenia treści telegramu pilnego mnożnik ten powinien być odpowiednio większy.

III. Istniejący stan prawny w zakresie prenumeraty prasy jest całkowicie niezadowolający. Jest to jedna z istotnych przyczyn niezadowolenia społecznego i wręcz irytacji, jaką zasady prenumeraty prasy budzą w społeczeństwie od jesieni 1980 r. Zasady te nie zostały właściwie dotychczas określone normą o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Ustawa o łączności stwierdza jedynie w art. 1 ust. 1 pkt 2, że rozpowszechnianie dzienników i czasopism krajowych i zagranicznych stanowi wyłączne prawo państwa. Zgodnie z art. 5 tej ustawy — powyższą działalność wykonują jednostki podległe Ministrowi Łączności lub organizacje spółdzielcze określone przez Radę Ministrów, a także w ograniczonym zakresie inne jednostki organizacyjne.

Można było się spodziewać, że rozwinięcie postanowień ustawowych co do tej części prenumeraty prasy, która następuje za pośrednictwem poczty (tzw. prenumerata pocztowa w odróżnieniu od prenumeraty indywidualnej, czyli dokonanej bez pośrednictwa poczty),

nastąpi w ordynacji pocztowej. Tymczasem tak się nie stało. Kwestie te reguluje obecnie regulamin o kolportażu prasy z 18 XI 1976 r., który nie został ogłoszony, a tylko wydany jako odrębna publikacja, wyłącznie do użytku służbowego w przedsiębiorstwie PPTT. Regulamin ten pomija milczeniem prawa prenumeratora związane z przyjmowaniem prenumeraty. A przecież powinny być zagwarantowane takie uprawnienia, jak kontynuacja posiadanej już prenumeraty czy pierwszeństwo określonej kategorii osób (zwłaszcza inwalidów) do zamówienia prenumeraty. Brak takiej regulacji spowodował, że w istniejącym od jesieni 1980 r. bałaganie w zakresie prenumeraty dzienników i czasopism najczęściej stracili starzy prenumeratorzy, czemu dawali wyraz w licznych listach do redakcji. Nieco lepiej przedstawia się sprawa uprawnień prenumeratora, jeśli chodzi o doręczenia już zamówionej prasy. W tej mierze pewne postanowienia są zawarte w części IV regulaminu o kolportażu prasy (np. co do składania reklamacji czy zwrotu równowartości niedostarczonych egzemplarzy). Z punktu widzenia ochrony konsumenta jest to jednak rozwiązanie niewystarczające.

Konieczne jest ze względu na społeczną wagę zagadnienia unormowanie tych wszystkich spraw w ordynacji pocztowej. Co więcej, powinna też zostać określona odpowiedzialność przedsiębiorstwa PPTT za szkody powstałe wskutek nienależytego wywiązania się z obowiązku dostarczania zaprenumerowanych dzienników i czasopism. Zwłaszcza chodzi tutaj o szkody polegające na niedostarczeniu konkretnego egzemplarza zaprenumerowanego tytułu prasowego lub braku części stron doręzonego dziennika czy czasopisma. Problem ten należy wziąć pod uwagę przy opracowywaniu nowej ustawy o poczcie i telekomunikacji.

IV. Postanowienia art. 34 ust. 2 ustawy o łączności wyłączają z drogi sądowej spory między przedsiębiorstwem PPTT a osobami korzystającymi z jego usług, dotyczące obowiązku i zakresu świadczenia usług pocztowych i telekomunikacyjnych oraz wymiaru opłat taryfowych. Jest to precedens w ustawodawstwie polskim, które w innych stosunkach związanych z naruszeniem obowiązku zawarcia umowy zapewnia przynajmniej teoretyczną możliwość dochodzenia roszczenia o zawarcie umowy w drodze sądowej lub arbitrażowej (por. W. Braś, *Obowiązek przewozu w transporcie publicznym*, Warszawa 1973, s. 340). Nie można wskazać żadnego uzasadnienia takiego uprzywilejowania przedsiębiorstwa PPTT kosztem jego kontrahentów, którzy pozbawieni zostali możliwości bezstronnego rozpatrzenia sporu. Tego rodzaju sytuacja nie występuje nawet w stosunkach kolei z kontrahentami, które powszechnie uważa się za niekorzystne dla tych ostatnich.

Należy więc krytycznie ocenić w tym zakresie powyższe uregulowanie ustawowe. Skrytykować trzeba również brak możliwości weryfikacji przez sąd istnienia należności przedsiębiorstwa PPTT z tytułu świadczonych usług pocztowych lub telekomunikacyjnych. Konsument nie może wytoczyć powództwa o ustalenie nieistnienia należności przedsiębiorstwa PPTT, lecz musi zdać się na załatwienie sprawy wyłącznie w trybie reklamacyjnym. Praktycznie ma to istotne znaczenie, gdy abonent telefoniczny otrzyma zawyżony jego zdaniem rachunek. Wówczas może chodzić o kwoty niebagatelne, sięgające setek, a nawet tysięcy złotych. Mimo zgłoszenia zastrzeżeń co do wysokości rachunku telefonicznego abonent musi najpóźniej do końca danego miesiąca zapłacić kwotę żadaną przez przedsiębiorstwo PPTT. W przeciwnym wypadku zostanie obciążony dodatkową kwotą za zwłokę, po miesiącu nastąpi wyłączenie mu telefonu, a w razie dalszego upierania się przy swoim stanowisku i niezapłacenia wszystkich zaległych opłat, abonent zostanie pozbawiony abonamentu telefonicznego. W tej nierównoprawnej sytuacji nie można mówić choćby o pozorach ochrony uzasadnionych interesów konsumenta.

V. Postępowanie reklamacyjne zostało unormowane w art. 60 ustawy o łączności oraz o zarządzeniu nr 19 Ministra Łączności z 25 III 1968 r. w sprawie reklamacji z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania usług przez państwowe przedsiębiorstwo „Polska Poczta, Telegram i Telefon” (Dz. Łączności nr 9, poz. 48 ze zmianami). Powyższe przepisy ustaliły dwuinstancyjny tryb tego postępowania. Pierwszą instancją jest zasadniczo właściwy wojewódzki urząd poczty lub wojewódzki urząd telekomunikacji, a drugą — przełożona dyrekcja okręgu poczty i telekomunikacji. Powoduje to niepotrzebne wydłużenie postępowania

reklamacyjnego. W konsekwencji nie jest realizowany jeden z podstawowych celów takiego postępowania, za jaki uznać trzeba przyspieszenie realizacji roszczeń kontrahentów. Daje temu wyraz art. 60 ust. 6 ustawy o łączności, przewidując nader długi, bo aż 6-miesięczny termin dla załatwienia reklamacji. Tymczasem w innych rodzajach transportu termin ten nie przekracza 3 miesięcy, które w zupełności wystarczają dla załatwienia reklamacji. Trudno wskazać takie przyczyny, które uzasadniałyby dalsze istnienie 2 instancji w postępowaniu reklamacyjnym prowadzonym w przedsiębiorstwie PPTT. Wszak w wykazującym wiele podobnych cech przedsiębiorstwie PKP wystarcza z powodzeniem jedna instancja dla załatwienia w ciągu 3 miesięcy złożonej reklamacji.

Wymienione wyżej zarządzenie nr 19 przekracza niestety w swej treści ustawowe upoważnienie i całkowicie bezpodstawnie przyjmuje dla załatwienia reklamacji konstrukcję postępowania administracyjnego (zob. głosę A. Żabskiego do orzeczenia GKA z 6 IX 1978, DO-5138/78, „Państwo i Prawo” 1980, nr 3, s. 178 i n. Trzeba jednak zaznaczyć, że autor błędnie oparł się na zarządzeniu w sprawie reklamacji z 1961 r., uchylonym właśnie przez zarządzenie nr 19 z 1968 r.). Tymczasem sprawy rozpatrywane w postępowaniu reklamacyjnym nie są sprawami z zakresu administracji państwowej, lecz sprawami cywilnymi. Już z tego podstawowego powodu wskazane zarządzenie powinno czym prędzej ulec uchyleniu. Jego tak długie obowiązywanie jest wyrazem dążenia do „administratywizacji” stosunku łączącego przedsiębiorstwo PPTT z kontrahentami. Taka sytuacja nie sprzyja ochronie interesów konsumentów.

VI. Dostyc liczne postanowienia ordynacji pocztowej wymagają zmiany, albowiem nie można ich pogodzić z zasadą ochrony uzasadnionych interesów konsumentów. Między innymi budzi sprzeciw uprzywilejowanie przedsiębiorstwa PPTT poprzez postanowienia § 37 tej ordynacji, stwierdzające, że przyjęcie przesyłki pocztowej do przewozu nie uzasadnia domniemania jej odpowiedniego opakowania. Jest to akurat rozwiązanie przeciwne niż ustalone w art. 781 k.c. Każdy przewoźnik ma w zasadzie możliwość odmówienia przyjęcia do przewozu przesyłki nienależycie opakowanej. Dotyczy to również poczty i nie powinna być ona inaczej traktowana.

Należy też skrytykować zasadę, że przedsiębiorstwo PPTT nie zwraca kontrahentom uiszczanej przez nich nadpłaty. W tej kwestii § 23 ust. 1 ordynacji pocztowej przewiduje, że nie zwraca się nadpłaty uiszczonych znaczkami pocztowymi lub przy użyciu maszyny do frankowania. Niewątpliwie chodzi tu o sumy drobne. Jednakże obowiązywanie powyższej zasady nie przyczynia się do sumiennego ustalania wysokości opłat przez pracowników pocztowych. Równie zły wpływ wywiera postanowienie § 20 ust. 3 ordynacji pocztowej, że nie zwraca się pobranej z góry od nadawcy opłaty za doręczenie paczki, jeśli paczka ta została wydana odbiorcy w placówce pocztowej.

Przecież wówczas jest to świadczenie nienależne. Trzeba zresztą zakwestionować samo istnienie opłaty za doręczenie paczki pocztowej. Jest to bowiem nic innego, jak ukryta forma zwiększenia należności przewozowych. Powyższa opłata wynosi w zależności od wagi paczki 5 lub 10 zł, podczas gdy opłaty za przewóz paczek mieszczą się w granicach od 6 do 14 zł. Faktycznie więc należności przewozowe poczty wynoszą niemal drugie tyle, niż to na pierwszy rzut oka wynika z taryfy pocztowej.

Niekorzystne dla adresatów są obowiązujące obecnie terminy podjęcia przesyłek i sum przekazów w placówce pocztowej. Zgodnie z § 161 ordynacji pocztowej — w większości wypadków jest to termin 7 dni, liczonych od dnia następnego po dniu doręczenia lub wydania zawiadomienia o nadejściu danej przesyłki lub sumy przekazu. Taki termin często okazuje się zbyt krótki. Ma to znaczenie zwłaszcza w okresie letnim, kiedy wiele osób przebywa na urlopiach i tym samym z przyczyn obiektywnych nie może odebrać przesyłek czy przekazów pocztowych. Celowe jest przedłużenie analizowanych terminów do co najmniej jednego miesiąca. Skoro chodzi tutaj najczęściej o listy polecone i kwoty pieniężne, to tym samym nie spowoduje to szczególnych trudności związanych z przechowywaniem tych przesyłek i przekazów pocztowych. Warto jeszcze podać, że np. regulamin łączności ZSRR z 27 V 1971 r.

przyznaje adresatowi prawo polecenia, aby przesyłki pocztowe nadeszłe do niego były przechowywane w okresie do 2 miesięcy.

VII. Obowiązująca ordynacja telefoniczna z 1966 r. nie liczy się z interesami kontrahentów przedsiębiorstwa PPTT, jeśli chodzi o przyznanie abonamentu telefonicznego. Mianowicie § 13 tej ordynacji przyznaje przedsiębiorstwu PPTT prawo dyskrecjonalnego decydowania w sprawie przyznania lub zamiany zwykłego abonamentu na zespołowy lub towarzyski. Uzasadnienie tego interesem publicznym jest co najmniej wątpliwe, skoro w rzeczywistości chodzi o korzyści bądź straty konkretnych abonentów.

Trzeba również wysunąć wątpliwości w kwestii zasad pobierania należności za przyłączenie do sieci aparatu telefonicznego. Ordynacja telefoniczna w § 13 ust. 1 uzależnia to przyłączenie od dokonania przedpłaty. Jest to niekorzystna dla konsumenta zasada rynku producenta. Szczególnie zaś krzywdzące jest postanowienie ust. 2 tego paragrafu, że niedokonanie owej przedpłaty w terminie traktuje się jako rezygnację z ubiegania się o abonament telefoniczny. Przecież zasadniej można założyć wystąpienie jakiegokolwiek innej przyczyny braku przedpłaty (np. z powodu nieotrzymania zawiadomienia w tej sprawie) niż świadomą rezygnację z posiadania telefonu po kilkunastu z reguły latach oczekiwania na jego zainstalowanie.

Opracował *dr Jerzy Gospodarek*

Dr Jerzy Gospodarek
SGPiS w Warszawie

UWAGI DOTYCZĄCE OCHRONY KONSUMENTA KORZYSTAJĄCEGO Z PRZEWOZU KOLEJĄ

I. W doktrynie od dawna krytykuje się nadmierne uprzywilejowanie kolei w stosunkach z kontrahentami (zob. np. W. Górski, *Umowa przewozu*, Warszawa 1976, s. 22). To nieuzasadnione uprzywilejowanie doprowadziło do ukształtowania się powszechnego przeświadczenia, że „z koleją nikt nie wygra”. Rzeczywiście, na gruncie przepisów dekretu o przewozie przesyłek i osób kolejami z 1952 r. trudno jest wykazać podróżnemu swoje racje. Dekret ten upoważnia Ministra Komunikacji do wydawania przepisów wykonawczych, które — jak dowodzi praktyka — są w ciągu każdego roku wielokrotnie zmieniane. W konsekwencji nawet specjaliści z zakresu prawa transportowego mają duże trudności ze stwierdzeniem treści obowiązujących przepisów wykonawczych do dekretu. Sam dekret nie był ani razu zmieniany w ciągu 28 lat obowiązywania i obecnie rażąco odbija od istniejących w Polsce stosunków społecznych. Nawet daleko posunięta zmiana dekretu już nie wystarczy i konieczne jest wydanie nowej ustawy o przewozach kolejowych. Wydawane na tej podstawie przepisy wykonawcze, jeśli będą miały formę rozporządzenia, to niewątpliwie nie będą tak często zmieniane, jak to ma miejsce teraz poprzez coraz to nowe zarządzenia ministra. W ten sposób prawo kolejowe może wreszcie stać się jasnym i zrozumiałym dla podróżnych, którzy korzystając z usług świadczonych przez PKP, natknęli się na barierę w postaci nieznanych, niezrozumiałych czy wręcz bezsensownych przepisów prawa kolejowego (zob. np. „Życie Warszawy” z 20 X 1978 r., „Trybuna Ludu” z 11 IV 1978 r. i z 3 X 1978 r.).

II. Projekt ustawy — prawo przewozowe oparty został na obowiązującym prawie kolejowym. Wady takiego wzorca zostały już wyżej wskazane. Projektowana ustawa grzeszy ogólnikowością, zawierając stanowczo zbyt wiele upoważnień do wydania przepisów wykonawczych. W konsekwencji nie będzie to sprzyjać względnej trwałości przepisów obowiązujących w dziedzinie transportu. Duża liczba aktów wykonawczych różnej rangi będzie też utrudniała dotarcie osobom zainteresowanym do odpowiednich przepisów. Co więcej, stan uregulowania prawnego dziedziny transportu stanie się generalnie jeszcze bardziej zagmatwany niż obecnie.

Pozostaną w mocy przepisy tytułu XXV kodeksu cywilnego, których praktyczne znaczenie jest właściwie żadne. Ujednoliceniem nie zostaną objęte przepisy normujące transport morski, pocztowy, konny, rurociągowy oraz wykonywany przez Przedsiębiorstwo Spedycji Krajowej. Wreszcie w stosunku do transportu kolejowego oraz niepublicznego transportu drogowego i wykorzystywania próżnych przebiegów samochodów ciężarowych — projektowana ustawa będzie mogła mieć zastosowanie jedynie pośrednie po odpowiednim dostosowaniu przepisów. Przy tym wszystkim poddany ujednoliceniu transport kolejowy, drogowy, lotniczy i wodny śródlądowy zachowa odrębne przepisy o charakterze administracyjnym dla każdej z tych gałęzi transportu. Na to skomplikowanie słusznie zwraca uwagę W. Górski w artykule *Projekt unifikowania prawa przewozowego. Prawa i obowiązki stron umowy przewozu*, opublikowanym w „Eksploracji Kolei” z 1980 r., nr 7–8, s. 220.

Projektowana ustawa — prawo przewozowe zawiera szereg rozwiązań stanowiących postęp w uregulowaniu sytuacji prawnej podróżnych. Dotyczy to w szczególności unormowania kwestii odpowiedzialności przewoźnika z tytułu opóźnienia w przewozie podróznego oraz z tytułu udzielenia nieprawidłowej informacji, jak również uregulowania problematyki przewozów zastępczych i przewozów grupowych (zob. W. Górski, jw., s. 232; M. Sośniak, *Projekt unifikowania prawa przewozowego. Uwagi do kilku wybranych kwestii*, „Eksploracja Kolei” z 1980 r., nr 5, s. 145 i 148). Jednakże tych zamierzonych zmian nie można uznać za wystarczające z punktu widzenia ochrony uzasadnionych interesów podróżnych. W powiązaniu z wcześniej wskazanymi istotnymi mankamentami projektu ustawy — prawo przewozowe rysuje się wniosek o niecelowości popierania takiej kodyfikacji w obecnej wersji. Skoro 5-letni okres uzgodnień międzyresortowych nie doprowadził do ostatecznych ustaleń, to trudno oczekiwać, iż nastąpi to teraz. Dalsze czekanie na kompleksową kodyfikację prawa przewozowego niepotrzebnie hamuje pracę nad nowelizacją przepisów obowiązujących w poszczególnych gałęziach transportu. Za taką nowelizacją gałęziowych aktów normatywnych na bazie ujednoczonych zasad opowiada się zdecydowanie prof. W. Górski w powołanym wyżej artykule (zob. s. 219, 222). Ta ewolucja metody ujednolicenia prawa przewozowego została niestety zarzucona w ostatnich latach, choć rokuje ona nadzieje na szybkie i operatywne rozwiązanie problemu.

III. Zakres odpowiedzialności przedsiębiorstwa PKP za szkody poniesione przez podróżnych został nader ograniczony w dekrete o przewozie przesyłek i osób kolejami. To uprzywilejowanie kolei nie znajduje odpowiedniego uzasadnienia społecznego. Trudno zrozumieć, dlaczego pominięto w dekrete problem odpowiedzialności kolei z tytułu naruszenia obowiązku przewozu. Takie naruszenie może nastąpić w postaci zawinionego postępowania przewoźnika kolejowego, uniemożliwiającego potencjalnemu podróżnemu złożenie oferty zawarcia umowy przewozu osób (np. wcześniejszy odjazd pociągu niż ustalony w rozkładzie jazdy czy też udzielenie mylnych informacji o rozkładzie jazdy przez kompetentnego pracownika kolejowego). Niewątpliwie są to rzadkie przypadki, ale sprawiające tym większe trudności w udowodnieniu szkód poniesionych przez niedoszłych podróżnych. W doktrynie wyrażono pogląd, iż w takiej sytuacji realnie jest dochodzenie przeciwko kolei roszczenia odszkodowawczego z tytułu naruszenia obowiązku zawarcia umowy przewozu osób (por. J. Gospodarek, *Zawarcie umowy przewozu osób*, Warszawa 1979, s. 68–72). Kwestia ta powinna być wyraźnie uregulowana w przepisach prawa przewozowego.

Nie da się również usprawiedliwić całkowite wyłączenie odpowiedzialności przedsiębiorstwa PKP za nienależytą jakość świadczonych usług przewozowych w komunikacji pasażerskiej. Bez takiej odpowiedzialności w sferze fikcji pozostać musi — wprowadzony w art. 65 ust. 4 analizowanego dekretu — obowiązek kolei zapewnienia podróżnym warunków higieny oraz niezbędnych wygód i kulturalnej obsługi w czasie przebywania na stacji i podczas jazdy pociągami. W tej sprawie M. Sośniak przedstawił postulat ustanowienia sankcji opartych na zasadach ogólnych (zob. *Prawo przewozu lądowego*, Warszawa 1974, s. 194). Wydaje się jednak, że skuteczniejsze byłoby wykorzystanie instytucji kar umownych, które według obowiązujących przepisów mają zbyt wąski zakres zastosowania, odnosząc się tylko do

podróżnych naruszających określone zasady korzystania z usług kolei (art. 93 dekretu z 1952 r.). Tego rodzaju kary są łatwe do egzekwowania i stanowią skuteczny środek prewencyjno-represyjny, zwłaszcza w przypadkach niewielkich i trudnych do udowodnienia szkód. W szczególności jest pożądane wprowadzenie odpowiedniej kary umownej w razie uchybienia przez kolej obowiązku ogrzewania wagonu w okresie zimowym oraz w przypadku sprzedaży podwójnych miejscówek czy biletów na miejsca sypialne lub do leżenia, jak również gdy wagon z miejscami rezerwowanymi, wagon sypialny lub kuszetka zostaną wyłączone ze składu pociągu. W tych sytuacjach godzien jest ochrony interes pasażera, który liczył na określoną wygodę podczas jazdy i niestety stawiany jest przed faktem niewywiązywania się przez kontrahenta z jego obowiązków.

Uzupełnieniem proponowanych kar umownych powinny być świadczenia zastępcze, przysługujące w razie nienależytej jakości usługi przewozowej. Takie świadczenia mogą mieć dla podróżnego nawet większe znaczenie niż kary. Częściowo zagadnienie to zostało już uregulowane w przepisach wykonawczych do dekretu o przewozie przesyłek i osób kolejami (ust. 41 i 42 przep. wyk. do art. 58 dekretu). Jednakże świadczeń zastępczych powinno być więcej. W szczególności wymaga jasnego unormowania problem następstw wypełnienia pociągu uniemożliwiającego podróżnym zajęcie miejsca w wagonach, co wciąż daje znać o sobie w okresach szczytów przewozowych. W doktrynie wyrażono słuszny pogląd, że wówczas podróżnemu przysługuje prawo przejazdu najbliższym pociągiem jadącym w tym samym kierunku, bez ponoszenia dodatkowych kosztów (zob. głosę J. Mierzyńskiego do wyroku Sądu Wojewódzkiego w Olsztynie z 5 VI 1975 r., II Cr 454/75, PiP z 1976 r., nr 8–9, s. 253).

Szczególnie krytykowane zarówno przez podróżnych, jak też przez przedstawicieli nauki prawa przewozowego jest wyłączenie odpowiedzialności kolei za spóźnienie pociągu (zob. Z. Dominiczak, *Odpowiedzialność przewoźnika z tytułu opóźnienia w przewozie podróżnych*, PiP z 1974 r., nr 10, s. 69 i n.; W. Górski, *Umowa przewozu*, Warszawa 1976, s. 113–114; M. Sośniak, *Prawo przewozu lądowego*, Warszawa 1974, s. 212–214). Wprowadzający takie uregulowanie art. 89 dekretu z 1952 roku stwarza sytuację całkowitej bezkarności przedsiębiorstwa PKP za nagminne spóźnianie się pociągów. W konsekwencji powstają rozliczne szkody społeczne, które nie zawsze dadzą się wyliczyć w złotychkach. Z powodu nieterminowych przewozów pasażerskich wiele osób spóźnia się do pracy, szkół itp., nie mówiąc już o nie załatwionych sprawach prywatnych. Tylko częściowym wytłumaczeniem tego stanu rzeczy może być obecny stan ilościowy i jakościowy taboru kolejowego. Pasażer bowiem ma prawo oczekiwać, że zwłaszcza korzystając z przejazdu pociągiem ekspresowym lub pospiesznym przybędzie na czas do stacji przeznaczenia. Toteż za absolutne minimum ochrony konsumenta w tej dziedzinie trzeba uznać wprowadzenie przepisu nakazującego zwrot podróżnemu różnicy między opłatami za przejazd pociągiem pospiesznym a osobowym, jeśli przejazd tym pierwszym trwa tyle co osobowym lub dłużej. Zasada ta powinna oczywiście odnosić się również do spóźnień pociągów ekspresowych. Byłby to w gruncie rzeczy zwrot nienależnej części świadczenia pieniężnego pobranego z góry przez kolej.

IV. Obecne uregulowanie kwestii odpowiedzialności przedsiębiorstwa wagonów sypialnych za utratę lub uszkodzenie bagażu wniesionego przez podróżnego do przedziału sypialnego lub z miejscami do leżenia — trudno uznać za wystarczające. Art. 852 § 1 k.c. nakazuje w tej sytuacji odpowiednie stosowanie przepisów tytułu XXIX kodeksu cywilnego. Co zaś tyczy się przedmiotów, które zazwyczaj nie bywają wnoszone do przedziałów sypialnych i z miejscami do leżenia, to powołany artykuł ogranicza tę odpowiedzialność do wypadku, gdy przedsiębiorstwo wagonów sypialnych przyjęło taki przedmiot na przechowanie albo gdy szkoda wynika z winy umyślnej lub rażącego niedbalstwa przedsiębiorstwa lub jego pracowników. Powyższe ograniczenie odpowiedzialności ma sens w razie założenia, że przedsiębiorstwo wagonów sypialnych umożliwia podróżnym składanie bagażu na przechowanie podczas podróży. Zwracał na to uwagę Z. Radwański jeszcze na gruncie obowiązywania art. 542 i 543 kodeksu zobowiązań (zob. *Odpowiedzialność i prawo zastawu utrzymujących hotele, zajazdy i podobne zakłady*, „Nowe Prawo” z 1957 r., nr 4, s. 52). Tymczasem w praktyce tego rodzaju

przechowywanie nie występuje i podróżni z konieczności trzymają cały swój bagaż w przedziałach. W tej sytuacji nie można mówić o ochronie uzasadnionych interesów konsumentów i należy postulować zniesienie powyższego ograniczenia odpowiedzialności przedsiębiorstwa wagonów sypialnych, jeżeli wskazana praktyka nie ulegnie zmianie.

Większe znaczenie społeczne ma zniesienie kwotowego ograniczenia odpowiedzialności przedsiębiorstw wagonów sypialnych do 5000 zł w razie utraty lub uszkodzenia pieniędzy, papierów wartościowych, kosztowności lub przedmiotów o wartości naukowej czy artystycznej, wniesionych przez podróżnego do przedziału sypialnego lub z miejscami do leżenia. Tego rodzaju rzeczy o wartości znacznie większej niż 5000 zł są obecnie dosyć często wożone przez podróżnych. Wymieniona kwota ograniczająca odszkodowanie stała się już dawno nieadekwatna przede wszystkim z powodu znacznego spadku wartości nabywczej polskiego złotego. Potrojenie tej sumy jest postulatem na dziś, a trzeba zdawać sobie sprawę z dalszej inflacji, jaka bez wątpienia wystąpi w Polsce w najbliższych latach. Toteż tendencję tę należy mieć na uwadze, zmieniając rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24 XI 1964 r. w sprawie ograniczenia odpowiedzialności osób utrzymujących zarobkowo hotele lub inne podobne zakłady (Dz.U. z 1965 r., nr 1, poz. 2).

V. Obowiązujące zasady nabywania biletów na przejazd koleją budzą często sprzeciw wśród podróżnych z powodu bezpodstawnego uprzywilejowania przedsiębiorstwa PKP. Powszechnie znanym problemem są kolejki do kas biletowych, będące zjawiskiem nagminnym nie tylko w okresach szczytowych przewozowych. Znaczenie tego problemu bardzo wzrosło od czasu wejścia w życie w 1975 r. przepisu taryfowego ustalającego aż 50-złotową opłatę dodatkową za samo wydanie w pociągu biletu na przejazd. W ten sposób podróżny częstokroć nie ma realnych możliwości nabycia biletu w kasie dworca kolejowego i chcąc jechać danym pociągiem, jest zmuszony do zapłaty za przejazd kwoty o 50 zł większej. Stwarza to podatny grunt dla nieuczciwych porozumień z kontrolerami tych podróżnych, którzy chcą uniknąć uiszczenia tej wysokiej opłaty dodatkowej, będącej na krótkich trasach nawet wyższą od ceny samego biletu na przejazd. Warto przypomnieć, że wskazany przepis był krytykowany już w fazie jego projektowania (zob. A. Kolski, *Kierunki zmian w przewozach pasażerskich*, „Przegląd Kolejowy Przewozowy” z 1973 r., nr 6, s. 11). Co więcej, większość kolei europejskich dopuszcza sprzedaż biletów w pociągach bez pobierania jakichkolwiek opłat dodatkowych. Jeśli już tego rodzaju opłata miałaby zostać utrzymana na kolejach polskich, to najwyżej w wysokości 5 zł, z czego część powinna przypadać konduktorowi, aby był on zainteresowany materialnie sprzedażą biletów w pociągu.

Wymaga również zmiany przepis ust. 1 przepisów wykonawczych do art. 57 dekretu o przewozie przesyłek i osób kolejami, upoważniający biura podróży do pobierania od podróżnego opłaty dodatkowej za sprzedaż biletów kolejowych. To przedsiębiorstwo PKP powinno ponosić koszty uczestnictwa biura podróży w zawieraniu umów o przewóz koleją. Wszak to kolej czerpie korzyści finansowe z zawierania takich umów. Tym bardziej trudno zrozumieć istniejący stan rzeczy, skoro w przypadku sprzedaży przez PBP „Orbis” biletów na przejazd autobusami PKS tego rodzaju opłata dodatkowa nie występuje. Wówczas biuro podróży otrzymuje należną prowizję od przewoźnika samochodowego jako jego agent pośredniczący przy zawieraniu umów przewozu osób. Analogiczną prowizję PBP „Orbis” powinno dostawać od przedsiębiorstwa PKP, a nie pobierać opłat dodatkowych od podróżnych (zob. J. Gospodarek, *Zawarcie umowy przewozu osób*, Warszawa 1979, s. 34–35).

Pośród innych zasad sprzedaży biletów kolejowych trzeba zakwestionować obowiązujące ust. 14 przepisów wykonawczych do art. 57 dekretu z 1952 r., na mocy którego kolej może żądać od podróżnego, aby należność za bilet uiścił już wyliczoną. Jest to postanowienie całkowicie nieżyciowe i słusznie krytykowane w prasie, zwłaszcza że w placówkach handlowych istnieje obowiązek stałego rozporządzania drobnymi pieniędzmi do wydawania reszty (por. „Trybuna Ludu” z 11 IV 1978 r.).

Wreszcie trudno zgodzić się z dalszym istnieniem takiego przeżytku, jak bilety peronowe. Ograniczenie tą drogą wstępu na perony i inne części tzw. obszaru kolejowego było — być

może — dawniej uzasadnione. Obecnie trudno wskazać takie powody, o czym świadczy praktyka przedsiębiorstwa PKP, które w zasadzie odstąpiło od egzekwowania obowiązku posiadania biletu peronowego przez osoby wchodzące na peron stacyjny, a nie posiadające biletu na przejazd. Warto zauważyć, że tego rodzaju obowiązek stwarzał nieraz spore kłopoty osobom odprowadzającym podróżnych, gdy do odjazdu danego pociągu pozostawało niewiele czasu i występowały trudności (np. brak drobnych) z nabyciem biletu peronowego. W konsekwencji uzasadniony wydaje się postulat uchylecia przepisów dotyczących biletów peronowych, tj. § 4 ust. 2 rozporządzenia Ministra Komunikacji z 13 I 1962 r. w sprawie ochrony porządku na kolejach użytku publicznego (Dz.U. nr 8, poz. 39) oraz ust. 5 przepisów wykonawczych do art. 60 dekretu o przewozie przesyłek i osób kolejami.

VI. Powołane wyżej rozporządzenie Ministra Komunikacji z 13 I 1962 r. w sprawie ochrony porządku na kolejach użytku publicznego wymaga generalnej rewizji w celu dostosowania do obecnego rozwoju stosunków społecznych. Obecna kazuistyka tego aktu jest wręcz rażąca. Wiele postanowień rozporządzenia jest wręcz niezyciowych. Jako przykład można podać § 19 ust. 4, który wymaga zgody służby kolejowej na zajęcie wolnego miejsca w przedziale przeznaczonym dla podróżnych z dziećmi do lat 4 i kobiet ciężarnych — przez innych podróżnych. Ponadto w konfrontacji z odmienną praktyką warto wspomnieć o kazuistycznie sformułowanym § 24 rozporządzenia, który zakazuje śpiewania, grania na instrumentach muzycznych, włączania radia itp. na stacjach i przystankach oraz w pociągach w porze nocnej, a bez zgody wszystkich podróżnych także w porze dziennej. W rzeczywistości kolej nawet nie próbuje wyegzekwować powyższego zakazu, na czym cierpią inni podróżni, zwłaszcza w razie przejazdu poborowych czy rezerwistów.

Formalnie rzecz biorąc, w przypadku naruszenia nawet bardzo drobnego nakazu czy zakazu ustalonego w rozporządzeniu może być wymierzona kara grzywny do 1000 zł. Takie postanowienie art. 46 ust. 2 ustawy o kolejach z 2 XII 1960 r. (tekst jedn. Dz.U. z 1970 r., nr 9, poz. 76 z późn. zmianami) stanowczo zbyt szeroko nakreśla zakres wykroczenia jako określonego czynu społecznie niebezpiecznego. Wymaga to więc uściślenia w interesie ochrony praw podróżnych.

Opracował *dr Jerzy Gospodarek*

Dr Zofia Dominiczak
Politechnika Szczecińska

UWAGI DOTYCZĄCE OCHRONY PRAWNEJ KONSUMENTA W KOMUNIKACJI MIEJSKIEJ

1. Rozwój przewozów komunalnych pozostaje w ścisłym związku z dynamicznym rozwojem miast i procesem urbanizacji całego kraju. Zaobserwować można jednocześnie tendencje do oddzielania osiedli mieszkaniowych od dzielnic przemysłowych i ośrodków administracyjno-handlowych, w wyniku czego powstają duże osiedla o wielkim skupieniu ludności, położone w pewnej odległości od centrum miasta. Oznacza to wzrost zapotrzebowania ze strony obywateli na usługi przewozowe. Przewozy osób dokonywane środkami komunikacji miejskiej wykazują tendencję wzrostową. O ile w 1960 r. w komunikacji miejskiej przewieziono 3,6 mld osób, w 1970 r. — 4,7 mld osób, o tyle w 1980 r. już 7,3 mld osób. Tzw. komunikacja miejska (a także podmiejska) jest pojęciem zbiorczym, które obejmuje różne rodzaje transportu pasażerskiego, a w szczególności przewóz osób: autobusami, trolejbusami, tramwajami, taksówkami, dorożkami konnymi. Przewozy osób w komunikacji miejskiej dokonywane są na podstawie umowy przewozu. Jej treść, a także treść wynikającego z niej zobowiązania, determinowana wielością aktów normatywnych różnej rangi, mają podstawowe znaczenie dla określenia pozycji prawnej pasażera wobec przedsiębiorstwa przewozowego. Jest przy tym

kwestią godną zastanowienia, iż w zakresie przewozu osób w komunikacji miejskiej regulacja prawna w należyty sposób nie uwzględni interesów pasażerów — konsumentów usług przewozowych.

Przewozy osób dokonywane autobusami, trolejbusami, taksówkami przez przedsiębiorstwa (zakłady) komunikacyjne czy przez osoby fizyczne posiadające status prawny przewoźnika (chodzi tu o taksówki i dorożki konne) normowane są przede wszystkim przepisami regulaminu zarobkowego przewozu osób i bagażu oraz najmu pojazdów w osobowym transporcie drogowym z 12 X 1962 r. (Dz.U. nr 56, poz. 282). Poza tym aktem normatywnym — do przewozu osób autobusami komunikacji miejskiej mają zastosowanie następujące zarządzenia: Zarządzenie Ministra Komunikacji i Ministra Gospodarki Komunalnej z 21 V 1962 r. w sprawie prowadzenia przez komunalne przedsiębiorstwa komunikacyjne autobusowej komunikacji podmiejskiej (M.P. nr 47, poz. 227); Zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 3 VII 1963 r. w sprawie prowadzenia przez komunalne przedsiębiorstwa (zakłady) komunikacyjne transportu osób i bagażu autobusami na obszarze miast i osiedli (M.P. nr 58, poz. 301); Zarządzenie Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z 23 X 1972 r. w sprawie przepisów porządkowych przy przewozie osób i bagażu ręcznego pojazdami komunalnych przedsiębiorstw (zakładów) komunikacyjnych (M.P. nr 49, poz. 262).

W poszczególnych miastach przepisy porządkowe w komunikacji miejskiej są dostosowane do potrzeb lokalnych. W zakresie przewozu taksówkami obowiązuje Zarządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 30 VI 1967 r. w sprawie przepisów porządkowych przy przewozach osób i bagażu taksówkami samochodowymi (M.P. nr 38, poz. 187). Natomiast w zakresie przewozu dorożkami konnymi zachowały swą moc przepisy Zarządzenia Ministra Transportu Drogowego i Lotniczego z 16 III 1955 r. o zatwierdzeniu przepisów porządkowych w sprawie przewozu osób i bagażu taksówkami oraz dorożkami samochodowymi i konnymi (M.P. nr 41, poz. 405).

Należy zauważyć, że przepisy wymienionych aktów normatywnych (ani wspomnianego regulaminu, ani zarządzeń) nie dotyczą jednakże komunikacji tramwajowej. Komunikacja tramwajowa stanowi obecnie samodzielną gałąź transportu pasażerskiego (tak: W. Górski, *Umowa przewozu*, Warszawa 1976, s. 11). Obowiązująca bowiem ustawa o transporcie drogowym i spedycji krajowej z 27 XI 1961 r. (Dz.U. nr 53, poz. 297) nie objęła swym zasięgiem przewozu osób tramwajami.

Z przedstawionego przeglądu obowiązujących przepisów, regulujących przewóz osób środkami komunikacji miejskiej, wynika, że stan prawny w tym przedmiocie jest nader skomplikowany. Nie sprzyja to ochronie interesów konsumenta usług przewozów komunalnych. Uregulowanie prawne umowy przewozu osób w k.c. — jak wiadomo — ma charakter fragmentaryczny, natomiast przepisy szczególnie są zróżnicowane — zarówno co do rangi, jaką zajmują w hierarchii źródeł prawa, jak i co do zakresu i treści uregulowania. Są to ponadto przepisy o charakterze bezwzględnie obowiązującym. Zróżnicowanie takie nie zawsze jest uzasadnione specyfiką techniczną bądź technologiczną czy też ekonomiczną poszczególnych gałęzi transportu czy nawet środków transportowych. W komunikacji tramwajowej, w której przewozy osób dokonywane są w skali masowej, dotychczas nie zostały wydane przepisy przewozowe odpowiedniej rangi. Sytuacja taka z pewnością stanowi utrudnienie zarówno dla obywateli — potencjalnych podróżnych, korzystających z reguły z usług przewoźników różnych gałęzi transportu, jak i dla samych przewoźników, utrudniając współdziałanie przy przewozach pasażerskich, co w konsekwencji także nie sprzyja ochronie interesów konsumentów.

2. W stosunkach przewozów komunalnych do zawarcia umowy przewozu z reguły dochodzi z inicjatywy przewoźnika. Ofertę przewoźnika można dojrzeć w różnych jego działaniach, zwłaszcza w podstawieniu autobusów, tramwajów na określonych trasach i przystankach. Cechą charakterystyczną komunikację miejską jest — oprócz masowości — powszechne udostępnienie środków transportowych, w których umowa przewozu jest zawierana przez zajęcie miejsca przez podróżnego. Podstawienie środka transportowego na oznaczonej trasie, przy powszechnie

znanej wysokości opłat, wyraża więc ze strony przewoźnika ofertę zawarcia umowy przewozu. Można przyjąć, że w myśl art. 69 k.c., ze względu na istniejące w tej mierze zwyczaje, umowa dochodzi do skutku, gdy podróżny wejdzie do pojazdu. Wówczas powiadomienie przewoźnika o zawarciu umowy (przyjęcie oferty) jest w myśl art. 69 k.c. zbędne, a art. 70 k.c. wyjaśnia, że umowa zostaje zawarta w chwili przystąpienia do jej wykonania, a więc wejścia pasażera do pojazdu (por. Z. Radwański, *Teoria umów*, Warszawa 1977, s. 89, który w sytuacjach tego rodzaju zaleca uwzględnianie, w ramach interpretacji, typowego wyrazu zachowań ludzkich; zob. także R. Radier, *Droit des transports*, t. III, Paris 1959, s. 16; tenże, *Manuel des Berlioz G.: Le contrat d'adhésion*, Paris 1973, s. 52).

Procedura zawierania umów przewozu osób w komunikacji miejskiej jest uproszczona. Należy jednak zwrócić uwagę na prawidłowość i rzetelność informacji, publikacji treści rozkładów jazdy, tablic kierunkowych, obowiązujących taryf itd. w aspekcie obowiązków przewoźnika. Specyfikę przewozu osób w komunikacji miejskiej stanowi samoobsługa biletowa, stosowana obecnie jako zasada. Kasowany przez podróżnego bilet blankietowy nie wyraża przy tym oświadczenia woli przewoźnika w kwestii zawarcia umowy przewozu osób (por. J. Gospodarek, *Znaczenie prawne biletów na przejazd*, „Problemy Ekonomiki Transportu” 1977, nr 4, s. 56). Z reguły bowiem umowa przewozu zawarta zostaje przed skasowaniem biletu, przez wejście pasażera do pojazdu i przystąpienie przewoźnika do niezwłocznego wykonania umowy (przez rozpoczęcie jazdy). W związku z tym skasowany przez pasażera bilet jest dowodem, że zapłacił on należność za przewóz w wysokości równej cenie biletu.

Należy zauważyć, że specyfiką przewozów komunalnych jest fakt używania takich samych biletów do uiszczenia opłaty za przejazd różnymi pojazdami komunikacji miejskiej (tj. zarówno autobusem, trolejbusem, jak i tramwajem). Można zatem uznać, iż posiadany przez podróżnego bilet na przejazd ma znaczenie dowodowe. Takie znaczenie prawne biletu blankietowego na przejazd środkami komunikacji miejskiej uzasadniła w 1976 r. decyzja Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, która nałożyła na przewoźników komunikacji miejskiej obowiązek honorowania biletów nabytych przez podróżnych w innych miastach. Fakt, iż od 1976 r. są honorowane bilety na przejazdy środkami komunikacji miejskiej nabywane w innych miastach — z wyjątkiem Warszawy — jest istotny z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów. Nie sprzyja natomiast interesom konsumentów samo nabywanie biletów na przejazd. Ze względów czysto praktycznych warunki nabywania biletów na przejazd środkami komunikacji miejskiej, której specyfiką jest ściśle powiązanie przedsiębiorstw komunikacyjnych z lokalnymi potrzebami i wymogami środowiska miejskiego, różnią się od warunków nabywania biletów w innych rodzajach transportu pasażerskiego.

W codziennym życiu korzystanie z przyznaných konsumentom uprawnień do przejazdów publicznymi środkami komunikacji miejskiej — uzależnione od uprzedniego nabycia biletu — bywa w praktyce utrudnione. Przy nabywaniu biletów miesięcznych (co występuje na terenie miasta w skali masowej) pojawiają się trudności ze względu na ograniczenia podmiotowe i terminowe. Są także trudności z nabywaniem biletów komunikacji miejskiej w kioskach „Ruchu” (na peryferiach miast, w dni świąteczne i dni wolne od pracy, w godzinach wieczornych i nocnych).

3. Dla wywiązania się przez przewoźnika z przyjętego na siebie podstawowego obowiązku — przemieszczania podróżnego — ważny jest nie tylko sam efekt końcowy, lecz również sposób wykonania tego obowiązku, czyli jakość usługi przewozowej. W szczególności należy zwrócić uwagę na kwestię obowiązku zapewnienia podróżnemu bezpieczeństwa, higieny oraz wygody w czasie przewozu, obowiązku zapewnienia miejsca w danym środku transportowym oraz obowiązku terminowego przewozu. Biorąc pod uwagę zarówno obowiązujące przepisy, jak i praktykę dnia codziennego, z punktu widzenia ochrony podróżnego nie można pozytywnie ocenić tych tak ważkich obowiązków przewoźnika. W przepisach obowiązujących w zakresie komunikacji miejskiej nie znajdujemy postanowień, które normowałyby w sposób wyraźny

te — tak oczywiste — obowiązki przewoźnika. Jedynie postanowienia wyżej powołanego regulaminu transportu drogowego ustalają generalną zasadę, iż obowiązkiem przewoźnika jest zapewnienie warunków bezpieczeństwa i higieny oraz kultury obsługi w czasie przewozu, przy czym nie mówi się w ogóle o zapewnieniu — nawet niezbędnych — wygód. Problem właściwej obsługi podróżnych, zapewnienie im przejazdu w warunkach bezpiecznych, higienicznych oraz wygodnych ma w komunikacji miejskiej — jako powszechnej i masowej — znaczenie szczególne. Realizując swoje obowiązki przewoźnik zmierza bowiem do należytego wykonania świadczenia przewozowego i powinien to czynić z konieczną zapobiegliwością.

Praktyka wskazuje, iż niejednokrotnie stan techniczny środków komunikacji miejskiej, warunki bezpieczeństwa jazdy takimi środkami urągają przepisom prawnym, co niewątpliwie zwiększa ryzyko wypadków, jakim ulegają podróżni. Chodzi więc o zapewnienie należytego stanu technicznego środków transportowych oraz innych urządzeń, np. wiat, przystanków, i ich należytego wyposażenia, np. w drzwi, pomosty, uchwyty, poręcze, oraz o zachowanie przepisów odnoszących się do bezpieczeństwa jazdy.

Jeżeli chodzi o obowiązek przewoźnika do terminowego przewozu osób środkami komunikacji miejskiej, to w świetle istniejących uregulowań prawnych jest to zagadnienie nasuwające wątpliwości. O terminowości przewozu osób można mówić w odniesieniu do komunikacji regularnej. O transporcie zorganizowanym w tzw. komunikację regularną mówić można właściwie tylko wtedy, gdy występuje stałe kursowanie określonych środków transportowych między oznaczonymi miejscowościami, punktami w miejscowościach (przystankami) w oznaczonych terminach. Kursy te odbywają się niezależnie od frekwencji podróżnych i muszą odbywać się nawet wtedy, kiedy podróżnych (*in spe*) w ogóle nie ma. W ten sposób m.in. przejawia się charakter publiczny regularnego transportu. Prawidłowość funkcjonowania transportu regularnego, sprowadzająca się do stałego kursowania środków transportowych w ściśle określonych terminach, jest oczywista. Nie może też budzić zastrzeżeń wynikająca stąd konieczność dostosowania się podróżnych do tych kursów. Podróżni mogą zawrzeć umowę przewozu jedynie przy dostosowaniu się do czasu kursowania środków transportowych.

Postanowienia przepisów przewozowych szczególnych, obowiązujących przy przewozie osób w komunikacji miejskiej, nie normują w sposób wyraźny obowiązku przewoźnika w zakresie terminowego, punktualnego przewozu osób. Takie uregulowanie uznać należy za niewystarczające z punktu widzenia zarówno prawa podróżnego do terminowego przewozu, jak i obowiązku przewoźnika w zakresie realnego, a zatem i terminowego spełnienia świadczenia przewozowego. Zobowiązanie przewoźnika z umowy przewozu osób ma przecież swój określony cel, tj. przewiezienie oraz dający się w zasadzie przewidzieć rezultat — dowiezienie. Obydwu stronom umowy nie jest obojętne, w jakim czasie to przemieszczenie nastąpi. Należy zauważyć, iż specyfiką komunikacji miejskiej jest podawanie w rozkładach jazdy autobusów, trolejbusów (a niekiedy i tramwajów) zazwyczaj jedynie częstotliwości kursowania środków transportowych zamiast dokładnych terminów ich odjazdów z określonych przystanków. Rozkłady jazdy stosowane w komunikacji miejskiej zawierają tylko ogólne wskazania co do kierunków jąd poszczególnych środków transportowych oraz orientacyjne wskazania czasowe kursowania tych środków (tj. oznaczenie, co ile minut dany środek kursuje). Trzeba stwierdzić, iż każdy rozkład jazdy przesądza w pewnym stopniu trasę przewozu oraz termin rozpoczęcia wykonania przewozu. Dlatego treść rozkładu jazdy jest istotną sprawą dla podróżnego, który posiadając ograniczoną możliwość wyboru, nie może domagać się przemieszczenia trasą nie przewidzianą rozkładem jazdy.

Odnotować wypada, iż w komunikacji miejskiej regularnej brak jest właściwych unormowań co do treści rozkładów jazdy. Liczba i częstotliwość kursowania środków komunikacji miejskiej po części tylko usprawiedliwiają uproszczony sposób podawania rozkładów jazdy, tj. w istocie rzeczy jedynie orientacyjnych wskazań czasowych w nim zawartych, do wiadomości publicznej. Należy zauważyć, iż unormowanie tej kwestii w innych państwach jest — z punktu widzenia ochrony konsumenta — lepsze, chociażby w Czechosłowacji. Oczywiście

jest przecież, iż z problemem prowadzenia publicznej komunikacji miejskiej wiąza się takie sprawy organizacyjne, jak konieczność skoordynowania w większych ośrodkach miejskich komunikacji autobusowej z tramwajową, trolejbusową i to w taki sposób, aby z jednej strony zapewnione zostały dogodne połączenia komunikacyjne, z drugiej zaś — wyeliminowane zostały linie nieekonomiczne (niekiedy niepotrzebnie dublujące się), ponadto usytuowanie przystanków, ich oznakowanie, sposób oznaczania środków transportowych, tablic kierunkowych itp. Są to sprawy o charakterze organizacyjno-eksploatacyjnym dla jednostki posiadającej uprawnienia w zakresie prowadzenia publicznej komunikacji miejskiej. Nie należy zapominać, iż zagadnienia te nie są też pozbawione znaczenia dla osób korzystających z usług przewozowych.

4. Mając na uwadze ochronę konsumenta w stosunkach przewozu komunalnego, szczególnego znaczenia nabiera kwestia odpowiedzialności przewoźnika wobec pasażera, a zwłaszcza odpowiedzialności za naruszenie obowiązku przewozu oraz za uchybienia jakości i terminowości przewozu.

Zwrócić należy uwagę, iż w stosunkach przewozu komunalnego obowiązek przewozu przez przewoźnika jest uwarunkowany istnieniem realnych możliwości świadczenia usług przewozowych. Tak więc we wszystkich wypadkach przewozu miejskiego nieuzasadniona (tj. nie oparta na wyraźnych przepisach prawa ani nie wynikająca z braku realnych możliwości przewozowych) odmowa przewozu będzie uzasadniała odpowiedzialność przewoźnika. Znaczenia tej odpowiedzialności nie można jednak przeceniać: ewentualne roszczenia odszkodowawcze wchodzące tu w grę — bo inną możliwość trudno wskazać — nie satysfakcjonują poszkodowanego dotkniętego odmową w taki sposób, aby go to skłaniało do realizacji tej odpowiedzialności. Nie bez znaczenia są tu trudności dowodowe, nie wspominając już o tym, że nie zawsze odmowa przewozu, naruszająca interes pasażera *in spe*, będzie miała jako skutek — powstanie szkody.

Naruszenie obowiązków przewoźnika w zakresie jakości usługi przewozowej teoretycznie uzasadnia jego odpowiedzialność z tytułu nienależytego wykonania zobowiązania. Dwie przyczyny powodują jednak, że trzeba ją rozważać raczej jako teoretyczną możliwość niż instytucję występującą w praktyce. Po pierwsze, wymagania dotyczące należytego poziomu jakości świadczenia, jakości usługi przewozowej, są dość płynne, co utrudnia ocenę, czy naruszenie przez przewoźnika jego obowiązków nastąpiło, czy nie. Nie skłania to oczywiście podróżnego do występowania ze stosowanymi roszczeniami. Po drugie, podobnie jak przy odpowiedzialności za naruszenie obowiązku przewozu — odpowiedzialność odszkodowawcza w pewnym tylko stopniu zaspokaja naruszone tu interesy podróżnego, co także osłabia zainteresowanie realizacją odpowiedzialności, a tę ostatnią pozbawia w poważnym stopniu możliwości odegrania funkcji prewencyjno-symulacyjnej.

W zakresie regularnej publicznej komunikacji miejskiej odpowiedzialność przewoźnika za szkody wyrządzone podróżnym na skutek opóźnienia przewozu jest wyłączona. Pojawia się jednak pytanie, jakie środki prawne — wobec wyłączenia od odpowiedzialności przewoźnika przez przepisy przewozowe szczególne — chronią interesy konsumentów? Uznać można, iż unormowanie odpowiedzialności przewoźników komunalnych odpowiada specyfice egzekwowania obowiązku przewozu w komunikacji miejskiej, ponieważ potrzeby przewozowe ze strony podróżnych są szczególnego rodzaju, wymagają one bowiem zaspokojenia niezwłocznego. Dla podróżnego z reguły istotne jest przemieszczenie danym środkiem komunikacji miejskiej, w szczególności konkretnym kursem tego środka (np. autobusem linii nr 77). Stąd też z punktu widzenia podróżnego istotne jest realne wykonanie przewozu. Ta „szczegółność” potrzeby przewozowej podróżnego uwydatnia się właśnie w komunikacji miejskiej.

Konsument korzystający z usług przewozowych w komunikacji miejskiej nie mają wpływu na „trzymanie się” rozkładu jazdy przez przewoźnika, w szczególności odwołanie kursu danego środka komunikacji, opóźnienia w przewozie (przedwczesny lub nazbyt późny odjazd środka), zmiany kierunku jazdy, zdarzenia powodujące utratę połączenia z innym środkiem komunikacji.

W każdym razie naruszenia rozkładu jazdy nie są powodowane przyczynami leżącymi po stronie podróżnego. Regularność, dostateczna częstotliwość kursowania pojazdów, punktualność przewozów miejskich — to ważne czynniki eksploatacyjne pracy przedsiębiorstw komunikacyjnych. W regularnej komunikacji miejskiej niedotrzymanie rozkładu jazdy (przez uchybienie tym czynnikiem) wywołuje zazwyczaj u podróżnych szkody, za które przewoźnik powinien odpowiadać. Rozkład jazdy bowiem w równym stopniu obowiązuje strony umowy przewozu, a jego naruszenie wywiera skutki cywilnoprawne (por. J. Gospodarek, *Moc wiążąca rozkładów jazdy*, „Państwo i Prawo” 1978, z. 6; Z. Dominiczak, *Odpowiedzialność przewoźnika z tytułu opóźnienia w przewozie osób*, tamże, 1974, z. 10).

Stwierdzić należy, iż z punktu widzenia zapewnienia podróżnym lepszej ochrony prawnej uzasadniona byłaby nowelizacja przepisów przewozowych szczególnych. Postulat zmiany przepisów przewozowych szczególnych (jako *lex specialis* mających pierwszeństwo przed przepisami k.c.) w kierunku uchylenia tych postanowień, które aktualnie wyłączają odpowiedzialność przewoźnika i oparcie odpowiedzialności na zasadach ogólnych, nie wydaje się w pełni zasadny, zwłaszcza w odniesieniu do przewozów komunalnych.

W zakresie ochrony interesów indywidualnych konsumentów usług przewozu komunalnego bardziej celowe byłoby oparcie odpowiedzialności odszkodowawczej na instytucji kary umownej. Kara umowna — jako sankcja wobec przewoźnika — ze względu na swój element represyjny stanowiłaby instrument chroniący konsumentów usług przewozu komunalnego. Przyjęcie takiego środka ochrony prawnej jest zasadne właśnie w komunikacji miejskiej; poszkodowani podróżni w sposób stosunkowo prosty byłiby zaspokajani, aczkolwiek ze względów technicznych zastosowanie kary umownej w praktyce mogłoby być utrudnione. (Na marginesie tego postulatu odnotować należy, iż w doktrynie zwraca się uwagę na pewne „przegrupowanie” w dziedzinie znaczenia społecznego poszczególnych instrumentów oddziaływania prawnego instytucji i zasad prawnych, co następuje w wyniku postępu technicznego. Postacią „wynagrodzenia szkody staje się kara konwencjonalna, zatem abstrakcyjne określenie szkody lub granic wartościowych wynagrodzenia szkody” — zob. S. Buczkowski, *Wpływ postępu technicznego w przemyśle na postać i treść unormowań prawnych*, „Studia Prawnicze” 1969, z. 22, s. 12 i n.)

Uwagę zwraca jeszcze jeden problem wiążący się ze szczególnym charakterem potrzeby przewozowej podróżnego. Chodzi mianowicie o uregulowanie kwestii przewozów zastępczych w komunikacji miejskiej. Kwestię tę w pewnym tylko stopniu normują przepisy porządkowe komunikacji miejskiej, nie regulują jej zaś w ogóle przepisy regulaminu przewozu osób w transporcie drogowym, mające zastosowanie do przewozu osób w komunikacji miejskiej. Zgodnie z postanowieniami ww. przepisów porządkowych (§ 3 ust. 3), „w razie awarii lub uszkodzenia pojazdu w czasie jazdy pasażerowi posiadającemu bilet przysługuje prawo kontynuowania jazdy za tym biletem następnym pojazdem tej samej linii lub innej linii przebiegającej tą samą trasą albo pojazdem zastępczym podstawionym przez przedsiębiorstwo (zakład) komunikacyjne”. Z treści przytoczonego sformułowania wynika, iż to jedyne uprawnienie do zastępczego przewozu, przysługujące pasażerowi w wyniku zakłóceń w komunikacji miejskiej, ograniczone jest do przerwy w ruchu związanej z „awarią” lub „uszkodzeniem” pojazdu. Już samo użycie w treści przepisu, obok siebie, wyrażen ww. jest niefortunne; w istocie rzeczy uszkodzenie pojazdu jest awarią.

Możliwość wykonania zastępczych przewozów w przypadku innych zakłóceń w komunikacji miejskiej (np. wyłączenia całego kursu pojazdu, zmiany kierunku jazdy) nie jest przewidziana; w praktyce te zakłócenia — nie zawsze powodowane uszkodzeniami pojazdu — występują nazbyt często, np. jazda taboru „stadami”, po czym następują długie przerwy w ruchu, „wypadanie z ruchu pojazdów z racji ich technicznej niesprawności ujawnianej na przystanku (na którym oczekują ludzie), od którego pojazd rozpoczyna jazdę w danym dniu, nie zaś w bazie odprawy na daną linię itd.

W świetle przepisów porządkowych komunikacji miejskiej, ograniczających uprawnienia podróżnych w zakresie świadczenia zastępczego, można mówić o dominacji prawnej przewoź-

nika również na tym odcinku. Nie sformułowano bowiem przepisu w kierunku nałożenia na przewoźnika obowiązku spełnienia przewozu zastępczego w razie niemożności kontynuowania przejazdu danym środkiem transportowym. Uznać można, iż fakt naruszenia rozkładu jazdy przez uchybienie zawartym w nim ustaleniom powinien stwarzać przesłanki do wykonania zastępczego. Z punktu widzenia ochrony konsumenta warunki do korzystania przy przewozach komunalnych z wykonań zastępczych powinny być określone normatywnie w sposób wyraźny przez nałożenie w tym zakresie obowiązku na przewoźnika.

Zofia Dominiczak

Mirostlaw Bączyk

Uniwersytet M. Kopernika w Toruniu

PROBLEMATYKA OGÓLNYCH WARUNKÓW I WZORÓW UMÓW ZAWIERANYCH PRZEZ BANK Z KONSUMENTAMI

I. ZAGADNIENIA OGÓLNE

1. W systemie umów bankowych można wyróżnić pewien katalog umów konsumenckich (bankowych umów konsumenckich). Stanowi on bardzo bogatą mozaikę umów o zróżnicowanych celach gospodarczych, zawieranych masowo, których zasadniczą cechą jest to, że w roli jednej ze stron występuje instytucja bankowa, a także i to, że mają one silnie rozbudowany element kredytu i zaufania wkomponowanego w więź łączącą ich partnerów. Powoduje to bardzo silne jurydyczne i gospodarcze uzależnienie jednego partnera od drugiego, tj. konsumenta od instytucji bankowej. Na konsumenckie umowy bankowe znaczny wpływ mają czynniki wyznaczające koniunkturę gospodarczą (inflacja, zakłócenia rynkowe, destabilizacja gospodarcza i in.).

Należy też dostrzegać znaczne (być może silniejsze niż w zakresie innych umów) powiązanie umów bankowych z innymi typami porozumień, gdy umowa konsumenta z bankiem spełnia rolę instrumentu prawnego służącego osiągnięciu określonego efektu gospodarczego w stosunkach konsumenta z innymi podmiotami. Chodzi tu zwłaszcza o umowy kredytu powiązane ze sprzedażą (system sprzedaży ratalnej), umowy o różne formy oszczędności celowej (np. gromadzenie wkładu mieszkaniowego w celu uzyskania przydziału mieszkania spółdzielczego). Także wiązanie umów bankowych nie zawsze można uznać za korzystne dla klienta banku (dotyczy to zwłaszcza kredytu uzyskiwanego pod tzw. zastaw rachunku dewizowego, a niekiedy prowadzi nawet do obchodzenia pewnych przywilejów, jakie wynikają dla konsumentów z przepisów prawa bankowego). Na przykład ustanowienie kaucji wkładu oszczędnościowego powoduje wyłączenie ograniczenia egzekucyjnego przewidzianego w art. 39 prawa bankowego z 1975 r.

Pewnym koniecznym dla potrzeb niniejszego opracowania (choć oczywiście konwencjonalnym) zabiegiem byłoby uporządkowanie typologiczne przedstawionych przykładowo umów. Można by mówić, jak się wydaje, o ich trzech zasadniczych typach: a) umowy o bankowy kredyt konsumpcyjny, b) umowy dotyczące różnych typów oszczędzania (w walucie polskiej i obcej), c) inne umowy banku z konsumentami (np. depozyt dokumentów wartościowych z możliwością dysponowania nimi przez bank, tzw. sejf bankowy i in.).

Ze wspomnianymi, niejako samoistnymi (głównymi), typami umów bankowych łączyć się mogą niekiedy i inne porozumienia z bankiem o charakterze dodatkowym (tzw. zlecenia na książeczkach oszczędnościowych, zapis na wypadek śmierci, niektóre formy zabezpieczeń), które nierzadko „wymykają się” spod szerszej regulacji o odpowiedniej randze, co nie jest sytuacją korzystną dla konsumenta. Otwiera się tu bowiem boczną furtkę dla wprowadzenia prawnej dominacji banku także w głównym stosunku umownym.

Prezentowana typologia umów bankowych nie ma naturalnie charakteru zamkniętego. Rozwój gospodarczy wpływa przecież na wzrost zapotrzebowania różnych usług bankowych, także konsumenckich, i to nie tylko typu depozytowego czy kredytowego. Już obecnie znaczna jest rola banku jako pośrednika w dokonywaniu zapłat należności. W nowym czekającym nas układzie ekonomicznym spodziewać się należy pojawienia się nowych form usług bankowych, takich jak zabezpieczenia udzielane przez banki oraz informacja i doradztwo bankowe.

2. Niezadowolający jest stan regulacji prawnej w dziedzinie konsumenckich umów bankowych. Budzi on krytykę z kilku względów. Po pierwsze, trudno uznać za pozytywną cechę aktualnej legislacji to, że nie uwzględnia się w niej jakościowej odmienności stosunku bank–konsument od pozostałych stosunków łączących bank z partnerami. Stosunki konsumenckie wydają się dziś być już tylko formalnie podobne do więzi łączących bank z jednostkami gospodarki uspołecznionej i innymi podmiotami gospodarczymi. Stąd wspomniana „uniformizacja” wydaje się mało przekonująca. Na przykład w zakresie umów kredytowych uchwała RM nr 44 z 5 III 1976 r.¹ w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytu przez banki łączy w jednym akcie prawnym kredytowanie konsumenckie z kredytowaniem typowo gospodarczym. Prowadzi to do wkomponowywania w treść umów kredytowych z konsumentem rozwiązań wielce problematycznych, choć na pewno usprawiedliwionych poza obrotem konsumenckim (np. § 25 ust. 4 uchwały wprowadza tu instytucję natychmiastowej wymagalności całości kredytu, opartej w zasadzie na nieograniczonych podstawach, co czyni tę instytucję niezwykle dotkliwą ekonomicznie dla konsumenta i w praktyce mało realną do wykonania. W dodatku w kredytowych stosunkach konsumenckich chyba zbyt mocno jeszcze ekspozuje się publicznoprawną rolę banku, w wyniku czego konsument skłonny jest traktować bank niemal jak organ administracyjny. Świadczą o tym rozbudowane tzw. ustawowe przywileje banku, zawarte zwłaszcza w art. 16 prawa bankowego z 1975 r.

Po drugie, w systemie prawa bankowego dominujące znaczenie ma „legislacja” najniższego szczebla, tj. tworzona przez same banki. Prawo bankowe obejmuje: a) przepisy k.c. (jest ich niewiele i mają one charakter ramowy), b) ustawę o prawie bankowym z 1975 r., w której przeważają jednak zagadnienia organizacyjno-prawne, c) akty o charakterze wykonawczym (uchwały RM i zarządzenia MF), d) tzw. legislację wewnątrzbankową, tj. różnego rodzaju akty prezesów NBP i BGŻ, z których — w zakresie obrotu konsumenckiego — przynajmniej część mogłaby być kwalifikowana jako regulaminy w rozumieniu art. 385 k.c.² Te ostatnie akty zupełnie zdominowały praktykę bankową³. Niekiedy określają się one same jako „przepisy”. Ich jakoby normatywny charakter podkreśla się czasami w nauce⁴.

Po trzecie, niepoślednie, aczkolwiek pośrednie, znaczenie dla kształtowania sytuacji konsumenta ma tendencja do ograniczania samorządności funkcjonowania banków spółdzielczych⁵. I tak np. powoływanie i odwoływanie dyrektora banku spółdzielczego (uprawnionego do jednoosobowego składania oświadczeń woli w zakresie praw i obowiązków majątkowych dotyczących czynności bankowych) powierzone zostało dyrektorom oddziałów wojewódzkich BGŻ (por. § 29 statutu wzorcowego banku spółdzielczego). Ponadto zgodnie z art. 48, 49 prawa bankowego z 1975 r. tzw. zasady statutowe dla banków spółdzielczych ma ustalać Minister Finansów, a nie związek centralny, jak to przewidziano dla wszystkich pozostałych spółdzielni.

¹ Opublikowana w M.P. nr 15, poz. 68.

² Por. ostatnio w tej materii R. Tupin, rec. pracy T. Michałowskiego i T. Mierzejewskiego, *Prawo bankowe. Czynności banków na rzecz ludności*, Warszawa 1979, „Bank i Kredyt” 1980, z. 5, s. 162–163.

³ T. Michałowski, T. Mierzejewski, *Prawo bankowe. Czynności banków na rzecz ludności*, Warszawa 1979, s. 6–8.

⁴ Tak np. K. Gandor, J. Szweida, *Skuteczność prawnych środków zabezpieczenia kredytu na cele sprzedaży ratalnej*, Uniw. Śląski, Katowice 1980, s. 35–40.

⁵ Zob. M. Rymuszko, *Czy spółdzielnia złapie drugi oddech? (Rozmowa z J. Drozdowiczem)*, „Prawo i Życie” 1981, nr 5, s. 4–5.

3. Ocena ogólna regulaminów bankowych nie wypada też pomyślnie. Nazewnictwo tych aktów nie jest jednolite; nazywane są one instrukcjami, postanowieniami i in. Usprawiedliwiona wydaje się ocena generalna, iż *de lege lata* nie zapewniają one partnerom banku tych gwarancji formalnych i merytorycznych, jakie stwarza w założeniu art. 385 k.c., mający przecież na celu ochronę „słabszego” kontrahenta⁶. Sytuację utrudnia dodatkowo fakt, że rola regulaminów w systemie umów z konsumentami nie została jeszcze w pełni wyjaśniona, jak się zdaje, w nauce i orzecznictwie⁷.

Sporą grupę instrukcji cechuje niekomunikatywność (wynikająca z ich obszerności, specyficznego żargonu bankowego, układu treściowego). Największym formalnym ich mankamentem wydaje się niejednorodność merytoryczna (melanż kwestii prawnych determinujących pozycję konsumenta z zagadnieniami drugorzędnymi, techniczno-organizacyjnymi). Same często pretendują do roli aktów normatywnych, zachowując wewnętrzną strukturę takiego aktu. Są niestabilne, bo widoczne jest tu zjawisko częstych ich zmian, dokonywanych niejednokrotnie za pomocą różnego rodzaju „pism i wyjaśnień” przygotowywanych poza ośrodkami kreującymi samą instrukcję. Nie są publikowane w odpowiednio zadowalający sposób (Minister Finansów ogłasza tylko ich wykazy)⁸.

Trzeba jednak zaznaczyć, że w pewnych dziedzinach ocena jurydycznej jakości instrukcji bankowych musiałaby wypaść na pewno znacznie pomyślniej. Dotyczy to zwłaszcza sfery obrotu oszczędnościowego, w którym element stabilizacji zasad prawnych i polityki oszczędnościowej państwa niewątpliwie pozostaje nie bez znaczenia.

Rodzi się jednak refleksja o braku ogólnej koncepcji wydawania regulaminów bankowych. Nie jest bowiem w pełni wiadome (przynajmniej obecnie), kto jest ich głównym adresatem: aparat bankowy czy konsument.

Niejasna też pozostaje, jak się wydaje, podstawa prawna wydawania instrukcji bankowych. Można by zgodzić się z opinią, że nie powinny jej stanowić przepisy statutowe (§ 7 statutu NBP i § 5 statutu BGŻ), ponieważ w oparciu o nie banki mają możliwość wydawania aktów o charakterze czysto wewnętrznym, tj. nie odnoszących się do stosunków z klientem⁹. Rzecz jednak w tym, że banki wydają regulaminy w rozumieniu art. 385 k.c., powołują się jednak na wspomniane przepisy statutowe¹⁰. Ale przyjęcie innych (m.zd. trafniejszych) podstaw kreowania wspomnianych instrukcji (np. art. 8 ust. 2 prawa bankowego, § 27 uchwały RM nr 44 z 1976 r. czy § 10 i 12 zarządzenia Ministra Finansów z 26 XI 1976 r.)¹¹ niewiele zmienia, ponieważ praktycznie nie ograniczono w nich (co zakłada art. 385 § 1 k.c.) materii mogącej stanowić przedmiot regulacji regulaminowej. Efekt tego stanu rzeczy przedstawiłmy nieco wyżej.

Celowe wydaje się w tym miejscu zgłoszenie bardziej szczegółowej wątpliwości co do zasadności tworzenia w instrukcjach postanowień o charakterze proceduralnym (por. np. postanowienia Instrukcji nr B/14, dotyczące egzekucji wierzytelności pieniężnych z wkładów oszczędnościowych oraz zastrzeżenia wypłat z tych wkładów). Wydaje się jednak, że jeżeli w instrukcji ma być pozostawiona jakaś materia istotna dla stron z punktu widzenia ich praw i obowiązków (o czym dalej), to winna ona mieć raczej charakter materialnoprawny (m.zd.

⁶ Por. np. M. Bączyk, *Sytuacja prawna poręczycieli w świetle przepisów prawa bankowego*, „Zeszyty Naukowe UMK, Prawo XIX” 1981, s. 91–92.

⁷ Zob. A. Rembieliński, w: *Kodeks cywilny z komentarzem*, Warszawa 1980, s. 326–328.

⁸ Wykazy wydawanych przez banki instrukcji traktowane są jako „resortowe akty prawne” i publikowane pod tym hasłem w Dzienniku Urzędowym Ministra Finansów, zob. Dz.Urz. M.F. z 1978, nr 9, poz. 20.

⁹ T. Michałowski, T. Mierzejewski, *op.cit.*, s. 7.

¹⁰ Zob. przykładowo Instrukcję nr B/14 w sprawie egzekucji wierzytelności z wkładów oszczędnościowych oraz zastrzeżenia wypłat z tych wkładów (z 1976 r.), Instrukcję B/11 dotyczącą rachunków oszczędnościowo-rozliczeniowych w PKO (z t.r.), Instrukcję B/19 w sprawie depozytów bankowych i in.

¹¹ W sprawie szczegółowego zakresu działania banków oraz rodzajów wkładów oszczędnościowych i wydawanych na nie dowodów (M.P. nr 37, poz. 219).

art. 385 k.c. daje możliwość kreowania w regulaminach jedynie postanowień materialnoprawnych). Tworzenie „konkurencyjnych” procedur bankowych (o niejasnym charakterze i wątpliwym walorze prawnym) stwarza naturalnie realną groźbę naruszania materialnoprawnych uprawnień konsumenta.

4. Ogólne warunki i wzory konsumenckich umów z bankiem też wymagają zmian.

Należy zdecydowanie podnieść rangę reglamentacji konsumenckich umów bankowych, eliminując stopniowo, w miarę możliwości (jeszcze przed zapowiedzianą modyfikacją prawa bankowego z 1975 r.) mankamenty obecnego stanu prawnego. Chodziłoby w pierwszej kolejności o zainteresowanie Rady Ministrów (Ministra Finansów) wydawaniem wzorów lub ogólnych warunków bankowych umów konsumenckich (art. 384 k.c.). Tego typu reglamentacja ma miejsce w wielu systemach prawnych. Wydaje się, że regulacji takiej wymagałby najpilniej kredyt konsumpcyjny. W ten sposób ciężar regulacji prawnej (z korzyściami stąd płynącymi) w dziedzinie umów konsumenta z bankiem spocząłby na legislacji o odpowiedniej randze.

Akceptacja takiej propozycji nie oznaczałaby całkowitej rezygnacji z regulaminów bankowych. Chodziłoby jedynie o ich ukierunkowanie i doskonalenie z punktu widzenia akceptowanych postulatów ochrony konsumenta i polepszania pracy instytucji bankowych obsługujących klienta. Oznaczałoby to jednocześnie potrzebę rozstrzygnięcia następujących kwestii: a) samej koncepcji wydawania o.w.u. (wzorów umów); b) właściwego rozdziału materii między o.w.u. i stosowne regulaminy bankowe, c) upoważnienie do kreowania instrukcji bankowych, d) charakteru rozwiązań prawnych zawartych w o.w.u. bankowych.

Koncepcja wydawania o.w.u. pozostaje oczywiście do rozważenia. Z pewnością pojawia się tu problem typologii bankowych umów konsumenckich z punktu widzenia podobieństw i różnic, jakie wywołują one w sytuacji prawnej konsumenta. Można by np. zaproponować wydanie w najbliższym czasie ogólnych warunków umów kredytowych związanych z kredytem ratalnym (kredyt towarowy) oraz ogólnych warunków w dziedzinie innych umów kredytowych (kredyt gotówkowy). W sytuacji pierwszej pilną potrzebą byłoby uregulowanie na nowo węzła trójstronnego: bank–klient–sprzedawca. Odrębne warunki umów należałoby z pewnością stworzyć dla obrotu oszczędnościowego (złotówkowego i dewizowego)¹² i innych typów umów bankowych (np. sefju bankowego).

O.w.u. (wzory umów) winny zawierać postanowienia regulujące prawa i obowiązki stron umowy konsumenckiej o charakterze fundamentalnym (rozwiniecie norm kodeksowych, prawa bankowego i aktów wykonawczych). I tak np. w dziedzinie umów kredytowych chodziłoby o uregulowanie w nich: instytucji natychmiastowej wymagalności kredytu, odstąpienia od umowy, przedterminowej spłaty kredytu i jej skutków, konsekwencji naruszenia zasady celowego przeznaczenia kredytu, niektórych zagadnień proceduralnych i in. W dziedzinie umów oszczędnościowych w o.w.u. mogłyby znaleźć się przykładowo kwestie: form oszczędzania i związanych z tym zagadnień szczegółowych, odpowiedzialności banku za dysponowanie wkładem przez osobę nieuprawnioną (odpowiedzialność ta uregulowana została w kilku instrukcjach bankowych, nie zawsze ze sobą powiązanych tematycznie, w dodatku nieprecyzyjnie, a nawet wątpliwie)¹³. We wszystkich typach umów bankowych należałoby np. zawrzeć regułę o kierunkach interpretacji niejasnych postanowień umowy (na korzyść konsumenta) oraz określić stosunek postanowień instrukcji bankowej do postanowień zawartych w o.w.u. (wzorach umów).

¹² W zakresie oszczędnościowych rachunków dewizowych nie praktykuje się wydawania instrukcji bankowych. Przedstawione posiadaczom tych rachunków „ogólne warunki prowadzenia oprocentowanych rachunków bankowych w walutach wymienialnych dla krajowców dewizowych” stanowią powtórzenie zasad prowadzenia tych rachunków zawartych w stosownych przepisach (k.c., prawie bankowym, a zwłaszcza w zarządzeniach Ministra Finansów normujących szczegółowe zasady prowadzenia takich rachunków).

¹³ Por. w tym względzie np. Instrukcję służbową NBP nr B/7 *Zasady oraz tryb dochodzenia należności banku* (z 1976 r.).

Do regulaminów (instrukcji) bankowych winny w związku z tym trafić materie raczej o znaczeniu techniczno-organizacyjnym lub inne o charakterze drugorzędym. Można by tu wymienić np. techniczne warunki zawarcia umowy, polegające na dostarczeniu pewnej dokumentacji, informacje oszczędnościowe i kredytowe i inne (np. jasne podanie realnego kosztu kredytu), sposoby korespondowania między stronami, przedstawienie pewnych formularzy zawierające oświadczenia woli stron (np. o ustanowieniu lub odwołaniu pełnomocnictwa w obrocie oszczędnościowym, ustanowienie zapisu na wypadek śmierci) oraz wyraźne odesłanie partnera banku do określonych o.w.u. bankowych. W ten sposób zarysowałaby się szansa czytelnego rozgraniczenia funkcji o.w.u. (wzorów umów) i instrukcji bankowych. O.w.u. winny pełnić funkcję typowo jurydyczną (regulacja istotnych postanowień umownych), instrukcje natomiast z reguły techniczno-organizacyjną i informacyjną, z nastawieniem na zagadnienia właściwej edukacji konsumenta, ale też aparatu bankowego bezpośrednio obsługującego tego ostatniego. W planie dalszym regulamin pełniłby rolę swoistej reklamy oferowanej przez bank usługi bankowej.

Wydaje się, iż należy dążyć do tego, aby upoważnienie do wydawania instrukcji bankowych zawarte było co najmniej w o.w.u. Normy upoważniające winny być precyzyjnie ujęte, a mianowicie wskazywać tryb wydawania ważkich dla konsumenta regulaminów, materię, w jakiej można je wydawać, określenie stopnia możliwego odstępstwa reguł regulaminu od reguł o.w.u. Winno się także rozstrzygać w nich sprawę dopuszczalności wypełnienia przez instrukcje bankowe tzw. wolnych pól normatywnych, pozostawionych przez dyspozytywne regulacje ustawowe.

Celowe byłoby umieszczenie w o.w.u. bankowych przepisów raczej o charakterze konkretnym, co stabilizowałoby w niezbędnym stopniu pozycję prawną konsumenta w okresach zwłaszcza koniunkturalnych gospodarczo i zapobiegałoby bezpośrednio lub pośrednio naruszaniu normy art. 385 § 3 k.c.

W statutach NBP i BGŻ można by pozostawić oczywiście normy upoważniające prezesów tych banków do tworzenia aktów mających charakter ściśle wewnętrzny, tj. dotyczący samego funkcjonowania banku.

II. ZAGADNIENIA SZCZEGÓŁOWE

W przedstawionych o.w.u. należałoby uporządkować jurydycznie kompleks zagadnień szczegółowych, mających podstawowe znaczenie dla określonych typów umów bankowych. Najważniejsze, jak można sądzić, zostaną zasygnalizowane pokrótce w tym miejscu.

1. Budzi obiekcje obecny kształt tzw. ustawowych przywilejów banku zawartych w przepisach prawa bankowego z 1975 r. (art. 15 i 16). Są one nadmierne, a w dodatku nie w pełni dają się pogodzić z treścią umów zawieranych przez banki z innymi niż konsument osobami, ale w związku z umowami konsumenckimi (chodzi o poręczenie¹⁴). Przepis art. 16 ust. 2 uprzywilejowuje pozycję banku w zakresie dochodzenia przezeń należności, skoro wyciągi z ksiąg bankowych i inne dokumenty stwierdzające zobowiązanie na rzecz banku i zaopatrzone oświadczeniem banku, iż oparte na nich roszczenia są już wymagalne, mają moc tytułów wykonawczych bez potrzeby zaopatrywania ich w sądowe klauzule wykonalności (co oznacza możliwość omięcia sporu sądowego z konsumentem). Egzekucja tych należności może odbywać się także (zgodnie z wyborem banku) w trybie administracyjnym. Merytoryczny środek obrony prawnej konsumenta przed egzekucją stanowi powództwo o jej umorzenie (art. 16 ust. 4 prawa bankowego). W ten sposób ryzyko wszczęcia bezzasadnej egzekucji zostało przerzucone na klientów banku.

Skutki takiego stanu rzeczy zostały zauważone w orzecznictwie Sądu Najwyższego, w którym sugeruje się, aby banki zachowywały drogę procesu sądowego w przypadku kwestionowania zasadności roszczenia banku przez kontrahenta¹⁵. Próby takiego „ukierun-

¹⁴ M. Bączyk, *Sytuacja prawna...*, s. 94 i n.

¹⁵ Uzasadnienie wyroku SN z dn. 3 III 1971, II CR 8/71, OSN 1971, z. 10, poz. 113.

kowywania” praktyki nie są jednak honorowane w instrukcjach bankowych (por. np. Instrukcje nr B/7, dotyczącą zasad oraz trybu dochodzenia należności banku z 1976 r.).

Przywileje te wzbudzają krytyczne refleksje jeszcze z dalszych powodów. Po pierwsze, wprowadzenie elementów administracyjno-prawnych do węzła łączącego bank z konsumentem wydaje się mało usprawiedliwione, skoro źródłem stosunku prawnego — w myśl deklaracji § 1 uchwały RM nr 44 z 1976 r. — ma tu być właśnie umowa. Elementy te nie dają się usprawiedliwić względami techniczno-organizacyjnymi funkcjonowania przedsiębiorstwa bankowego. Co więcej, stanowią one swoisty miecz Damoklesa, podważający w istocie sens gwarancji płynących dla konsumenta z umowy cywilnoprawnej (pominięcie sporu sądowego oznacza w praktyce niemożność podniesienia przez konsumenta niektórych zarzutów). Po drugie, utrzymaniu wspomnianych przywilejów przeczą także racje natury pragmatycznej. W badaniach empirycznych stosunków kredytowych wykazuje się już od dawna dużą „moralność płatniczą” kredytobiorców (zwłaszcza w zakresie sprzedaży ratalnej)¹⁶. W tej sytuacji w dziedzinie działalności kredytowej banku nie tyle nadmierne przywileje, ile raczej odpowiednio sprawny, elastyczny system zabezpieczeń winien stanowić podstawowy element gwarantujący bezpieczeństwo kredytu bankowego¹⁷.

2. Istnieje zauważalna tendencja do ograniczania rodzaju zabezpieczeń w systemie bankowego kredytu konsumpcyjnego. Tymczasem bardziej pożądana społecznie byłaby tendencja odwrotna, tak z punktu widzenia dostępności konsumenta do kredytu, jak i jego bezpieczeństwa. Przyczyny ograniczania zabezpieczeń nie wydają się stąd dostatecznie zrozumiałe (np. banki spółdzielcze stosują obecnie tylko 3 formy zabezpieczenia kredytu ratalnego). Dzieje się tak przy utrzymaniu nawet w przepisach k.c. zabezpieczeń iluzorycznych (np. zastawu z art. 588 § 2 k.c.).

Poważne niebezpieczeństwo stwarza dla konsumenta art. 583 § 2 k.c. w związku z art. 588 k.c. Umożliwiają one posługiwanie się w sprzedaży kredytowej wekslem w celu zabezpieczania uzyskanego kredytu. W praktyce z weksli w tej materii już dawno zrezygnowano, ale przecież niebezpieczeństwo zastosowania go wciąż pozostało, zwłaszcza w okresie tendencji do „pozbywania się” towarów o miernej jakości. Stosowanie weksla w tych stosunkach bardzo mocno godziłoby w interes kredytobiorcy, gdyż abstrakcyjna odpowiedzialność weksłodawcy (konsumenta) uniemożliwiałaby mu w istocie korzystanie z zarzutów wobec banku, odnoszących się do jakości rzeczy sprzedanej na raty. W wielu ustawodawstwach w związku z tym wprowadza się nawet stosowne zakazy ustawowe posługiwania się wekslem w stosunkach kredytu konsumpcyjnego¹⁸.

3. Najpilniejszą, jak już wspomniano, potrzebą w dziedzinie kredytu konsumpcyjnego jest szersze i o odpowiedniej randze uregulowanie sprzedaży ratalnej z udziałem kredytu bankowego (art. 583–585 k.c.), a zwłaszcza pojawiającego się na jego tle trójstronnego węzła bank–konsument–sprzedawca. Po zniesieniu ORS (w 1970 r.) obecna regulacja kodeksowa ma charakter anachroniczny, bo dotyczy głównie stosunku konsument–sprzedawca, w którym kredytodawcą pozostawał ten ostatni. Stąd ciężar regulacji wspomnianej więzi trójstronnej spoczął na instrukcjach bankowych¹⁹. W dodatku odpowiednie postanowienia znajdujemy w części tych instrukcji mających charakter (w założeniu oczywiste) „administracyjno-organizacyjny”, a więc rzekomo mających znaczenie prawne jedynie dla samego banku (por. § 64 instrukcji A/12 z 1978 r. w jej części II).

¹⁶ Por. K. Gandor, J. Szweđa, *op.cit.*, s. 69.

¹⁷ J. Jawor, *Realizacja polityki kredytowej na wsi lubelskiej*, „Bank i Kredyt” 1978, z. 9, s. 303. M. Gersdorf, T. Michałowski, *Rozliczenia pieniężne między jednostkami gospodarki uspołecznionej*, Warszawa 1961, s. 74–75.

¹⁸ Zob. bliżej o tym M. Bączyk., rec. książki *Protection des consommateurs dans le domaine du crédit a la consommation. Rapport du Comité de la politique á l'égard des consommateurs*, Paris 1977 (w druku w „Nowym Prawie”).

¹⁹ Instrukcja służbowa NBP nr A/12 *Warunki i tryb udzielania zabezpieczenia i spłaty kredytu na zakup artykułów przemysłowych i optacanie należności za usługi* (cz. I i II).

Ogólny charakter opracowania nie pozwala na bardziej szczegółową merytoryczną analizę regulacji wspomnianego węzła trójstronnego (stosunku umowy pożyczki do umowy sprzedaży). Wspomnijmy tu tylko o tym, że obiekcje budzi już sama koncepcja powiązania tych stosunków prawnych (niejasny jest aktualnie funkcjonalny związek tych stosunków, np. nie jest pewny moment wygaśnięcia umowy pożyczki po odstąpieniu przez kupującego od umowy sprzedaży) oraz rozwiązania szczegółowe (niejednokrotnie bardzo poważnie naruszające interes kredytobiorcy). Zagadnienie dodatkowo komplikuje zarządzenie MHWiU z 14 II 1980 r., wprowadzające znaną instrukcję w sprawie załatwienia w uspołecznionym handlu detalicznym reklamacji wadliwych towarów nieżywnościowych²⁰, mającej też zastosowanie w zakresie kredytu ratalnego (§ 1 pkt 4 zarządzenia), a która wzbudziła już zastrzeżenia w literaturze²¹.

Pomijając merytoryczną zawartość omawianej regulacji znajdującej się w instrukcji A/12 z 1978 r., można by jej w tym punkcie zarzucić także, jak się wydaje, pewną wadliwość formalną. Jeżeli uznajemy ją za regulamin w sensie art. 385 k.c., to wiązać ona może jedynie strony umowy pożyczki, tj. bank i konsumenta, ewentualnie też bank i sprzedawcę, ale już w żadnym razie jej postanowienia nie mogą pozostawać skuteczne w stosunku konsument–sprzedawca w umowie sprzedaży (z racji formuły *res inter alios acta*). Tymczasem intencja § 64 instrukcji nr A/12 w jej części II wydać się nie potwierdzać tej konstatacji.

4. W dziedzinie obrotu oszczędnościowego umowy bankowe, jak wskazano wcześniej, wykazują większy stopień stabilizacji, zapewniają też lepszą pozycję konsumentowi. Stało się to na pewno z racji istnienia odpowiednich gwarancji figurujących wprost w przepisach prawa bankowego z 1975 r., które wchodzą następnie do treści umów łączących bank z konsumentem. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że i te gwarancje nieraz zostają naruszone w sposób mniej lub bardziej ukryty (np. wspominaliśmy już o tym, że w razie zawarcia z bankiem umowy o tzw. kaucję wkładu oszczędnościowego składający kaucję posiadacz rachunku bankowego traci możliwość powoływania się na ograniczenia egzekucyjne z art. 39 prawa bankowego)²².

W o.w.u. dotyczących obrotu oszczędnościowego należałoby uregulować niektóre zagadnienia szczegółowe z wykorzystaniem utrwalonej już praktyki wykształconej dzięki sprawdzonemu regulacjom regulaminów bankowych. Finalnym zabiegiem takich operacji winna być, moim zdaniem, próba unormowania umowy wkładu oszczędnościowego (niekoniecznie w k.c.) jako odrębnego typu umowy rachunku bankowego (por. np. § 238–240 k.c. NRD) z pozostawieniem obecnej umowy rachunku bankowego w sferze pozakonsumentckiej.

5. Istnieje potrzeba społecznej kontroli i informacji o umowach zawieranych między bankami a instytucjami działającymi w imieniu banków i wykonującymi czynności bankowe (np. poczta) czy innymi bankami nie będącymi partnerami umowy z konsumentem (np. w zakresie wzajemnej obsługi książeczek oszczędnościowych przez PKO i banki spółdzielcze). Konsument nie zna albo wcale nie jest pewien gwarancji, jakie ma on w razie skorzystania z pośrednictwa innych podmiotów (zwłaszcza nie będących bankami). Pojawia się obawa, że treść tych umów nie zawsze pozostaje w należytej korelacji z umowami łączącymi bank z konsumentem. Należałoby przynajmniej zapewnić konsumentom wgląd w treść tych umów (np. przez publikowanie ich w instrukcjach bankowych zgodnie z propozycją eksponowania informacyjnej funkcji tych instrukcji) oraz stworzyć odpowiednie formy ich kontroli. Kwestia ta winna się, moim zdaniem, znaleźć również w o.w.u. (wzorów umów) banków z konsumentami.

Miroslaw Bączyk

²⁰ Dz. Urzędowy MHWiU nr 1 z 1980 r., poz. 2.

²¹ Cz. Żuławska, *Uwagi o sytuacji prawnej konsumenta*, PiP 1980, z. 10, s. 43–45.

²² Podobnie K. Gandor, J. Szweda, *op.cit.*, s. 38–39.

Dr Wojciech Marek
Uniwersytet Warszawski

OCHRONA KONSUMENTA
POZYCJA PRAWNA OBYWATELA
W STOSUNKACH Z ZAKŁADAMI UBEZPIECZENIOWYMI
W ZAKRESIE UBEZPIECZEŃ GOSPODARCZYCH

Pozycja konsumenta usług ubezpieczeniowych jest zdeterminowana brakiem ekonomicznej równowagi stron prawnego stosunku ubezpieczenia, zwłaszcza w ubezpieczeniach osób fizycznych.

Do zjawisk szczególnie niekorzystnie wpływających na pozycję ubezpieczającego (ubezpieczonego) w naszym systemie ubezpieczeń gospodarczych należą przede wszystkim:

1) rozrzuconie materiału normatywnego z zakresu ubezpieczeń gospodarczych w wielu aktach normatywnych, przy jednoczesnych, nieraz rażących, zaniedbaniach ustawodawcy w dziedzinie techniki legislacyjnej;

2) stosowanie przez PZU ogólnych warunków ubezpieczeń umownych (OWU), których sformułowania dalekie są od precyzji i przystępności; ponadto ubezpieczający często nie ma dostępu do OWU lub dostęp taki jest utrudniony;

3) „niezdrowa” ambicja PZU, będącego w rzeczywistości przedsiębiorstwem usługowym, do zajmowania wobec obywatela pozycji organu administracji państwowej, stanowiącego normy prawne wiążące tego obywatela i rozstrzygającego o jego uprawnieniach;

4) brak przemyślanej i konsekwentnej koncepcji ustawodawczej realizacji postulatu powszechności ochrony ubezpieczeniowej poprzez wprowadzanie ubezpieczeń ustawowych (obowiązujących);

5) fiskalny aspekt ubezpieczeń ustawowych, zagrażający realności ochrony ubezpieczeniowej;

6) system ubezpieczeniowej obsługi ludności, a zwłaszcza aktualny model pośrednictwa ubezpieczeniowego;

7) bardzo wąski zakres kontroli społecznej nad działalnością PZU w dziedzinie ubezpieczeń ludności.

Ad 1. Na całość przepisów określonych mianem „prawo ubezpieczeniowe” składają się normy należące do kilku podstawowych gałęzi prawa, takich jak prawo cywilne, prawo administracyjne, prawo finansowe, a także, choć w mniejszym stopniu, prawo karne i prawo procesowe. Określając pozycję prawną obywatela w stosunkach ubezpieczeniowych, należy zatem brać pod uwagę przepisy nie tylko zawierające normy oparte na różnych metodach regulowania stosunków społecznych, lecz ponadto rozrzucone w bardzo dużej liczbie aktów normatywnych różnego rzędu (od ustaw, przez rozporządzenia Rady Ministrów, do zarządzeń Ministra Finansów i aktów wydawanych przez zakład ubezpieczeń) i w postanowieniach ogólnych warunków ubezpieczeń (OWU).

Dodatkowym utrudnieniem dla obywatela jest okoliczność, iż materiał normatywny nie jest uporządkowany; przykładem może być rozporządzenie Rady Ministrów z 28 XI 1974 r. w sprawie obowiązkowych ubezpieczeń komunikacyjnych, dwukrotnie w bardzo istotnych kwestiach nowelizowane (w latach 1975 i 1978), lecz dotąd nie opublikowane w tekście jednolitym. Taki stan rzeczy nie sprzyja rozwojowi świadomości prawnej społeczeństwa w zakresie ubezpieczeń i utrudnia obywatelom obronę swych praw. Zjawisko to zasługuje na szczególnie ostrą krytykę, gdy dotyczy ubezpieczeń obowiązkowych, a więc o zasięgu powszechnym, i kwestii tak istotnych, jak np. zakres ochrony ubezpieczeniowej — jak ma to miejsce w podanym przykładzie ubezpieczeń komunikacyjnych, gdzie dopiero Sąd Najwyższy serią orzeczeń zdołał wyjaśnić, jaki jest aktualny zakres ochrony udzielanej przez PZU (zwłaszcza problem tzw. posiadacza zależnego).

Ad 2. Żadna ustawa ubezpieczeniowa, mająca z natury rzeczy charakter uniwersalny, nie może wyczerpująco uregulować całokształtu praw i obowiązków stron w każdym z licznych rodzajów ubezpieczenia. Szczegółowe postanowienia dotyczące konkretnego rodzaju ubezpieczenia umownego (dobrowolnego) są więc ustalane w OWU, uchwalanych przez działającą przy PZU radę ubezpieczeniową i zatwierdzanych przez Ministra Finansów. Postanowienia OWU wchodzi do każdej umowy ubezpieczenia jako jej część składowa, są więc postanowieniami umownymi, nie posiadającymi charakteru aktu normatywnego. Każdy ubezpieczający powinien w zasadzie jeszcze przed zawarciem umowy ubezpieczenia, jeśli nie znać, to przynajmniej mieć możliwość poznania postanowień właściwych OWU. Stosowana praktyka powoływania się przez PZU w wydawanym dokumencie ubezpieczenia jedynie na decyzję Ministra Finansów, zatwierdzającą OWU, lub stosowane rzadziej, umieszczanie wyciągu z bynajmniej nie najważniejszych dla ubezpieczającego postanowień OWU, godzi w interesy ubezpieczającego. Z tego punktu widzenia budzi zastrzeżenia przepis art. 812 § 2 k.c., sankcjonujący tę praktykę.

Kwestią nie mniej ważną dla ubezpieczających jest właściwa redakcja postanowień OWU, tzn. tak, aby z jednej strony były one zrozumiałe dla przeciętnego człowieka, z drugiej zaś formułowane dostatecznie precyzyjnie, w sposób nie budzący wątpliwości prawnych przy ich wykładni. Do rangi przepisu ustawowego należałoby podnieść sformułowaną w orzecznictwie zasadę, że w razie niejasności w sformułowaniach OWU ich postanowienia należy zawsze interpretować na korzyść ubezpieczającego.

W praktyce ostatnich lat pojawiło się ponadto zupełnie nowe zjawisko, a mianowicie prowadzenie przez PZU pewnych rodzajów ubezpieczeń umownych bez posługiwania się w tym zakresie OWU. Przykładem mogą być tzw. kuponowe i inne, tj. zawierane przez właściciela pojazdu dobrowolne ubezpieczenia komunikacyjne, które umożliwiają zainteresowanym przywrócić ochronę ubezpieczeniową, utraconą wskutek zmian wprowadzonych w obowiązkowych ubezpieczeniach komunikacyjnych przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z 22 VIII 1975 r. Zasady prowadzenia tych ubezpieczeń przez PZU i ich warunki ustalono w nie publikowanym zarządzeniu nr 24/76 Naczelnego Dyrektora PZU. Zainteresowani tą formą ochrony ubezpieczeniowej mogli się dowiedzieć o warunkach oferowanych przez PZU ubezpieczeń jedynie z informacji prasowych. Taka praktyka, oczywiście nieprawidłowa w świetle przepisów k.c., jest bezsprzecznym przykładem naruszenia interesów obywatela.

Ad 3. Zdaniem niektórych autorów, zwłaszcza tych najściślej związanych z PZU, prawny stosunek ubezpieczenia gospodarczego nie ma jednolitego charakteru — w ubezpieczeniach umownych jest to stosunek cywilnoprawny, natomiast w ubezpieczeniach ustawowych (obowiązkowych) jest to stosunek administracyjnoprawny (finansowoprawny). Przy takim założeniu decyzje PZU o wypłacie świadczeń ubezpieczeniowych z ubezpieczeń ustawowych są traktowane jako decyzje administracyjne, a PZU jako organ administracji państwowej.

Przeważa jednak pogląd o jednolitym, cywilnoprawnym charakterze stosunku ubezpieczenia, bez względu na jego źródło (umowa czy ustawa). Decyzje PZU mogą być traktowane jedynie jako skierowane do uprawnionych z tytułu ubezpieczenia oświadczenia woli o zakresie i wysokości należnych im świadczeń. Oświadczenie takie jest jednocześnie propozycją ugodowego załatwienia sprawy. Zainteresowany zawsze może kwestionować treść takiego oświadczenia, żądając jego zmiany przez organ nadrzędny PZU lub dochodząc swych roszczeń na drodze sądowej lub arbitrażowej. PZU jest więc niczym więcej jak tylko jednym z wielu przedsiębiorstw usługowych, wchodzących w stosunki obligacyjne z obywatelami. W stosunku ubezpieczenia brak jest zatem elementu jakiegokolwiek podległości ubezpieczającego zakładowi ubezpieczeń.

Nowa ustawa ubezpieczeniowa (obecnie w przygotowaniu) powinna wyraźnie określić jednolity cywilnoprawny charakter stosunku ubezpieczenia gospodarczego i pozycję prawną PZU jako jedynie przedsiębiorstwa usługowego. Tylko takie rozwiązanie wydaje się uzasadnione na odcinku kompetencyjnej działalności PZU w ramach ubezpieczeń społecznych.

Ad 4. Uzasadnieniem dla wprowadzenia przez ustawodawcę ubezpieczeń ustawowych (obowiązkowych), a także nakładania na określone grupy podmiotów obowiązku zawierania umów ubezpieczenia, może być tylko społeczno-gospodarcza doniosłość pewnych wartości, które mogą być poddane ochronie ubezpieczeniowej, lecz nie są nią objęte ze względu na brak w społeczeństwie dostatecznego zrozumienia zadań i funkcji ubezpieczenia na tym odcinku. Ideałem jest tu oczywiście sytuacja, w której interes społeczny, przemawiający za wprowadzeniem danego ubezpieczenia jako obowiązkowego, pokrywa się z indywidualnymi interesami ubezpieczających.

Z tego punktu widzenia należy kwestionować ustawy (obowiązkowy) charakter ubezpieczenia auto-casco. Brak w tym przypadku jakiegokolwiek społeczno-gospodarczego uzasadnienia takiego charakteru tego ubezpieczenia. Ponadto warunki tego ubezpieczenia od chwili wprowadzenia go jako ustawowego (1974) ulegają pogorszeniu w zamian za coraz wyższą składkę.

Ad 5. Ubezpieczenia, dokonując przesunięć środków pieniężnych między różnymi podmiotami objętymi ochroną ubezpieczeniową, w tym także między różnymi gałęziami gospodarki narodowej, są jednym z narzędzi podziału dochodu narodowego i jednym z ogniw systemu finansowego. Podstawową funkcją finansową ubezpieczeń jest zatem redystrybucja dochodu narodowego poprzez gromadzenie i wydawanie środków pieniężnych, a w konsekwencji kształtowanie pieniężnych dochodów i wydatków różnych podmiotów, w tym ludności. Szczególna rola przypada w tym zakresie ubezpieczeniom ustawowym — ze względu na ich obowiązkowość.

Względy finansowe nie mogą być jednak jedynym uzasadnieniem określonych rozwiązań prawnych w dziedzinie ubezpieczeń gospodarczych, a finansowa funkcja ubezpieczeń nie może być stawiana przed ich funkcją kompensacyjną. W aktualnym stanie prawnym można wskazać co najmniej dwa przypadki takiego nieuzasadnionego priorytetu przyznanego przez ustawodawcę względem fiskalnym. Względy te zaważyły na decyzjach ustawodawcy o zamianie ubezpieczenia auto-casco z umownego na ustawowe i o zupełnie bezsensownym zwężeniu podmiotowego zakresu ochrony z ustawowych ubezpieczeń komunikacyjnych (1975). W tym ostatnim przypadku ustawodawca po to, aby zwiększyć wpływy PZU z tytułu tych ubezpieczeń, bez konieczności podejmowania niepopularnej decyzji o podwyższeniu składki, stworzył zupełnie niezrozumiały dla przeciętnego obywatela system ochrony ubezpieczeniowej w dziedzinie tak ważnej, jak wypadki drogowe.

Ad 6. Obowiązujące przepisy o pośrednictwie ubezpieczeniowym bardzo jednostronnie ukierunkowują zakres działalności pośredników. Działalność ta obejmuje jedynie okres przed zawarciem umowy ubezpieczenia (oddziaływanie informacyjno-propagandowe), zawarcie umowy i pobranie składki, a więc w praktyce to, czym zainteresowany jest sam zakład ubezpieczeń, pragnący pozyskać klienta. Z chwilą realizacji wypadku ubezpieczeniowego ubezpieczający (ubezpieczony) zmuszony jest do realizowania swego prawa do świadczenia ubezpieczeniowego bezpośrednio wobec zakładu ubezpieczeń, objawiającego się w tej sytuacji jako podmiot o skomplikowanej dla przeciętnego obywatela organizacji i stawiający rygorystyczne, żeby nie powiedzieć biurokratyzowane, wymogi formalne dochodzenia roszczenia o świadczenie ubezpieczeniowe. Tak więc klient zakładu ubezpieczeń pozyskiwany jest przez konkretnego, „żywego” i najczęściej więcej sugestywnie oddziaływać człowieka, a po zapłaceniu składki ten sam klient staje w pozycji petenta, proszącego swego równie potężnego, jak i anonimowego kontrahenta o łaskę w postaci świadczenia ubezpieczeniowego.

Dla porównania: w NRD pośrednik ubezpieczeniowy jest nie tylko sprzedawcą ubezpieczeń, ale także przeprowadza postępowanie likwidacyjne po zajściu wypadku ubezpieczeniowego. Zakład ubezpieczeń „zbliża się” zatem do klienta nie tylko po to, aby brać, ale także po to, aby dać coś w zamian za pobraną składkę.

Ad 7. W przygotowywanej ustawie ubezpieczeniowej powinny znaleźć się przepisy gwarantujące ubezpieczającym rzeczywisty wpływ na treść stosowanych przez PZU warunków ubezpieczeń. Można tego dokonać poprzez przebudowę istniejącej przy PZU rady ubezpieczeniowej i rozszerzenie zakresu jej kompetencji uchwałodawczych w dziedzinie OWU

i planów działalności PZU oraz opiniodawczych (z ewentualnym prawem weta) w stosunku do projektów aktów normatywnych, dotyczących ubezpieczeń. W składzie rady powinny znajdować się, jako przedstawiciele ogółu obywateli korzystających z usług ubezpieczeniowych, m.in. przedstawiciele związków zawodowych, organizacji konsumenckich i zainteresowanych środowisk naukowych (ekonomistów, prawników itp.). Rada nie powinna być w żaden sposób (prawnie ani faktycznie) podporządkowana Ministrowi Finansów.

Warszawa, dnia 22 czerwca 1981 r.

Wojciech Marek

Dr Barbara Czachórska

Instytut Państwa i Prawa PAN w Warszawie

TEZY CYWILNOPRAWNYCH FORM OCHRONY PRAW KONSUMENTA W DZIEDZINIE OŚWIATY, KULTURY I OCHRONY ZDROWIA

I. ŹRÓDŁA PRAWA

Regulacja typu „ogólne warunki umów” czy „regulaminy” wydawane w trybie art. 384 k.c. wydaje się zbędna. Powszechnie wiadomo, że w zakresie organizacji i funkcjonowania działalności państwa w dziedzinie oświaty, kultury i ochrony zdrowia pierwszoplanowe znaczenie mają administracyjno-prawne środki oddziaływania, zaś na środki o charakterze cywilnoprawnym pozostaje stosunkowo mało miejsca. Wydaje się więc, że wąski zakres oddziaływania przepisów prawa cywilnego przemawia przeciwko tworzeniu przepisów w rodzaju o.w.u. Bardzo duże jest też zróżnicowanie sytuacji faktycznych, w jakich zawierane są takie umowy, co powodowałoby trudności w formułowaniu ogólniejszych zasad właściwych dla różnych sytuacji. Mnożenie przepisów szczegółowych wydaje się tym bardziej zbędne, że obowiązujące przepisy kodeksu cywilnego (ewentualnie uzupełnione przez przepisy typu organizacyjnego) są wystarczające.

Nie należy natomiast rezygnować z dokonania przeglądu aktów prawnych obowiązujących w każdej z omawianych dziedzin (oświata, kultura, ochrona zdrowia) z punktu widzenia ich modernizacji, dostosowania do nowych, powstających dziś aktów prawnych (np. ustawy o cenzurze), jak też z punktu widzenia ochrony interesów indywidualnego odbiorcy świadczeń („konsumentów”). Obowiązujące przepisy koncentrują się na stronie organizacyjnej działalności w ww. dziedzinach i pomijają w zasadzie zagadnienia dotyczące jej odbiorców.

Celowe wydaje się też postulowanie ograniczenia ilości obowiązujących aktów (lub choćby aktów wykonawczych). Obecnie istnieje cała gama przepisów rozmaitych szczebli (poczynając od ustaw, przez uchwały i rozporządzenia Rady Ministrów, do zarządzeń i instrukcji poszczególnych ministrów).

II. UMOWY

Jak wyżej zaznaczono, umowy zawierane przez indywidualnych obywateli (odbiorców świadczeń) z uspołecznionymi organizatorami działalności kulturalnej czy oświatowej stanowią margines w porównaniu z całokształtem działalności organizowanej w tym zakresie przez administrację państwową. Umowy takie są jednak zawierane na pewnych odcinkach (np. kursy nauczania, umowy o uczestniczenie w imprezach kulturalnych). Zazwyczaj są to umowy zawierane w formie niesformalizowanej, bez dokumentów pisemnych. Taki stan rzeczy wydaje się do zaakceptowania również na przyszłość, a nakładanie formalnych ram w tym zakresie byłoby według mnie zbędne.

Umowy takie poddane są generalnie reżimowi kodeksu cywilnego. Niektóre z umów zdadza się określić jako umowy nazwane (znane części szczególnej k.c.), inne nie. Z przeprowadzonych

badan wynika, że mające tu zastosowanie przepisy części ogólnej i szczególnej kodeksu cywilnego zabezpieczają podstawowe interesy indywidualnych odbiorców świadczeń („konsumentów”), jakkolwiek praktyka na pewnych odcinkach umacnia — i tak silniejszą — pozycję organizatora świadczeń. Celowe wydaje się więc położenie większego nacisku na kontrolę treści wewnętrznych „regulaminów” opracowywanych przez organizatorów imprez, właśnie z punktu widzenia indywidualnego odbiorcy świadczeń, jak też na informowanie odbiorców o służących im uprawnieniach. Kontrolę taką mogłyby sprawować organy administracji państwowej (ew. z udziałem czynników reprezentujących organizacje konsumenckie) i tak sprawujące nadzór nad funkcjonowaniem i merytoryczną stroną prowadzonej działalności.

Jako ilustrację powyższych stwierdzeń przytoczyć można kwestię przedterminowego rozwiązania umowy przez uczestnika zorganizowanego kursu nauczania: zgodnie z art. 746 § 3 żadna ze stron nie może zrzec się z góry uprawnienia do wypowiedzenia zlecenia z ważnych powodów. Jakkolwiek więc interpretacja „ważnych powodów” po stronie uczestnika imprezy powinna być ostrożna, nie można wykluczyć sytuacji, w których uczestnik byłby uprawniony do przedterminowego rozwiązania umowy z organizatorem, jak też dokonania rozliczenia w myśl art. 746 § 1 (tj. takiego, w którym uzyskałby zwrot części wyłożonych z góry kosztów). O takim uprawnieniu uczestnik powinien być wyraźnie informowany w trakcie zawierania umowy (ew. w regulaminie kursu).

III. JAKOŚĆ ŚWIADCZEŃ

W tym zakresie podstawowe znaczenie mają środki administracyjno-prawne lub w ogóle działania pozaprawne. Na tych więc polach przede wszystkim dążyć trzeba do poprawy poziomu jakości świadczeń.

W dziedzinie oświaty czy kultury dodatkowe trudności wynikają z faktu, iż „usługa” najczęściej nie przybiera charakteru zmaterializowanego (ucieleśnionego). Ocena jej jakości jest zatem wynikiem nie tylko czynników obiektywnych, ale i subiektywnych (ocena według oczekiwań samego odbiorcy). Oddziaływanie na jakość świadczeń w tych dziedzinach musi więc być rozpatrywane jako oddziaływanie na stronę materialną usługi (np. zaplecze techniczne, pomoce naukowe, stan sanitarny pomieszczeń itp.), jak i na jej poziom „niematerialny”. W tym ostatnim zakresie środki prawne są mało skuteczne.

IV. DOCHODZENIE UPRAWNIEN PRZEZ ODBIORCÓW ŚWIADCZEŃ

Następuje ono na drodze sądowej w oparciu o przepisy k.c. i k.p.c. Jeszcze raz warto podkreślić małą skuteczność takich działań z punktu widzenia jednostkowego interesu poszkodowanego odbiorcy świadczeń („konsumenta”). Dlatego też wydaje się, że potrzebne jest stworzenie elastyczniejszych dróg reklamacji wewnątrzorganizacyjnych (skarg, wniosków), kierowanych do organizatorów imprez i umożliwiających uniknięcie sporów sądowych.

Ważne jest jednak, aby odbiorcy świadczeń („konsumentów”) znali swe uprawnienia (włącznie z uprawnieniami dotyczącymi sądowego dochodzenia roszczeń). I te informacje powinny być przekazywane przy zawieraniu umów.

Należy ponownie podkreślić, że wobec zdecydowanej przewagi popytu nad podażą na rynku usług w każdej z omawianych dziedzin dochodzenie uprawnień przez konsumentów na drodze cywilnoprawnej (np. w momencie niewykonania czy nienależytego wykonania zobowiązania przez partnera) zazwyczaj nie zapewnia realnej ochrony ich interesów. Skuteczność środków cywilnoprawnych jest w tym zakresie niewielka.

PRAWO GOSPODARCZE

Zespół do prac nad nowelizacją prawa gospodarczego, w swych obradach używający nazwy „Komisja Prawa Gospodarczego”, zorganizowany pod kierunkiem prof. dr. Stanisława Włodyki, rozpoczął działalność z początkiem 1981 roku. Podzielił się on na podzespoły problemowe¹. Największy nacisk położono na zagadnienia organizacji i samorządu przedsiębiorstw², w związku z tym już w czerwcu 1981 roku opublikowane zostały metodą małej poligrafii „Założenia wstępne ustawy o przedsiębiorstwie i samorządzie”.

¹ Ich zestawienie — por. Załącznik 1.

² Por. Załącznik 2.

Załącznik 1

WNIOSKI I USTALENIA Z I POSIEDZENIA KOMISJI PRAWA GOSPODARCZEGO PRZY CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH NSZZ „SOLIDARNOŚĆ” W DNIU 20 V 1981 R.

1. W części informacyjnej posiedzenia sędzia K. Barczyk przedstawił genezę i zasięg oraz stopień zaawansowania prac Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. Następnie prof. dr S. Włodyka przedstawił zasięg i stan zaawansowania rządowych prac nad projektami ustaw z zakresu prawa gospodarczego.

2. Ustalono podział Komisji na następujące zespoły problemowe:

I. Zespół ds. samorządu pracowniczego i przedsiębiorstw państwowych; przewodniczący prof. dr A. Kostecki.

II. Zespół ds. organów zarządzania i planowania gospodarczego; przewodniczący — vacat.

III. Zespół ds. sanacji i upadłości przedsiębiorstw; przewodniczący prof. dr A. Klein.

IV. Zespół ds. spółdzielni; przewodniczący doc. dr A. Miączyński.

V. Zespół ds. państwowego arbitrażu gospodarczego; przewodniczący prof. dr M. Tyczka.

Gdyby prof. dr A. Klein nie mógł pokierować zespołem III, funkcję tę przejmie doc. dr I. Weiss.

W toku zebrania członkowie Komisji zgłosili swój udział w pracach poszczególnych zespołów. Ustalono, że w uzgodnieniu z przewodniczącymi zespołów można powiększyć ich skład jeszcze o inne osoby.

Uznano, że ze względu na znaczny stopień zaawansowania prac nad rządowym projektem ustawy o samorządzie pracowniczym i o przedsiębiorstwach państwowych zespół I powinien w pierwszej kolejności przygotować swe skonkretyzowane propozycje. W związku z tym już na początku przyszłego tygodnia wszyscy członkowie komisji otrzymają powielone egzemplarze rządowych projektów ustaw i rozporządzeń. Przed końcem tego tygodnia zespół I zbierze się, aby przedyskutować te projekty i sformułować wstępne wnioski lub kontrpropozycje. W ciągu następnych dwóch tygodni zespół sprecyzuje swe ostateczne stanowisko. Zebranie Komisji poświęcone głównie wynikom prac zespołu I odbędzie się 12 VI o godz. 10⁰⁰.

W tygodniu pomiędzy 25 V a 27 V 1981 r. również zespół V powinien odbyć swe pierwsze spotkanie. Podyktowane jest to szybkim postępowaniem rządowych prac nad projektem ustawy o PAG.

3. Przebieg dyskusji

Prof. dr S. Włodyka

— Komisja musi przyjąć ogromne tempo prac nad projektami ustaw. Tylko wtedy można liczyć, że ustalenia Komisji wpłyną na ostateczny ich kształt.

— Należy skoncentrować się na problemach o zasadniczym znaczeniu dla poszczególnych projektów ustaw. Komisja nie jest bowiem w stanie opracować szczegółowych kontrprojektów ze względu na ograniczenie czasowe.

— Zespoły powinny liczyć nie więcej niż 10 osób.

Mgr E. Kuliga

— Każdy zespół powinien skonsultować przyjęte przez siebie rozwiązania z załogami wielkich zakładów pracy. Tylko w ten sposób Komisja będzie rzeczywiście wyrażać wolę społeczeństwa.

— Należy poszerzyć zespoły o inne jeszcze osoby gwarantujące merytoryczny postęp prac Komisji. Propozycje imienne zostaną wkrótce zgłoszone.

— Nie można zapomnieć o obawach ze strony pracowników przedsiębiorstw przed skutkami wprowadzenia reformy gospodarczej. Chodzi tu o ewentualność przesunięć na inne stanowiska pracy, a nawet o możliwość bezrobocia. Świadomość tego zagrożenia może poważnie zagrozić drogę reformom.

— Należy też określić sposoby wdrożenia reformy gospodarczej. Od tego m.in. zależy jej powodzenie.

— W dotychczasowych pracach ustawodawczych zupełnie pominięto regulację prawną kontroli działalności gospodarczej. Być może celowe byłoby powołanie Państwowej Kontroli Gospodarczej jako naczelnego organu kontroli.

— Anachronizmem jest pełnienie przez ministerstwa funkcji organu założycielskiego. Należy poszukiwać innego rozwiązania.

— Nie można mówić o samorządzie pracowniczym, lecz o samorządzie przedsiębiorstw, ponieważ w przedsiębiorstwie mogą działać różne pracownicze organy samorządowe.

Sędzia K. Barczyk

— Komisja powinna proponować własne, alternatywne wobec projektów rządowych, rozwiązania, a nie poprzestawać tylko na krytyce.

— Zapobieżenie niebezpieczeństwu bezrobocia może nastąpić poprzez otwarcie nowych możliwości inwestowania lub umożliwienie wyjazdu do pracy za granicę.

Mgr W. Gołuński

— W pracach Komisji należy uwzględnić projekt ustawy o obsłudze prawnej przedsiębiorstw.

Opracował mgr J. Lic

Załącznik 2

II ZEBRANIE KOMISJI PRAWA GOSPODARCZEGO PRZY CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”

DYSKUSJA I WNIOSKI

1. Prof. dr S. Włodyka przedstawił przebieg prac komisji rządowej nad projektami poszczególnych ustaw. Ponieważ istnieje realna szansa, że ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, samorządzie pracowniczym i o Państwowym Arbitrażu Gospodarczym zostaną uchwalone jeszcze w czasie wiosennej sesji sejmowej, wynika stąd konieczność przyspieszenia prac naszej komisji nad tymi projektami. Efektem tych prac mają być odpowiednie wnioski do projektów rządowych, które zostaną przekazane Krajowej Komisji Koordynacyjnej NSZZ „Solidarność” celem dalszego wykorzystania.

2. Prof. dr A. Kostecki przedstawił wyniki prac zespołu I nad projektami (rządowym, Budostalu, Kabla i 16 wielkich zakładów przemysłowych — „sieci”) ustaw o przedsiębiorstwie państwowym i samorządzie pracowniczym. Przyjęto następujące rozwiązania w stosunku do dziewięciu podstawowych problemów:

I. Legislacja — problematyka przedsiębiorstw i samorządu powinna znaleźć uregulowanie w jednej ustawie. Wynika to w głównej mierze z uznania samorządu pracowniczego za organ przedsiębiorstwa.

— Ustawa musi się cechować dalej idącą szczegółowością rozwiązań legislacyjnych, a przede wszystkim musi zawierać gwarancje samodzielności przedsiębiorstw. Chodzi jednakże nie tyle o drobiazgową regulację, ile o przesądzenie kształtu niektórych rozwiązań (np. systemu finansowego).

— Należy ograniczyć zakres delegacji ustawowych dla organów wykonawczych, aby zapobiec niebezpieczeństwu zmiany rozwiązań ustawowych.

II. Charakter własności — pomimo pewnych rozbieżności pomiędzy poszczególnymi projektami, przyjęto koncepcję jednolitej własności państwowej, tj. zgodnie z projektem rządowym.

III. Rachunek gospodarczy — pojęcie to miało rację bytu w dotychczasowym systemie gospodarczym. Projekt rządowy odchodzi od tego pojęcia. Należy je tylko konsekwentnie eliminować z pewnych sformułowań, w których wciąż jeszcze występuje (np. art. 20 ustawy o przedsiębiorstwach czy art. 33 ustawy o samorządzie).

IV. Tworzenie, łączenie, podział i likwidacja przedsiębiorstw

— Należy w ustawie sprecyzować, jaki organ uważa się za organ założycielski w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo jest tworzone przez same przedsiębiorstwa.

— Należy w większym stopniu uwzględnić w ustawie rolę rad narodowych, na których terenie działają przedsiębiorstwa kluczowe i terenowe. Przede wszystkim rady narodowe powinny uczestniczyć w tworzeniu, łączeniu, podziale i likwidacji przedsiębiorstw poprzez uprawnienie do wyrażania zgody na te czynności.

— Należy wprowadzić do ustawy postanowienia o możliwości czasowego zawieszenia działalności przedsiębiorstwa w razie (przykładowo) notorycznego braku surowców, ze względu na ochronę środowiska itp.

V. Upadłość przedsiębiorstw

— Ustawa o przedsiębiorstwach powinna zawierać wszystkie istotne postanowienia dotyczące upadłości, natomiast postępowanie upadłościowe powinno zostać uregulowane w odrębnych przepisach.

— W szczególności ustawa musi regulować postępowanie sanacyjne.

VI. Samodzielność przedsiębiorstwa

— Postuluje się generalną kompetencję przedsiębiorstwa we wszystkich sprawach z jednoczesnym wymieniem — lecz tylko przykładowo — spraw dla samodzielności przedsiębiorstwa najważniejszych. Wyraźne zaznaczenie, że chodzi tylko o wymienienie przykładowe, ma wyeliminować obawę o tendencje do ograniczania klauzuli generalnej tylko do tych spraw. Korzyścią z takiego rozwiązania będzie większa czytelność i dostępność tekstu ustawy, a także zagwarantowanie podstawowych interesów przedsiębiorstwa przed ingerencją z zewnątrz.

VII. Organy przedsiębiorstwa

VIII. Sposób powoływania dyrektora

IX. Kompetencje samorządu

— Problemy te postanowiono rozważyć w zależności od stanowiska Komisji odnośnie do problemów wcześniejszych.

Ponadto prof. dr S. Włodyka zgłosił jeszcze 3 problemy o zasadniczym znaczeniu: X. Kompetencja przedsiębiorstwa do ustalania zadań planowych, XI. Stosunek pomiędzy dyrektorem przedsiębiorstwa a samorządem, XII. Grupowanie przedsiębiorstw.

3. Doc. dr A. Wasilewski przedstawił najnowsze informacje nt. rządowych prac nad projektami ustaw. Wiele wskazuje na to, że projekty skierowane do Sejmu będą się znacznie różnić od znanych członkom Komisji, gdyż dokonano tam pewnych skreśleń (np. postanowienia, które eliminowało przymusowe zrzeszanie się przedsiębiorstw w zjednoczeniach).

Prof. dr J. Gajda stwierdził, że nie ma takiego niebezpieczeństwa. Twierdzenie swe oparł na znajomości organizacji i przebiegu prac Komisji Redakcyjnej rządowego zespołu X.

4. Prof. dr S. Włodyka zaproponował przedyskutowanie I problemu spośród wymienionych przez prof. dr. A. Kosteckiego (Legislacja). W toku dyskusji zgłoszono następujące wnioski:

— Doc. dr A. Wasilewski stwierdził, że najistotniejsza nie jest kwestia jednego czy dwóch aktów normatywnych, lecz rozwiązanie problemu, czy samorząd ma być organem przedsiębiorstwa. Jeśli tak, to istnieje niebezpieczeństwo, że może podlegać nadzorowi nad organami przedsiębiorstwa. Powyższa obawa znika, gdy przeciwstawić przedsiębiorstwa samorządowe przedsiębiorstwom państwowym.

— Prof. dr J. Gajda, prof. dr S. Włodyka, E. Nowak i mgr J. Tendaj wypowiedzieli się za włączeniem i wyraźnym wyodrębnieniem norm dotyczących samorządu pracowniczego w ustawie o przedsiębiorstwach.

— E. Nowak i mgr J. Tendaj wypowiedzieli się za uznaniem generalnej kompetencji samorządu jako organu decydującego, wobec którego dyrektor jest organem wykonawczym.

— Doc. dr A. Wasilewski bronił stanowiska, że w obecnym projekcie (rządowym) samorząd jest już traktowany jako organ stanowiący, a nie opiniodawczy.

— Komisja zgodnie poparła wnioski zespołu I w sprawie zwiększenia stopnia szczegółowości regulacji problematyki mającej zasadnicze znaczenie dla statusu przedsiębiorstwa oraz za ograniczeniem zakresu delegacji ustawowych dla organów wykonawczych.

5. E. Nowak wystąpił z wnioskiem o ustosunkowanie się Komisji do projektu „16”, tak bowiem rozumie rolę Komisji jako ciała powołanego przez Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. Od 16 VI będzie możliwe zapoznanie się z tym projektem.

6. Prof. dr S. Włodyka postawił pod głosowanie dwa następujące zagadnienia:

I. Czy Komisja będzie zmierzać do opracowania alternatywnego rozwiązania wobec projektów rządowych, czy też jedynie ustosunkuje się do tych projektów, a w razie gdy czas na to pozwoli, zaproponuje następnie własne rozwiązanie. W głosowaniu większość członków Komisji wypowiedziała się za tym drugim podejściem.

II. Czy w ustawie o przedsiębiorstwach znajdują odbicie różne modele przedsiębiorstwa, a jeśli tak, to jakie kryteria podziału należy tu przyjąć? W dyskusji nad tym zagadnieniem zgłoszono następujące wnioski:

— Doc. dr Cz. Żuławska: należy powiększyć liczbę kryteriów, w oparciu o które dokonuje się podziału między przedsiębiorstwami (nie tylko kryterium użyteczności publicznej).

— E. Nowak zwrócił uwagę, że przedsiębiorstwa państwowe to nie tylko przedsiębiorstwa przemysłowe.

— Mgr J. Tendaj: należy rozszerzyć różnicowanie regulacji również na ustawę o samorządzie pracowniczym.

— Prof. dr S. Włodyka: różnicowanie regulacji musi się dokonać na gruncie ustawy. Nie są więc wykluczone odesłania w ustawie o przedsiębiorstwach, chodzi tylko o to, aby akty, do których ustawa odsyła, były również rangi ustawowej. Zastrzeżenie to jest potrzebne, gdyż za ustawę często uważa się wszelkie akty normatywne. Jeśli już jednak dochodzi do regulacji w aktach niższego rzędu, to nie może być sprzeczności między nimi a ustawą, tak jak to jest obecnie odnośnie do regulacji sytuacji prawno-ekonomicznej przedsiębiorstw użyteczności publicznej (art. 45 proj. ust. o przedsiębiorstwach i § 6 rozporządzenia wykonawczego).

— Doc. dr I. Weiss: należy sprecyzować pojęcie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej i wyłączyć z jego zakresu m.in. przedsiębiorstwa lasów państwowych.

— Prof. dr S. Włodyka zaproponował przykładowo kilka podziałów przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i inne, pracujące na potrzeby rynku i inne, wytwarzające środki produkcji i wytwarzające środki konsumpcji.

— Doc. dr Cz. Żuławska zaproponowała przykładowo podziały według kryteriów profilu działalności, wielkości przedsiębiorstwa i według stopnia zaangażowania kapitału państwowego (p-twa państwowo-spółdzielcze, p-twa z udziałem kapitału zagranicznego i inne).

— Ostatecznie Komisja przyjęła większością głosów, że ustawa o przedsiębiorstwach powinna zawierać zróżnicowaną regulację, dostosowaną do różnych modeli przedsiębiorstw. Postanowiono jednocześnie nie proponować żadnych kryteriów podziału przedsiębiorstw.

7. Prof. dr S. Włodyka postawił pod dyskusję zagadnienie stopnia szczegółowości regulacji statusu przedsiębiorstw w ustawie. Co do samej potrzeby uszczegółowienia ustawy Komisja już wcześniej wypowiedziała się pozytywnie.

W dyskusji podniesiono:

Mgr J. Tendaj: w ustawie o przedsiębiorstwach powinny znaleźć uregulowanie sprawy:

— rozdziału funkcji organów przedsiębiorstwa,

— podatków przedsiębiorstwa,

— funduszu dewizowego przedsiębiorstwa.

Prof. dr S. Włodyka: do ustawy o przedsiębiorstwach powinna być przeniesiona regulacja przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz przedsiębiorstw wspólnych (państwowo-spółdzielczych). Ponadto w ustawie o przedsiębiorstwach powinny być uregulowane sprawy, do których odsyła art. 43 projektu ustawy. Gdyby jednak miało dojść do regulacji tych spraw w innych aktach, to muszą to być akty rangi ustawowej.

Ostatecznie Komisja postanowiła nie precyzować bliżej katalogu spraw, które powinny zostać uregulowane w ustawie.

8. Postanowiono, że następne zebranie Komisji odbędzie się 19 czerwca o godz. 16⁰⁰ przy ul. Olszewskiego 2 (Wydz. Prawa i Adm.) w s. 207.

III ZEBRANIE KOMISJI PRAWA GOSPODARCZEGO
PRZY CENTRUM
OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH
NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”
W DNIU 19 VI 1981 R.

DYSKUSJA I WNIOSKI

1. Prof. dr S. Włodyka uzasadnił potrzebę przeprowadzenia korekty w harmonogramie prac Komisji. W związku ze zgłoszeniem przez 16 wielkich przedsiębiorstw odrębnego projektu ustawy o przedsiębiorstwach oraz z wnioskiem p. Edwarda Nowaka o zaopiniowanie tego projektu i wobec faktu, iż projekt ten jest w istocie kontrpropozycją NSZZ „Solidarność” wobec projektu rządowego, Komisja musi przede wszystkim zająć się jego oceną pod względem merytorycznym i legislacyjnym. Następne zebranie byłoby poświęcone przedyskutowaniu możliwych koncepcji majątku przedsiębiorstwa i ich konsekwencji dla rozwiązań strukturalnych. Referat wprowadzający do dyskusji przedstawi znawca — doc. dr E. Drozd. Kolejne zebranie byłoby poświęcone dyskusji nad dalszymi problemami omawianymi w zespole I. Ostatnie zebranie będzie poświęcone sformułowaniu wniosków końcowych.

— Zaproponował odczytanie tekstu projektu „16”, ponieważ nie wszyscy mieli możliwość się z nim zapoznać. Tekst został odczytany.

— Przedstawił zebranim swoje uwagi o projekcie „16”, prosząc o ustosunkowanie się do nich oraz do innych problemów związanych z tym projektem. Konkluzja tych uwag jest następująca:

1) albo przedstawić tylko tezy do zagadnień węzłowych, ale stanowiące spójną całość,

2) albo przygotować w pełni dojrzały projekt ustawy, odpowiadający jednak wszelkim (zarówno merytorycznym, jak i formalnym) wymaganiom, na to jest jednak w chwili obecnej za późno, chyba żeby procedura ustawodawcza została odpowiednio przyhamowana.

2. Dyskusja nad projektem „16”

Mgr W. Gołuński: skoro w projekcie „16” użyto nazwy „przedsiębiorstwa społeczne”, to na pewno chciano wyrazić przez to pewną intencję. Niewątpliwie przeciwstawiono w ten sposób przedsiębiorstwa społeczne przedsiębiorstwom państwowym.

— Brak w projekcie postanowień odnoszących się do funduszków przedsiębiorstwa.

— Projekt ten jest autonomiczny, ale przez to zawieszony w próżni, gdyż nie nawiązuje do żadnych struktur nadrzędnych ani nie ma powiązania z całym systemem prawnym.

— Zachodzi pytanie, jakie miałyby być te struktury nadrzędne: czy też społeczne? Wymagałoby to odpowiednich zmian w Konstytucji.

Doc. dr Cz. Żuławska ustosunkowała się do uwag prof. dr. S. Włodyki, a następnie przedstawiła własne wnioski do projektu „16”. Tekst uwag stanowi załącznik nr 2 do protokołu. Poniżej podano tezy wystąpienia doc. dr Cz. Żuławskiej (w odpowiedzi na uwagi prof. dr. S. Włodyki).

— Zaproponowała nazwę „przedsiębiorstwa uspołecznione”, a nie „społeczne”, jak w projekcie. W razie utrzymania nazwy z projektu można by domniemywać, że ustawa odnosi się m.in. do spółdzielni, których przedsiębiorstwa też mają charakter społeczny.

— Konieczne jest zróżnicowanie regulacji prawnej dla różnych przedsiębiorstw. Artykuł 59 projektu daje wyraz potrzebie takiego zróżnicowania, lecz nie wiadomo, co się kryje

pod sformułowaniem „chyba że ich załogi postanowią inaczej”. Na czym ma polegać to inne postanowienie w kwestii statusu przedsiębiorstwa?

— Musi być dopuszczona możliwość ingerencji z zewnątrz w działalność przedsiębiorstwa, lecz za pomocą instrumentów ekonomicznych. Plan powinien mieć charakter informacyjny, a nie dyrektywny.

— Omawiając własne uwagi, doc. dr Cz. Żuławska podkreśliła, iż tekst projektu nasuwa wątpliwości, kto jest właściwie podmiotem prawa własności: przedsiębiorstwo czy rada pracownicza. Podobnie nie jest jasny status dyrektora przedsiębiorstwa: czy jest on organem, czy pełnomocnikiem przedsiębiorstwa? Pozostałe zastrzeżenia wynikają wprost z tekstu uwag.

Mgr E. Kuliga: w projekcie niekonsekwentnie rozwiązany jest problem zarządzania przedsiębiorstwem. Z jednej strony organem zarządzającym jest samorząd, a z drugiej wymaga się w projekcie, by w istotnych sprawach zasięgał opinii dyrektora przedsiębiorstwa.

— Operatywny zarząd — jest to zasadniczy zarzut — nie może być powierzony różnorodnym ciałom samorządowym. Po pierwsze, wykluczone jest, by kilka ciał zajmowało się procesem decyzyjnym. Po drugie, niejasny jest ich wzajemny stosunek. Czy np. prezydium rady jest jej organem wykonawczym, czy sprawuje wobec niej funkcje kierownicze?

— Należy ogólnie zauważyć, że z projektu tego przebija ogromna aspiracja załóg przedsiębiorstw do zarządzania. Nad tym nie można przejść do porządku, wszystkie projekty muszą to uwzględniać, jeśli mają odnieść skutek. Powstaje jednak zasadniczy problem, jak pogodzić to z funkcjonalnością przedsiębiorstwa i operatywnością zarządzania.

— Brak jest w ustawie jakichkolwiek postanowień o kontroli w przedsiębiorstwie, funduszach i w ogóle o finansowaniu jego działalności.

— Projekt „Budostalu” zapobiega tym niedomogom. Załoga poprzez samorząd spełnia funkcje kontrolno-nadzorcze, może jednak przejąć zarządzanie. Środki trwałe przedsiębiorstwa znajdują się we władaniu przedsiębiorstwa, a środki obrotowe są jego własnością. Bez przekazania przedsiębiorstwu przynajmniej części majątku na własność trudno sobie wyobrazić zainteresowanie załogi wynikami finansowymi przedsiębiorstwa, a zatem i jego prawidłową działalność.

Prof. dr J. Gajda: w projekcie „16” dokonano połączenia ustawy o przedsiębiorstwach z ustawą o samorządzie pracowniczym. Wynika stąd, że jest taka możliwość, a zatem nie ma konieczności opracowywania dwóch oddzielnych ustaw. Nie można jednakże — jak to ma miejsce w projekcie „16” — nadmiernie rozbudowywać części dotyczącej samorządu kosztem części dotyczącej organizacji i funkcjonowania przedsiębiorstwa.

— Należy jednak podkreślić, że projekt stanowi krok naprzód w stosunku do projektu rządowego, jeśli chodzi o zwiększenie uprawnień samorządu.

— Projekt nie stawia jasno sprawy własności. Co znaczy, że przekazuje się przedsiębiorstwu część majątku ogólnonarodowego (art. 5), ale załoga jest jego wyłącznym dysponentem?

— Zbyt ubogo zostały określone parametry ekonomiczne, za pomocą których państwo może oddziaływać na przedsiębiorstwo (art. 52). Należałoby powiększyć ich ilość.

— Brak jest w projekcie postanowień nt. podziału dochodu w przedsiębiorstwie. Powiedzenie, że rada pracownicza podejmuje uchwały w tym względzie, jest niewystarczające. Istnieje faktycznie obawa, że podział ten nie będzie przebiegał racjonalnie, gdyż zbyt dużo przeznaczать się będzie na konsumpcję. Jednakże mogłaby temu zapobiec odpowiednio prowadzona polityka podatkowa. Jeśliby miało się to okazać niewystarczające, należałoby przewidzieć możliwość ingerencji ze strony państwa.

— Problem podziału dochodu łączy się ściśle z problemem płac. Również i ten problem został w projekcie pominięty. Czy np. będą w ustawie tzw. płace gwarantowane, a jeśli tak, to w jakiej wysokości (100%?, 80%?)? Podobnie musi być w ustawie określony udział załogi w zysku.

— Nasuwa się ogólna obserwacja, że wiele rozwiązań projektu „16” wykazuje istotne podobieństwa do rozwiązań w projekcie rządowym. Wynika stąd możliwość uzgodnienia tych projektów.

— W kwestii legislacyjnej wątpliwości nasuwa podział ustawy na zbyt wiele rozdziałów o zróżnicowanej randze.

Doc. dr I. Weiss: w kwestii samodzielności przedsiębiorstwa projekt idzie zbyt daleko. Nasuwa się tu porównanie z wolną konkurencją w systemie kapitalistycznym, tymczasem i tam coraz większą rolę odgrywa państwo, co określamy mianem interwencjonizmu. Z drugiej strony można wykazać, że projekt „16” nie zabezpiecza tej samodzielności. Tak np. lepsze jest rozwiązanie zastosowane w projekcie rządowym, że nadzór ze strony państwa ogranicza się tylko do przypadków taksatywnie wyliczonych. Wskazuje to na możliwość wykorzystania obu projektów w celu znalezienia rozwiązań optymalnych.

— W art. 3 brak jest postanowienia o wyrażaniu zgody przez radę narodową na utworzenie przedsiębiorstwa o zasięgu ogólnokrajowym.

— W art. 7 mówi się o łączeniu z podmiotem zagranicznym, tymczasem należałoby mówić raczej o tworzeniu przedsiębiorstw wspólnych.

— W art. 8 § 2 jest mowa o ustawie antymonopolowej. Co to za ustawa i czego ma ona dotyczyć?

— W art. 9 zbyt lakonicznie mówi się o statucie przedsiębiorstwa. Należałoby określić podstawowe kwestie, które muszą się znaleźć w statucie.

— Powstaje wątpliwość, kto pełni reprezentację przedsiębiorstwa: dyrektor czy rada pracownicza, jak na to wskazuje art. 10 § 6 w zw. z art. 19 pkt 10.

— W art. 15 przewidziano, że decyzje w sprawie łączenia, podziału i likwidacji zapadają w drodze referendum załogi. Tymczasem są sytuacje, jak np. po wszczęciu postępowania sanacyjnego czy upadłościowego, w których decyzje o losie przedsiębiorstwa muszą zapadać tylko z uwzględnieniem wyników ekonomicznych, a nie woli załogi.

— W art. 33 użyto zwrotu „stosuje się odpowiednie przepisy”, podczas gdy powinno być „stosuje się odpowiednio przepisy”.

— Pomędzy art. 36 a art. 29 zachodzi sprzeczność. Czy dyrektor, czy prezydium rady jest organem wykonawczym organów samorządu?

— Zbyt mało uprawnień przewidziano dla ogólnego zebrania załogi w stosunku do licznych uprawnień, jakie ma rada pracownicza. Wątpliwe jest też, czy rada pracownicza miałaby odpowiednie kwalifikacje do podjęcia tym wszystkim prerogatyw.

— Projekt używa nieadekwatnego w nowym systemie gospodarczym pojęcia rozrachunku gospodarczego (art. 1).

— W art. 32–35 omawia się tzw. pomocnicze organy samorządowe. Wydaje się, że nie jest to zbyt trafne sformułowanie.

— Art. 50 i 51 odsyłają w sprawie tworzenia funduszy i określania podatków przedsiębiorstwa do odrębnych przepisów. Sprawy te powinny być jednak uregulowane w samej ustawie.

— W art. 53 zbyt lakonicznie mówi się o nadzorze ze strony organów państwa. Należałoby dokładnie wymienić sprawy zastrzeżone do kompetencji tych organów, chroniąc w ten sposób samodzielność państwa.

— Zbyt mało miejsca poświęcono w projekcie stosunkom ze związkami zawodowymi (tylko art. 58).

— W art. 59 znalazło się sformułowanie otwierające drogę do tworzenia innych przedsiębiorstw niż przewidziane tym projektem. Powstaje jednak wątpliwość, co to mają być za przedsiębiorstwa i jaki ma być ich status.

— Nazwa „przedsiębiorstwa społeczne” jest nie do przyjęcia, gdyż obejmowałaby również przedsiębiorstwa spółdzielcze i inne przedsiębiorstwa społeczne. Może bardziej odpowiednie byłoby nazwanie przedsiębiorstw, do których odnosi się ustawa, państwowymi przedsiębiorstwami uspołecznionymi, określając pozostałe mianem przedsiębiorstw państwowych.

Prof. dr S. Włodyka, nawiązując do ostatniej uwagi doc. dr. I. Weissa, zaproponował jeszcze inne nazwy: przedsiębiorstwa samorządowe, przedsiębiorstwa pracownicze, przedsiębiorstwa wspólnoty pracowniczej (tak np. w Jugosławii).

Mgr J. Tendaj: w całym przebiegu dyskusji daje się odczuć brak wiary w możliwość zarządzania przedsiębiorstwem przez same załogi. Niezależnie od tego, iż nie jest to wcale nierealne, należy sobie zdać sprawę, że KKP NSZZ „Solidarność” nie poprze żadnego projektu, który nie będzie uwzględniał pełnienia funkcji zarządzania przez samorząd.

— Podobnie daje się też odczuć niewiarę w możliwość właściwego funkcjonowania gospodarki narodowej bez centralnego planowania.

— Problemy dysponowania majątkiem przedsiębiorstwa mogą być rozwiązane poprzez konstrukcję prawną dzierżawy, przy czym dzierżawcą byłaby sama załoga. Konstrukcja ta dopuszcza wszelkie rozwiązania dogodne z punktu widzenia celów nowego systemu ekonomicznego (również możliwość zbywania majątku).

— Nie ma żadnej zasadniczej sprzeczności pomiędzy uprawnieniami organów samorządu a uprawnieniami dyrektora. Samorząd zarządza przedsiębiorstwem, ale nie bezpośrednio, lecz poprzez radę pracowniczą, która z kolei część swoich uprawnień przekazuje dyrektorowi. Należy tylko bardziej precyzyjnie rozdzielić te uprawnienia.

— Jedynym właściwym modelem grupowania przedsiębiorstw są dobrowolne ich zrzeszenia. Wykluczone są natomiast wszelkie formy „zbiorowych właścicieli”, jak zjednoczenia (przymusowe) czy resorty. Nie oznacza to likwidacji ministerstw, lecz tylko zmianę ich funkcji.

— Istotnym brakiem projektu jest pominięcie problematyki ekonomicznej przedsiębiorstwa (kwestia zysku, podatków, funduszy itp.).

— Należy poszukiwać możliwości uzgodnienia projektu „16” i projektu rządowego.

— Przy odpowiedniej polityce podatkowej państwa nie ma niebezpieczeństwa rozdysponowania przez załogę majątku przedsiębiorstwa na konsumpcję. W razie przeznaczenia nadmiernych środków na ten cel państwo może po prostu zwiększyć obciążenie podatkowe przedsiębiorstwa.

Prof. dr J. Gajda: w poszukiwaniu właściwego modelu przedsiębiorstwa mogłoby nam pomóc tradycyjne rozróżnienie na właściciela i przedsiębiorcę. Otóż załoga przedsiębiorstwa przejmowałaby w obecnym modelu funkcję i uprawnienia przedsiębiorcy.

Mgr T. Ozga: organem zarządzającym w przedsiębiorstwie nie może być organ społeczny, gdyż to prowadzi do osłabienia odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Ponadto organy społeczne nie są przygotowane do pełnienia tej funkcji, gdyż wybory nie zapewniają fachowości ich członków.

— Nie można zerwać z planowaniem działalności gospodarczej przedsiębiorstwa. Oparcie działalności przedsiębiorstwa na uchwałach organów samorządowych może prowadzić do bardzo negatywnych następstw, gdyż uchwały te mogą rozmiąć się z możliwością ich wykonania.

— Wykluczone jest też dokonywanie wyborów dyrektora. Grozi to powoływaniem na to stanowisko osób bez przygotowania fachowego.

Doc. dr Cz. Żuławska podkreśliła, że bardzo krytyczne uwagi członków Komisji w stosunku do projektu „16” nie mogą stanowić jedynej treści wniosków końcowych dyskusji. Należy zauważyć wiele pozytywnych aspektów zaproponowanych tam rozwiązań.

3. Prof. dr S. Włodyka dokonał podsumowania dyskusji:

— Wiele głosów wskazuje, że dla pełnej skuteczności wysiłków NSZZ „Solidarność” w kierunku wypracowania nowego modelu przedsiębiorstw celowe byłoby uzgodnienie jednolitego stanowiska wobec obu projektów („16” i rządowego).

— W projekcie „16” jest wyrażona bardzo cenna intencja dalszego uspołecznienia przedsiębiorstw poprzez zwiększenie udziału załóg w zarządzaniu. Pod tym względem projekt „16” stanowi znaczny postęp w stosunku do projektu rządowego.

— Projekt „16” nie jest jeszcze projektem dojrzałym. Należy w nim dokonać niezbędnych poprawek i uzupełnień. W szczególności:

1) rozwiązać problemy wynikające z zamieszczenia w jednym akcie postanowień dotyczących urbanizacji i funkcjonowania przedsiębiorstw z postanowieniami dotyczącymi samorządu;

2) projekt nie oddaje faktycznego zróżnicowania przedsiębiorstw usuwając poza nawias ustawy przedsiębiorstwa inne niż przedsiębiorstwa społeczne (w terminologii projektu);

3) w projekcie musi znaleźć uwzględnienie potrzeba zabezpieczenia interesu gospodarki narodowej jako całości;

4) wiele rozwiązań szczegółowych zawierających luki, sformułowanych nieprecyzyjnie należy poprawić i uzupełnić.

4. Następne zebranie odbędzie się 26 VI 1981 r. o godz. 11⁰⁰ w Krakowie przy ul. Olszewskiego 2 (Wydz. Prawa i Adm. UJ), s. 207 (II piętro).

DODATEK DO PROTOKOŁU

Czesława Żuławska

UWAGI DO PROJEKTU ROBOCZEGO NA TEMAT USTAWY O PRZEDSIĘBIORSTWACH SPOŁECZNYCH (SOZ NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”)

I. Rozumiem i podzielam intencje autorów, którzy chcą zmienić poprzedni stan rzeczy w kwestii „upaństwowienia” majątku narodowego, skoro dotychczasowe rozwiązania prawne umożliwiały niekontrolowane przez społeczeństwo „zawłaszczenie” (grupowe i nawet indywidualne) korzyści, jakie dawał ten majątek. Intencja ta może mogłaby znaleźć wyraz w nazwie „Przedsiębiorstwo uspołecznione”, bo „społeczne” (jak proponują autorzy) obejmuje także — zgodnie terminologią konstytucji — przedsiębiorstwa spółdzielcze.

II. Trudno się zgodzić z proponowanymi rozwiązaniami prawnymi, jakie miałyby prowadzić do pożądanego rzeczywistego „uspołecznienia” własności państwowej. Proponowane ujęcie w kategoriach obowiązującego ustawodawstwa¹ daje obraz następujący: państwo wyposaża przedsiębiorstwo przenosząc nań własność środków trwałych (darowizna?). Przedsiębiorstwo jako osoba prawna jest podmiotem tej własności, z tym że jedynie rada pracownicza (pod ogólnym nadzorem zebrania ogólnego załogi), która nazwana jest „wyłącznym dysponentem majątku przedsiębiorstwa”, może podejmować najważniejsze akty wykonania prawa własności, tzn. zbywać i obciążać majątek przedsiębiorstwa. Może też łączyć się z podmiotem zagranicznym. Oddziaływanie państwa następuje tylko przez przepisy prawne oraz parametry ekonomiczne nieindywidualne. Przedsiębiorstwo staje się w tych warunkach podmiotem o suwerenności tak daleko posuniętej, że może nawet przeciwstawić się decyzjom organów państwowych, przy czym ta jego suwerenność (wobec państwa) jest chroniona przez sąd.

III. Projekt pomija w ogóle kapitalny problem nadzoru nad działalnością przedsiębiorstwa, a także ważny problem upadłości. Oczywiście się wydaje, że suwerenne przedsiębiorstwo, samodzielnie dysponujące swoim majątkiem, może doprowadzić się do bankructwa. Powstana wówczas nie tylko niepowetowane straty dla ogółu społeczeństwa i dla innych przedsiębiorstw (wierzycieli) i banków, ale ponadto społeczeństwo to będzie musiało stworzyć warunki egzystencji dla załogi zbankrutowanego przedsiębiorstwa. Ryzyko olbrzymie.

IV. Jestem zdania, że proponowany model nie może być zaakceptowany zarówno ze względów ustrojowych, jak i pragmatycznych.

1. Struktura sfery gospodarki państwa zmieniałaby się w luźną federację suwerennych przedsiębiorstw, płacących jedynie podatki federalne i poddanych ustawom federalnym, a także nie sprecyzowanej bliżej kontroli państwowej. Państwo (a zatem także społeczeństwo) wyzbyłoby się własności² znacznej części mienia ogólnonarodowego. Otwarto by ponadto możliwość dowolnej, niekontrolowanej przez państwo, infiltracji kapitałów zagranicznych.

¹ Gdyby założyć zmianę ustawodawstwa cywilnego, można by proponować zróżnicowanie pojęcia własności na konstytucyjną i użytkową (co mogłoby trochę nawiazywać do *imperium* i *dominium*). Nie sądzę jednak, żeby o zmianach takich można było myśleć realnie.

² Można by się obawiać, że bezpowrotnie — w świetle art. 49 zd. II w zw. z art. 15 projektu.

Z punktu widzenia ekonomii politycznej równałoby się to „wywłaszczeniu państwa” na rzecz poszczególnych załóg, które stanowią jedynie część społeczeństwa, przy czym trzeba pamiętać, że załoga stanowi zbiór jednostek przypadkowy, zmienny zarówno co do składu, jak i co do ilości.

2. Przyznanie załodze pełnego prawa do dysponowania majątkiem przedsiębiorstwa i do podziału dochodu przedsiębiorstwa stwarza zagrożenie dla racjonalnego gospodarowania tym majątkiem. Racjonalne gospodarowanie bowiem wymaga prowadzenia polityki dalekowzrocnej w tym sensie, że przy podziale dochodu trzeba ograniczać część przeznaczoną na konsumpcję (nie tylko indywidualną zresztą, ale także zbiorową), ażeby móc odpowiednio dużą część tego dochodu skierować na inwestycje. Załoga, będąca „zbiorowym właścicielem”, zawsze będzie zainteresowana maksymalizacją konsumpcji, a taka krótkowzroczna polityka musi doprowadzić do tzw. dekapitalizacji majątku czy nawet do gospodarki rabunkowej.

Prawidłowa, dalekowzroczna polityka inwestycyjna, jeżeli nie jest wymuszona na drodze administracyjnej, może być sterowana tylko przez podmioty zainteresowane bardziej w jej efektach niż w „szybkiej konsumpcji”. Takie zainteresowanie mogłoby, być może, znaleźć oparcie we własności udziałowej (francuska *participation*) pracowników, czego omawiany projekt nie proponuje. Wydaje się, że jego autorzy idealizują pojęcie „załoga”, budując model, który jednak może okazać się groźny dla samych załóg, jeśli np. doprowadzą swoje przedsiębiorstwa do bankructwa. Doświadczenie historyczne uczy, że rozwiązania organizacyjno-prawne oparte na utopijnych założeniach stwarzają pole do różnych zabiegów manipulacyjnych, prowadzących do całkowitego wypaczenia pierwotnie przyjętych założeń.

V. Ostatnie z podstawowych zagadnień, które budzi moje zasadnicze wątpliwości, wiąże się z kompetencjami rady pracowniczej z jednej, a dyrektora z drugiej strony. Proponowany układ przypominałby rozwiązanie: parlament — rząd³, gdyby nie to, że rada pracownicza ma swoje prezydium, które jest jej organem wykonawczym, a równocześnie dyrektor jest wykonawcą uchwał organów samorządu pracowniczego.

Niejasno rysuje się także „komisja mediacyjna powoływana wspólnie”. Budzi też wątpliwości rola sądu przy rozstrzygnięciu sporów między dyrektorem a organami samorządu (rozumiem: sporów dotyczących zarządzania przedsiębiorstwem przez jego organ, a nie spraw związanych z ochroną praw dyrektora jako pracownika względnie z jego odpowiedzialnością).

³ Przy wszystkich zastrzeżeniach, jakie trzeba by zgłosić przeciwko takiemu przenoszeniu rozwiązań ustrojowych z państwa na przedsiębiorstwo.

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych

USTAWA O PRZEDSIĘBIORSTWIE I SAMORZĄDZIE
(założenia wstępne)

Opracowanie Komisji Kodyfikacyjnej powołanej przez I Ogólnopolskie Forum
Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”
Kraków, maj–czerwiec 1981

Prof. dr hab. Stanisław Włodyka
Zespół Prawa Gospodarczego
przy Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie

**PROBLEM PRAWNEJ REGULACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH
ORAZ UDZIAŁU ZAŁÓG W ICH ZARZĄDZANIU**

1. Z inicjatywy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych KKK NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości działający przy Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie Zespół Prawa Gospodarczego podjął się opracowania ekspertyzy w sprawie nowego ustawodawstwa związanego z reformą gospodarczą w Polsce.

2. Zespół działał pod przewodnictwem prof. dr. Stanisława Włodyki, kierownika Katedry Prawa Gospodarczego UJ, w składzie obejmującym specjalistów z dziedziny nauk prawnych i ekonomicznych związanych z problematyką reformy, zatrudnionych w wyższych uczelniach Krakowa i innych miast Polski, ponadto z udziałem przedstawicieli praktyki prawniczej, a w szczególności obsługi prawnej przedsiębiorstw oraz przedstawicieli ważniejszych przedsiębiorstw uspołecznionych, działających na terenie Krakowa oraz kraju.

Problematyka prawnej regulacji przedsiębiorstw państwowych oraz udziału załóg w zarządzaniu została opracowana przez zespół w składzie: 1) prof. dr J. Gajda (Akademia Ekonomiczna w Krakowie), 2) mgr W. Gołuński (radca pr.), 3) prof. dr A. Kostecki (UJ, Kraków), 4) dr M. Kulesza (adiunkt Uniw. Warsz.), 5) mgr E. Kuliga (Budostal, Kraków), 6) doc. dr A. Miączyński (UJ, Kraków), 7) mgr J. Lic (UJ, Kraków), 8) mgr T. Ozga (radca pr. Kabel, Kraków), 9) prof. dr M. Tyczka (Uniw. im. A. Mickiewicza w Poznaniu), 10) doc. dr I. Weiss (UJ, Kraków), 11) doc. dr Cz. Żuławski (Akademia Ekonomiczna, Kraków), 12) mgr J. Tendaj (Przemysł Lotniczy oraz „Gazeta Krakowska”). Ponadto w posiedzeniach zespołu brał udział inż. E. Nowak (KRH „Solidarność”, Huta im. Lenina w Krakowie), który przedstawił projekt ustawy o przedsiębiorstwach społecznych opracowany przez „sieć wiodących zakładów”. Kierownikiem grupy roboczej zespołu, która przygotowała materiały do dyskusji dla zespołu, był prof. dr A. Kostecki.

3. Zespół uznał za swoje zadanie ustosunkowanie się do zgłoszonych dotąd różnych propozycji prawnej regulacji problematyki samorządu załóg przedsiębiorstw państwowych i prawnej organizacji tych przedsiębiorstw oraz opracowanie optymalnego modelu (modeli) takiej organizacji, uwzględniającego postulaty zasadniczego pogłębienia procesu uspołecznienia przedsiębiorstw państwowych i zwiększenia udziału załóg w ich zarządzaniu, pogłębienia samodzielności tych przedsiębiorstw, zwiększenia efektywności ich działalności i zdolności

elastycznego dostosowywania się do warunków rynku oraz zagwarantowania ich rentowności. Zespół rozumie swoją opinię w sensie w pełni obiektywnej ekspertyzy, opartej na najlepszej wiedzy oraz woli jego członków.

4. Wobec faktu, iż do Sejmu skierowane już zostały rządowe projekty ustaw o samorządzie załóg przedsiębiorstw państwowych oraz o przedsiębiorstwach państwowych celem ich uchwalenia jeszcze w czasie wiosennej kadencji Sejmu, Zespół nie uznał za możliwe opracowanie pełnego projektu aktów prawnych w tym przedmiocie. Postanowił on ograniczyć się do zajęcia stanowiska co do podstawowych kwestii z tym związanych, składających się na określony model struktury prawnej przedsiębiorstwa państwowego (jednolity lub zróżnicowany). Stanowisko to jest zawarte w opinii Zespołu, stanowiącej załącznik do niniejszego dokumentu.

5. Za punkt wyjścia, a zarazem materiał do dyskusji Zespół przyjął:

1) projekty ustaw o samorządzie załóg przedsiębiorstw państwowych oraz o przedsiębiorstwach państwowych, w brzmieniu tekstów przekazanych przez Zespół X Komisji do Spraw Reformy Gospodarczej do Urzędu Rady Ministrów (Zespół nie dysponował tekstami, które zostały skierowane do Sejmu w postaci rządowych projektów ustaw),

2) projekt ustawy o przedsiębiorstwach społecznych opracowany przez tzw. sieć wiodących zakładów (16 największych zakładów przemysłowych w kraju),

3) propozycje „Budostalu” w Krakowie w sprawie reformy gospodarczej przedsiębiorstw budownictwa,

4) wypowiedzi i propozycje zgłaszane w środkach masowego przekazu.

Projekty od 2 do 4 będą dalej nazywane projektami społecznymi.

Zespół uznał, że z projektów społecznych szczególną wartość ma projekt ustawy o przedsiębiorstwach społecznych opracowany przez „sieć wiodących zakładów” w Polsce. Ze względu na to, iż reprezentują one ogromny potencjał gospodarczy oraz poważny odsetek załóg polskiego przemysłu, można uważać go za wyraz opinii tych załóg. Jego zaś szczególna wartość leży w dążeniu do zasadniczego pogłębienia samorządności przedsiębiorstw poprzez zapewnienie optymalnego udziału załogi w ich zarządzaniu.

Zespół Prawa Gospodarczego
Przy Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie

OPINIE W SPRAWIE PRAWNEJ REGULACJI PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH ORAZ UDZIAŁU ZAŁÓG W ICH ZARZĄDZANIU

1. FUNKCJE REGULACJI PRAWNEJ

Prawna regulacja przedsiębiorstw państwowych oraz udziału załóg w ich zarządzaniu powinna uwzględniać konieczność zapewnienia: 1) właściwej efektywności ekonomicznej ich działalności, 2) skojarzenia w ich działalności indywidualnego interesu przedsiębiorstwa i jego załogi oraz ogólnego interesu gospodarki narodowej jako całości.

Gwarancją efektywności ekonomicznej działalności przedsiębiorstw jest taka jego organizacja, która zapewni pełną sprawność jego działalności (merytoryczna trafność decyzji, elastyczność działania, pozwalająca na dostosowanie się do zmiennych warunków rynku itp.) oraz zabezpieczy jego rentowność (tam zaś, gdzie z przyczyn społecznych konieczne jest istnienie przedsiębiorstw nierentownych, właściwą relację między kosztami a dochodami).

Organizacja przedsiębiorstwa musi zapewnić ochronę jego indywidualnego interesu, a w szczególności ochronę interesu załogi; jest to najskuteczniejszy sposób uaktywnienia załóg, a zarazem realizacji funkcji socjalno-wychowawczych przedsiębiorstwa. Środkiem do tego jest przedsiębiorstwo optymalnie samorządne (optymalny wpływ załogi na sposób zarządzania przedsiębiorstwem) oraz samodzielne.

Organizacja przedsiębiorstwa musi jednak równocześnie zapewnić optymalną ochronę ogólnego interesu gospodarki narodowej. Nawet bowiem przy najwyższej jego samorządności i samodzielności przedsiębiorstwo państwowe nie może utracić charakteru przedsiębiorstwa ogólnonarodowego, działającego pod kątem widzenia zaspokojenia ogólnonarodowych potrzeb. Dla zabezpieczenia powyższego nie wystarczą środki o charakterze parametrów ekonomicznych: konieczne jest także stworzenie odpowiednich gwarancji instytucjonalnych w samej organizacji przedsiębiorstwa i przez właściwie rozumiany, tj. w pełni uwzględniający samorządność i samodzielność załogi, nadzór państwowy nad przedsiębiorstwem.

Główny problem leży w odpowiednim skojarzeniu funkcji ochrony indywidualnych interesów przedsiębiorstwa i jego załogi z funkcją ochrony ogólnego interesu gospodarki narodowej. Żaden ze zgłoszonych projektów regulacji prawnej nie realizuje w pełni tego postulatu.

2. JEDNA CZY DWIE USTAWY?

Projekty rządowe opierają się na założeniu dwóch ustaw: jednej o samorządzie załóg, drugiej o przedsiębiorstwach państwowych. Projekty społeczne idą z reguły w kierunku ich komasacji w postaci jednej ustawy o przedsiębiorstwach.

Rozdzielenie problematyki samorządu od problematyki struktury prawnej przedsiębiorstwa jest nieuzasadnione i nieprawidłowe, gdyż: 1) wywołuje fałszywe wrażenie, jakoby problem samorządu istniał niezależnie od problemu przedsiębiorstwa, 2) sugeruje z miejsca wątpliwości, czy organy samorządu są organami zarządzania przedsiębiorstwem, co w odczuciu załóg przedsiębiorstw jest rozumiane jako tendencja do ograniczenia ich praw, 3) rodzi niebezpieczeństwo braku koordynacji rozwiązań zawartych w dwóch aktach prawnych, 4) utrudnia przyswajanie sobie przez załogi oraz stosowanie przepisów stanowiących logiczną i rzeczową całość, a rozbitych pomiędzy dwa akty prawne.

Rozwiązaniem optymalnym byłby dlatego jeden akt prawny o przedsiębiorstwach, do którego byłyby włączone także przepisy o samorządach załogi. Sprawa ewentualnie innego zakresu przedmiotowego o samorządzie (przedsiębiorstwa nie podlegające przepisom ustawy, w których działałby jednak samorząd) mogłaby być z powodzeniem rozwiązana w przepisach końcowych ustawy.

Gdyby jednak, ze względu na konieczność uchwalenia nowych aktów prawnych, okazało się już niemożliwe scalenie obu projektów, konieczne byłoby co najmniej: 1) wprowadzenie do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych odpowiednich przepisów dających wyraz założeniu, iż organy samorządu załogi są równocześnie organami zarządzania przedsiębiorstwem, 2) dokonanie pełnej synchronizacji przepisów ustawy o samorządzie i ustawy o przedsiębiorstwach.

3. PRZEDMIOTOWY ZAKRES REGULACJI PRAWNEJ ORGANIZACJI PRZEDSIĘBIORSTW

Artykuł 43 projektu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych opracowanego przez zespół X pozostawia poza zakresem jej regulacji zasady planowania, finansowania itp. Jest to nietrafne. Bez równoczesnego uregulowania tych zagadnień zasada samorządności, samodzielności i samoopłacalności przedsiębiorstw państwowych może pozostać pustą deklaracją, nie znajdującą pokrycia w rzeczywistości. Nie stanowi dostatecznego zabezpieczenia zasada, iż zagadnienia te będą uregulowane również w ustawach, gdyż późniejsze ustawy mogłyby zawierać zmodyfikowane już rozwiązania, sprzeczne z zasadami przyjętymi o ustawie o przedsiębiorstwach. Dlatego jest rzeczą konieczną wprowadzić do ustawy o przedsiębiorstwach pewne podstawowe, funkcjonalne zasady dotyczące planowania, a szczególnie systemu finansowego przedsiębiorstw państwowych, które stanowią konieczną konsekwencję, a równocześnie zabezpieczenie założeń przyjętych przez ustawę o przedsiębiorstwach państwowych, takich jak samorządność itd. (patrz dalej pkt 9).

Sformułowanie art. 43 projektu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych rodzi jeszcze jedno niebezpieczeństwo, a mianowicie wynikające z użycia słowa „ustawa”. W świetle

dotychczasowej praktyki „ustawa” to każdy obowiązujący przepis prawa (por. art. XVI przep. wpraw. kodeks cywilny). W konsekwencji tego, zagadnienia wymienione w art. 43 projektu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych będą mogły być regulowane aktami prawnymi niższego rzędu, a więc uchwałami i rozporządzeniami RM, zarządzeniami ministrów itd. Nie będzie więc żadnych przeszkód, aby była kontynuowana dotychczasowa praktyka, sprowadzająca się do niekontrolowanego działania administracji państwowej. Z tej przyczyny ewentualne odesłanie do przepisów szczególnych co do szczegółowych zasad systemu finansowego itp. powinno być dokonane przy użyciu zwrotu: „określają przepisy rangi ustawy” lub „określają ustawy sejmowe”.

4. JEDEN CZY WIĘCEJ MODELI ORGANIZACYJNYCH PRZEDSIĘBIORSTW PAŃSTWOWYCH?

Przepisy projektów Zespołu X pozornie wprowadzają jeden jednolity model organizacyjny przedsiębiorstwa państwowego, w rzeczywistości rozróżniają trzy takie modele, a mianowicie: przedsiębiorstwa wyłączone spod działania ustawy o przedsiębiorstwach państwowych (art. 59 ust. 2 projektu), przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (art. 5 ust. 2 proj.) oraz wszystkie inne, tj. uregulowane wprost w ustawie. Takie ujęcie jest nietrafne co najmniej z trzech powodów, gdyż: 1) pozostawia poza kontrolą ustawodawczą przedsiębiorstwa wyłączone (art. 59 proj.), 2) oddaje Radzie Ministrów kompetencję do określenia elementów modelu przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, które stanowią przecież pokaźny procent ogólnej liczby przedsiębiorstw i spełniają bardzo ważną funkcję publiczną, 3) nie uwzględnia faktu, iż istnieje grupa przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (hutnictwo, kopalnictwo itd.), dla której ogólne zasady przewidziane w projekcie są nieodpowiednie, gdyż nie zabezpieczają dostatecznego wpływu na ich działalność ze strony państwa (np. brak możliwości wpływania na zadania tych przedsiębiorstw).

Natomiast niektóre projekty społeczne różnicują modele prawnoorganizacyjne przedsiębiorstw państwowych na trzy grupy, uwzględniając właśnie konieczność wprowadzenia odrębnych zasad organizacyjnych w odniesieniu do przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

Nie wydaje się możliwe przyjęcie jednolitego modelu organizacyjnoprawnego dla wszystkich przedsiębiorstw państwowych, gdyż stopień ich samodzielności powinien być dostosowany do roli, jaką spełniają one w całości gospodarki narodowej, i umożliwiać w różnym stopniu możliwość wpływania przez państwo na sposób oraz kierunek ich działania. Próby sprowadzenia wszystkiego do jednego mianownika muszą spowodować zrównanie na poziomie potrzeb związanych ze sterowaniem przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki, uniemożliwiając tym samym udzielenie dalej idącej samodzielności przedsiębiorstwom o mniejszym znaczeniu dla gospodarki.

Konieczne jest więc odpowiednie zróżnicowanie organizacyjnoprawnych modeli przedsiębiorstw państwowych i to — w zasadzie — już wprost w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych, a nie w innych aktach prawnych.

Przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych winny w związku z tym wyróżnić następujące cztery grupy przedsiębiorstw państwowych: 1) przedsiębiorstwa o szczególnej, zindywidualizowanej strukturze organizacyjno-prawnej, 2) przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, 3) przedsiębiorstwa o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej, 4) pozostałe przedsiębiorstwa. Zróżnicowanie powinno dotyczyć: sposobu ich powoływania, przekształcania i likwidacji oraz postępowania upadłościowego; struktury ich organów; sposobu ustalania ich zadań gospodarczych; sposobu kontroli ich działalności itp.

Przedsiębiorstwa o szczególnej, zindywidualizowanej strukturze organizacyjno-prawnej, takie jak PKP, PPTiT, PZU itp. (por. art. 59 ust. 3 proj. rządowego), mogą być — wyjątkowo — wyłączone spod działania ogólnej ustawy o przedsiębiorstwach państwowych, pod warunkiem jednak, że ich ustrój prawny będzie również uregulowany przepisami rangi ustawy. Zastrzeżenia takiego brak w projekcie Zespołu X, należy je więc wprowadzić do tekstu ustawy

o przeds. państw., w sformułowaniu analogicznym jak w uwagach do art. 43 projektu ustawy o przeds. państw. (patrz wyżej pkt 3).

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej nie zostały — według projektu Zespołu X — wyłączone spod działania ustawy, lecz jedynie przekazano Radzie Ministrów uprawnienie do określenia „zakresu i trybu tworzenia... oraz warunków i sposobu prowadzenia ich działalności”. Pomijając już nie całkiem trafną technikę odesłania i wątpliwości, jakie mogą powstać co do zakresu odesłania, nie jest prawidłowe, aby elementy tak ważnej z punktu widzenia ogólnego grupy przedsiębiorstw regulowane były na drodze pozaustawowej. Należy w związku z tym znieść delegację przewidzianą w art. 11 ust. 3 i odmienności w zakresie tworzenia tych przedsiębiorstw oraz warunków i sposobu prowadzenia ich działalności włączyć do tekstu samej ustawy. Przegląd postanowień zawartych w projekcie rozporządzenia wykonawczego do art. 11 wskazuje na to, iż wszystkie te postanowienia nadają się do samej ustawy. Należy ponadto wprowadzić do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych przepis, iż wykaz przedsiębiorstw użyteczności publicznej uchwała Sejm na wniosek Rady Ministrów.

Odnosnie do przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych powinny zawierać odrębne unormowania dotyczące takich zagadnień, jak sposób ich tworzenia, przekształcania i likwidacji, struktura ich organów, sposób ustalania ich zadań gospodarczych itp. Do tekstu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych winien być wprowadzony przepis, iż wykaz przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej ustala Sejm w drodze uchwały na wniosek Rady Ministrów.

Wreszcie struktura prawna pozostałych przedsiębiorstw państwowych powinna mieć charakter typowy i podstawowy. Byłby to model wyposażony w najwyższy stopień samorządności i samodzielności, dla którego być może byłaby uzasadniona nawet odrębna nazwa, np. „przedsiębiorstwo wspólnoty pracowniczej”, „przedsiębiorstwo społeczne”, „przedsiębiorstwo uspołecznione”.

W konsekwencji zróżnicowanie struktur organizacyjnoprawnych przedsiębiorstw państwowych w tekście ustawy powinno przedstawić się następująco:

1) w przepisach końcowych znalazłoby się wyłączenie spod działania ustawy przedsiębiorstw o szczególnej, zindywidualizowanej strukturze, dokonane w sposób wyżej wskazany;

2) w tekście ustawy poszczególne rozwiązania miałyby charakter zasad (dotyczących trzeciej z wymienionych wyżej grup przedsiębiorstw państwowych), od których byłyby ewentualnie przewidziane wyjątki, dotyczące przedsiębiorstw użyteczności publicznej oraz przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki.

5. REŻIM PRAWNY MAJĄTKU PRZEDSIĘBIORSTWA

Projekty Zespołu X opierają się na dotychczas stosowanej konstrukcji jednolitej własności państwa i prawa operatywnego zarządu przedsiębiorstw. Projekty społeczne wysuwają szereg nowych koncepcji (własność załogi, dzierżawa itp.), przy czym w dyskusjach przywiązuje się do tej sprawy ogromne znaczenie, widząc w tym klucz do samodzielności i samorządności przedsiębiorstwa.

Sprawa ta ma istotnie poważne, choć nie decydujące, znaczenie, przede wszystkim psychologiczne (czynniki motywacyjny dla załogi, czynniki zaufania dla partnerów przedsiębiorstw), a ponadto także konstrukcyjne (co jest zasadą, a co wyjątkiem) oraz ściśle prawne (zakres uprawnień, odpowiedzialności itp.); w obecnych warunkach wychodzenia z ciężkiego kryzysu gospodarczego podkreślić należy szczególne znaczenie czynnika motywacyjnego dla załogi, a więc traktowania majątku przedsiębiorstwa jako swego. Z drugiej jednak strony nie należy nadawać tej sprawie znaczenia przesadnego, gdyż cele, o które tutaj chodzi, mogą być osiągnięte także na innej drodze. Chodzi tu o to, aby przyjęta konstrukcja prawna: 1) nie była sprzeczna z Konstytucją oraz z kodeksem cywilnym, gdyż zmuszałoby to do zmiany Konstytucji

i k.c., co mogłoby utrudnić regulację prawną statusu prawnego majątku przedsiębiorstwa, a przynajmniej poważnie ją opóźnić, 2) w stosunkach z partnerami dała przedsiębiorstwu pełnię uprawnień majątkowych, 3) w stosunkach z państwem z jednej strony zabezpieczyła odpowiedni stopień samodzielności i samorządności przedsiębiorstwa, a z drugiej pozwoliła na ingerencję państwa w sprawę przedsiębiorstwa w minimalnym, ale niezbędnym zakresie, tj. co do istnienia i kształtu przedsiębiorstwa, w przypadku działalności przedsiębiorstwa sprzecznej z ogólnym interesem gospodarki narodowej oraz sprzecznej z obowiązującym prawem, w przypadku społecznej konieczności przyjęcia przez przedsiębiorstwo dodatkowych zadań gospodarczych, w przypadku wadliwej gospodarki przedsiębiorstwa.

Status prawny majątku przedsiębiorstwa państwowego winien więc być tak ukształtowany, aby pozwolił na spełnienie powyższych postulatów. Należy przy tym mieć jednak na uwadze, iż zabezpieczenie interesu ogólnego gospodarki narodowej jest możliwe w pewnym sensie w sposób niezależny od przyjętego statusu prawnego majątku przedsiębiorstwa, a mianowicie drogą odpowiednich przepisów prawnych (nawet wykonywanie własności może być na tej drodze zasadniczo ograniczone), a ponadto jako konsekwencja sterującej roli państwa w gospodarce socjalistycznej.

W dotychczasowych wypowiedziach padły następujące propozycje: co do uregulowania statusu prawnego majątku przedsiębiorstwa: 1) państwo jest podmiotem jednolitej własności — przedsiębiorstwu służy prawo operatywnego zarządu, 2) właścicielem majątku jest samo przedsiębiorstwo, 3) właścicielem majątku jest załoga przedsiębiorstwa, 4) właścicielem środków trwałych jest państwo, środków obrotowych zaś samo przedsiębiorstwo lub jego załoga, 5) państwo oddaje przedsiębiorstwu majątek do użytkowania na podstawie czynności prawnej (np. w dzierżawę).

Koncepcja, iż właścicielem majątku byłaby sama załoga, jest nie do przyjęcia, gdyż: 1) pozostaje w sprzeczności z Konstytucją i art. 128 k.c., 2) pozostaje w sprzeczności z konstrukcją przedsiębiorstwa jako osoby prawnej, 3) pozostaje w sprzeczności z konstrukcją osób prawnych typu korporacyjnego (w żadnej z nich, np. spółce osobowej, spółdzielni, osoby stanowiącej substrat osoby prawnej nie są właścicielami, lecz właścicielem jest sama osoba prawna, np. spółka lub spółdzielnia), 4) załoga jest pojęciem płynnym ze względu na zmienny jej stan, 5) z uprawnieniami łączy się odpowiedzialność, trzeba by więc przyjąć — co byłoby społecznie niepożądane — iż za zobowiązania przedsiębiorstwa odpowiada sama załoga swym własnym majątkiem.

Należy także odrzucić koncepcję dzielenia mienia przedsiębiorstwa na środki trwałe, stanowiące własność państwa, oraz obrotowe — własność przedsiębiorstwa. Po pierwsze, ze względu na płynne kryterium podziału, po drugie także dlatego, iż pozostałe koncepcje lepiej realizują postulat samodzielności i samorządności przedsiębiorstwa.

Pozostałe trzy konstrukcje, tj. ad 1), ad 2) i ad 5), nie są sprzeczne z Konstytucją ani z zasadami kodeksu cywilnego przy odpowiedniej — naturalnie — ale możliwej interpretacji.

Dotychczasowa konstrukcja, iż właścicielem jest państwo, a przedsiębiorstwu służy jedynie prawo operatywnego zarządu, nie ma — jak dowodzi doświadczenie i opinie załóg — dostatecznej siły motywacyjnej, pobudzającej do właściwego gospodarowania majątkiem przedsiębiorstwa („mienie państwowe — mienie niczyje”).

Siłę tę ma natomiast — niewątpliwie — konstrukcja opierająca się na założeniu, iż właścicielem majątku przydzielonego przedsiębiorstwu i następnie przez nie dodatkowo wygoszparowanego jest samo przedsiębiorstwo. Konstrukcja ta ułatwia także kontakty z partnerami zagranicznymi (jako przyjęta powszechnie na świecie), jest jednoznacznym potwierdzeniem samodzielności przedsiębiorstwa i jego osobowości prawnej, stwarza jasną podstawę do określenia ram uprawnień przedsiębiorstwa w stosunku do powierzonych mu mienia (domniemanie pełni uprawnień) oraz zakresu odpowiedzialności przedsiębiorstwa za jego zobowiązania (własna, w zasadzie wyłączna, odpowiedzialność). Wbrew pewnym pozorom, nie jest też ona sprzeczna z Konstytucją ani z art. 128 k.c. Z Konstytucją dlatego nie, iż pojęcie własności w znaczeniu Konstytucji może być także rozumiane w sensie wyłącznym

ekonomicznym. Artykuł 128 k.c. może być zaś interpretowany także w ten sposób, iż jego § 1 odnosi się do sytuacji przed przydzieleniem mienia przedsiębiorstwu, § 2 zaś — po, przy czym sformułowanie § 2 nie wyklucza przyjęcia, iż przedsiębiorstwo otrzymuje przydzielone mu środki na własność. Koncepcja własności samego przedsiębiorstwa byłaby tym bardziej niesprzeczna z art. 128 § 2 k.c., gdyby przyjęć — znaną powszechnie i stosowaną w niektórych krajach socjalistycznych także w odniesieniu do przedsiębiorstw państwowych — konstrukcję tzw. własności powierniczej.

Z tych wszystkich przyczyn należałoby w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych wyraźnie stwierdzić, iż majątek przydzielony przedsiębiorstwu państwowemu w chwili jego utworzenia i nabyty później stanowi własność samego przedsiębiorstwa. To stwierdzenie nie pociągałoby za sobą konieczności zmiany jakichkolwiek dalszych postanowień opracowanego przez Zespół X projektu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych w części dotyczącej mienia przedsiębiorstw.

Powyższa konstrukcja może być przyjęta w odniesieniu do wszelkich przedsiębiorstw państwowych, niezależnie od ich rodzaju.

W odniesieniu do przedsiębiorstw wspólnoty pracowniczej (patrz wyżej) można by jednak rozważyć konstrukcję przekazywania i majątku trwałego w dzierżawę (uzupełnionego kredytami bankowymi). Mogłoby to mieć silnie bodźcowe znaczenie do lepszego wykorzystania środków trwałych przedsiębiorstwa.

Należy jeszcze zauważyć, iż przyjęty reżim prawny majątku przedsiębiorstwa nie przesądza w sposób decydujący sposobu prawnego ukształtowania innych elementów jego struktury organizacyjnoprawnej, takich jak kształt i kompetencje organów przedsiębiorstwa itp.

6. ORGANY ZARZĄDZANIA PRZEDSIĘBIORSTWEM

Jest to podstawowy element struktury organizacyjnoprawnej przedsiębiorstwa państwowego, przesądzający o stopniu jego samorządności.

Bardzo istotnym problemem jest ujęcie roli samorządu i jego organów w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Projekty Zespołu X wychodzą z założenia, iż samorząd tylko współuczestniczy w zarządzaniu przedsiębiorstwem i w konsekwencji tego ani samorząd, ani jego organy nie są organami przedsiębiorstwa. Projekty społeczne traktują z reguły samorząd lub jego organy jako zarządzające, i to w sposób wyłączny, przedsiębiorstwem, dyrektora zaś jako wykonawcę woli samorządu. W odczuciu ogromnej większości załóg przedsiębiorstw państwowych (wyrazem tego jest przede wszystkim projekt „sieci”) rozwiązanie zawarte w projektach rządowych jest niewystarczające i nawiązuje do starej i w przekonaniu tych załóg przeżytej już idei rad robotniczych.

Ustosunkowując się do powyższej kwestii należy uznać, iż nie ma przeszkód ani formalnoprawnych, ani merytorycznych, aby przyznać samorządowi rolę czynnika zarządzającego przedsiębiorstwem, nawet w sposób wyłączny. Nie stoi temu na przeszkodzie ani sformułowanie art. 13 Konstytucji, ani rozumienie słowa „zarządzać”, które tylko w węższym jego znaczeniu utożsamiane jest z podejmowaniem operatywnych decyzji, w znaczeniu szerszym obejmuje zaś także ustalenie ogólnych dyrektyw działania. Natomiast za takim ujęciem roli samorządu przemawiają przede wszystkim względy psychologiczne, a mianowicie jego motywacyjne znaczenie w mobilizowaniu załóg przedsiębiorstw do efektywniejszego działania.

W konstrukcjach ustawowych należy to ująć w postaci zasady, iż organ samorządu, a nie sam samorząd, stanowi jeden z organów przedsiębiorstwa. Podmiotem gospodarującym jest samo przedsiębiorstwo, działające przez swoje organy, które dzielą się na organy zarządzania (społeczne lub zawodowe), tj. organy zarządzające (w trybie wewnętrznym) przedsiębiorstwem, oraz organy przedsiębiorstwa jako osoby prawne, tj. osoby powołane do reprezentacji przedsiębiorstwa w stosunkach cywilnoprawnych. Jedną z grup organów zarządzania są organy społeczne, tj. organy samorządu załogi. Byłoby pożądane, aby wyraźny przepis ustawy zawierał wyliczenie organów zarządzających przedsiębiorstwem, obejmujące także organy samorządu,

tj. ogólne zebranie załogi, radę załogi oraz jej prezydium (komisje i zespoły powoływane przez radę załogi nie są organami przedsiębiorstwa w znaczeniu wyżej przedstawionym).

Następnym problemem jest ogólna koncepcja organów zarządzania przedsiębiorstwem, a w szczególności wzajemnego stosunku do siebie organów społecznych i zawodowych.

Projekty Zespołu X wychodzą z założenia względnej równorzędności tych organów: dyrektor — powoływany w zasadzie przez organ założycielski — jest jak gdyby reprezentantem państwa w przedsiębiorstwie, organy samorządu reprezentują załogę i są przez nią powoływane. Dyrektor jest wprawdzie także wykonawcą uchwał rady załogi, poza tym jednak ma własne, niezależne od samorządu kompetencje, w związku z czym rozgranicza się ściśle kompetencje organów samorządu od kompetencji dyrektora, rozróżniając wśród uprawnień samorządu kompetencje do stanowienia, opiniowania itp. Stosunek wzajemny do siebie dyrektora i samorządu opiera się na idei wzajemnej kontroli i „hamowania”, co wyraża się w prawie wzajemnego wstrzymywania wykonywania decyzji; stosunek ten opiera się także na koncepcji sporu prawnego między samorządem a dyrektorem, traktowanymi jako równorzędne strony, rozpatrywanego najpierw przez komisję mediacyjną, a później nawet przez państwowy arbitraż gospodarczy. Koncepcja powyższa nie jest całkowicie zgodna z zasadą samorządności przedsiębiorstwa, ponadto w pewnym sensie atomizuje przedsiębiorstwo, w konsekwencji musi także osłabić efektywność jego działalności poprzez możliwość sporów prawnych między organami tego samego przedsiębiorstwa.

Projekty społeczne idą z reguły w kierunku przypisywania organom samorządu roli czynnika nadrzędnego, dyrektorowi zaś znaczenia wyłącznie wykonawczego. Jest to konsekwencją godnej pochwały tendencji do pogłębienia samorządności. W konsekwencji: dyrektor jest powoływany i odwoływany przez samorząd; nie rozgranicza się kompetencji samorządu od dyrektora, przyjmując ogólną zasadę, iż dyrektor jest wykonawcą decyzji samorządu; projekty nie przewidują żadnych wzajemnych uprawnień kontrolnych i zawieszających wzajemne decyzje; nie przewiduje też możliwości prawnego sporu między samorządem a dyrektorem, gdyż samorząd jest „ostatnią instancją” w przedsiębiorstwie. Koncepcje te ugruntowują samorządność przedsiębiorstwa i scalają przedsiębiorstwo w jedną całość, zapewniając przez to większą jego sprawność. Wykazują natomiast tę wadę, iż nie przewidują w ogóle istnienia w przedsiębiorstwie organów, których zadaniem byłoby przeciwdziałanie partykularnym i egoistycznym tendencjom, niebezpieczeństwu bez wątpienia całkowicie realnemu. Obowiązkiwanie ogólnych przepisów oraz systemu parametrów nie wystarcza; z tego punktu widzenia konieczne jest stworzenie odpowiednich gwarancji o charakterze instytucjonalnym.

Aby ukształtować w sposób prawidłowy strukturę i kompetencje organów przedsiębiorstwa, należy uwzględnić konieczność zabezpieczenia: pełnej samorządności przedsiębiorstwa, czynnika ogromnie ważnego w systemie bodźców pobudzających załogę do skutecznego działania; merytorycznie trafnego i sprawnego (szybkiego i elastycznego) działania; ochrony interesu ogólnospołecznego w działalności przedsiębiorstwa (interesów gospodarki narodowej jako całości oraz przestrzegania obowiązującego prawa). Ponieważ zaś stopień samorządności przedsiębiorstw nie może być taki sam (patrz wyżej), odpowiednio do tego powinna być różnicowana koncepcja organów przedsiębiorstwa.

Koncepcja projektów Zespołu X powinna być zachowana wyłącznie w odniesieniu do przedsiębiorstw użyteczności społecznej ze względu na ich specyficzną funkcję, powodującą — z konieczności — znaczne ograniczenie ich samorządności.

Natomiast we wszystkich pozostałych przedsiębiorstwach, tj. zarówno o podstawowym znaczeniu dla gospodarki, jak i we wszystkich innych (przedsiębiorstwach wspólnoty pracowniczej), optymalnym rozwiązaniem wydaje się być następujący trójczłonowy model ich organów.

Zarządzanie przedsiębiorstwem należy do organów samorządu oraz dyrektora i jego zastępców. Dyrektor jest powoływany (i odwoływany) przez samorząd na podstawie konkursu i na podstawie umowy z samorządem, przy zachowaniu prawa weta ze strony organu założycielskiego. Dyrektor jest w zasadzie wykonawcą woli samorządu, niemniej zachowuje

pewne własne kompetencje; linia podziału powinna przebiegać między ustaleniem ogólnego kierunku działalności przedsiębiorstwa i pewnymi decyzjami w sprawach indywidualnych, co powinno być zastrzeżone do wyłącznej kompetencji samorządu, a podejmowaniem decyzji w indywidualnych sprawach nie zastrzeżonych do decyzji samorządu, co powinno należeć do dyrektora; w tym ostatnim zakresie dyrektor może podejmować decyzje bez zasięgnięcia opinii samorządu, może jednak także zwrócić się o taką opinię.

Tak ukształtowany podział kompetencji między samorządem a dyrektorem oznacza, iż brak będzie podstaw do rozróżnienia między uchwałami stanowczymi a niewiązującymi opiniami; stanowisko samorządu musi mieć dla dyrektora zawsze charakter wiążący. Ponadto brak będzie podstawy do rozróżnienia między obowiązkową a fakultatywną dla dyrektora opinią samorządu (por. art. 24 ust. 2 projektu rządowego), gdyż we wszystkich sprawach indywidualnych zastrzeżonych do wyłącznych kompetencji samorządu opinia samorządu będzie miała charakter obligatoryjny. Wyłączne kompetencje samorządu winna wykonywać rada załogi; powinny należeć do niej sprawy wyszczególnione w projekcie ustawy Zespołu X, w wyliczeniu uchwał o charakterze stanowiącym oraz obowiązkowych opinii rady załogi. Należałoby jeszcze rozważyć, czy w sprawach indywidualnych zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji rady załogi nie należałoby dać dyrektorowi możliwości odwołania się do ogólnego zebrania pracowników przedsiębiorstwa.

Tak ukształtowany stosunek między samorządem załogi a dyrektorem przedsiębiorstwa wyklucza możliwość uprawnień do wstrzymywania wzajemnych decyzji oraz sporów prawnych między samorządem a dyrektorem przedsiębiorstwa. Dyrektor nie wykonujący decyzji samorządu będzie po prostu odwoływał.

Przy tak ukształtowanym wzajemnym stosunku oraz kompetencjach samorządu z jednej strony i dyrektora przedsiębiorstwa z drugiej zachodzi pilna potrzeba powołania w przedsiębiorstwie dodatkowego organu, którego zadaniem byłoby czuwanie nad przestrzeganiem interesu ogólnospołecznego. Jego pozycja powinna być całkowicie niezależna od innych organów przedsiębiorstwa i opierać się na powiązaniu z organem założycielskim; można by powiedzieć, iż organ, o którym tutaj mowa, działałby poniekąd w zastępstwie organu założycielskiego. W skład takiego organu powinny wchodzić wyłącznie osoby spoza przedsiębiorstwa, powoływane na zasadzie parytetu, o składzie następującym: trzy osoby desygnowane po jednej przez organ założycielski, bank finansujący działalność przedsiębiorstwa oraz NIK; trzy osoby powoływane przez załogę w identycznym trybie, jako organy samorządu załogi; przewodniczyłaby osoba desygnowana przez organ założycielski, która poza tym miałaby dwa głosy. Organ taki posiadałby wyłącznie uprawnienia kontrolne, inicjujące oraz sygnalizacyjne; w ustawie należałoby najpierw ogólnie stwierdzić, iż zadaniem tego organu jest czuwanie nad przestrzeganiem prawa i zasad prawidłowej gospodarki, a ponadto w przykładowym wyliczeniu należałoby wskazać na przypadki, w których interwencja tego organu byłaby szczególnie wskazana, np. kontrola rachunku wyników i bilansu przedsiębiorstwa, badanie legalności uchwał samorządu i decyzji dyrektora przedsiębiorstwa, przestrzeganie zasad ochrony środowiska, przestrzeganie zasad ochrony konsumenta. Należałoby wyraźnie powiedzieć, iż organ ten ma tylko uprawnienia kontrolne i inicjujące. W przypadku zaś stwierdzenia naruszenia prawa, ogólnego interesu gospodarki narodowej oraz zasad prawidłowej gospodarki, należałoby nałożyć na ten organ obowiązek sygnalizacji do organu założycielskiego. Ten ostatni dopiero miałby prawo wstrzymania decyzji każdego organu przedsiębiorstwa (dyrektora i organów samorządu).

Na tym tle należy dopuścić możliwość sporu prawnego między przedsiębiorstwem a jego organem założycielskim, rozstrzyganego w oparciu o rozwiązania przyjęte w projekcie Zespołu X, odnoszące się do sporów między dyrektorem a samorządem (komisja rozjemcza — państwowy arbitraż gospodarczy). Spory czysto gospodarcze nie powinny jednak należeć do kompetencji państwowego arbitrażu gospodarczego, gdyż nie ma on do tego kwalifikacji merytorycznych; w sporach tych należałoby przyjąć rozstrzygnięcie komisji rozjemczej jako ostateczne; do państwowego arbitrażu gospodarczego powinny należeć spory o prawo, tj. o legalność decyzji organów przedsiębiorstwa.

Proponowany tu organ powinien składać się z wybitnych fachowców. Sprzyjać temu będzie projektowana reforma na szczeblu dotychczasowych jednostek nadrzędnych przedsiębiorstw, tj. ministerstw i zjednoczeń. Zwolnieni w jej wyniku pracownicy mogliby być znakomicie wykorzystywani bezpośrednio w przedsiębiorstwach jako członkowie omawianych tu organów, by służyli swoją wiedzą i doświadczeniem przedsiębiorstwom jako podstawowym oraz najważniejszym ogniwom gospodarki. Na tej drodze powstałaby więc możliwość zatrudnienia osób, którym w wyniku reformy grozi brak pracy.

Najwłaściwszą nazwą dla proponowanego tutaj organu jest „rada nadzorcza”.

W przedsiębiorstwach, w których działałaby rada nadzorcza, byłaby całkowicie zbędna proponowana w projekcie Zespołu X jako fakultatywny organ przedsiębiorstwa — rada techniczno-ekonomiczna. Natomiast proponowane również w tym projekcie i *de facto* wszędzie nieformalnie działające kolegium przedsiębiorstwa, jak również komisja do rozstrzygania sporów majątkowych między jednostkami organizacyjnymi wchodzącymi w skład przedsiębiorstwa, zachowywałyby swój status.

7. USTALANIE ZADAŃ GOSPODARCZYCH PRZEDSIĘBIORSTWA

Sprawa ta ma zasadnicze znaczenie ze względu na zasadę samodzielności przedsiębiorstwa, z drugiej jednak strony także z punktu widzenia możliwości zaspokojenia potrzeb społecznych, dla których przedsiębiorstwo powstało.

Projekt Zespołu X wypowiada słuszną myśl, iż przedsiębiorstwo ustala swój plan społeczno-gospodarczy — w zasadzie — w pełni autonomicznie, przewiduje jednak zarazem dla wszystkich przedsiębiorstw trzy wyjątki, a mianowicie ze względu na potrzeby obrony kraju, w przypadku klęski żywiołowej oraz ze względu na konieczność wykonania zobowiązań międzynarodowych; w przypadkach tych nałożenie na przedsiębiorstwo dodatkowych zadań przez organ założycielski następuje w drodze umowy między tym organem a przedsiębiorstwem. Projekt przepisów wykonawczych do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych przewiduje ponadto, że na przedsiębiorstwa użyteczności publicznej organ założycielski może nałożyć drogą decyzji administracyjnej obowiązek realizacji dodatkowych zadań, jeżeli jest to niezbędne dla zaspokojenia potrzeb ludności w dziedzinie objętej działalnością tego przedsiębiorstwa.

Przytoczone rozwiązanie zawiera trzy podstawowe mankamenty. Po pierwsze, nie uwzględnia szczególnej sytuacji przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki, sprawującej, iż w pełni autonomiczne ustalanie przez nie ich zadań gospodarczych nie może zdać egzaminu; przedsiębiorstwa te (np. przemysł stoczniowy, przemysł wydobywczy) zaspokajają tak ważne potrzeby społeczne, iż nie mogą w tym zakresie być pozostawione poza możliwością sterowania ich zadaniami gospodarczymi przez państwo; przejście do porządku dziennego nad powyższym stworzy fikcję niemożliwą w praktyce do utrzymania i zachęcającą do naruszania prawa. Po drugie, ograniczenie możliwości umowy na dodatkowe zadania gospodarcze pomiędzy organem założycielskim a przedsiębiorstwem tylko do trzech wymienionych przypadków jest nieporozumieniem; przecież umowa jest wyrazem dobrowolności, na tej więc zasadzie powinna być zawsze możliwa umowa między organem założycielskim (zresztą także innym organem państwowym) a przedsiębiorstwem, a nie tylko w tych trzech przypadkach. Po trzecie wreszcie, projekt zawiera jednolite rozwiązanie dla wszystkich rodzajów przedsiębiorstw, podczas gdy różna ich sytuacja i związany z tym różny stopień ich samodzielności i samorządności stwarza konieczność zróżnicowania rozwiązań prawnych także w tym zakresie.

Sprawa nakładania na przedsiębiorstwo „z zewnątrz” dodatkowych zadań gospodarczych powinna być w związku z tym rozwiązana w następujący sposób:

Ogólną zasadą obowiązującą w stosunku do wszystkich przedsiębiorstw winno być:

1) przedsiębiorstwo ustala swój plan społeczno-gospodarczy w sposób autonomiczny, m.in. w oparciu o informacje płynące z narodowego planu społeczno-gospodarczego;

2) przyjęcie przez przedsiębiorstwo dodatkowych zadań gospodarczych „z zewnątrz” może mieć miejsce wyłącznie w trybie dobrowolnym, a mianowicie na drodze porozumienia zawartego między przedsiębiorstwem a podmiotem trzecim (w zasadzie będzie to organ założycielski); ustawa powinna bliżej określać przedmiot porozumienia, sankcje jego nieprzebrzegania oraz tryb postępowania (administracyjnego czy przed państwowym arbitrażem gospodarczym, w którym będzie można dochodzić wynikających z niego roszczeń; jest to konieczne ze względu na niecywilny charakter takiego porozumienia, a także ze względów czysto instrukcyjnych.

Wyjątkowo ustawa powinna przewidywać możliwość „nakładania” na przedsiębiorstwo „z zewnątrz” (przede wszystkim — przez organ założycielski) dodatkowych zadań gospodarczych, a więc w trybie przymusowym. Wyjątki te powinny być zróżnicowane w zależności od rodzaju przedsiębiorstw:

1) najdalej idący przymus powinien mieć miejsce w odniesieniu do przedsiębiorstw użyteczności publicznej; jego narzędziem powinna być decyzja administracyjna; opisane wyżej rozwiązanie zawarte w projekcie przepisów wykonawczych do ustawy o przedsiębiorstwach państwowych jest w pełni trafne, także w tym fragmencie, w którym jest mowa o zatwierdzeniu planu przedsiębiorstwa przez organ założycielski; naturalnie, od decyzji takiej musi istnieć możliwość sprzeciwu, a nawet skargi do państwowego arbitrażu gospodarczego, a to zgodnie z ogólną zasadą, o której będzie mowa dalej;

2) przymus nie tak daleko idący powinien być możliwy w stosunku do przedsiębiorstw o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej (patrz wyżej); jego narzędziem powinno być porozumienie o charakterze obligatoryjnym (obowiązkowym). Źródłem obowiązku zawarcia tego porozumienia powinny być szczególne okoliczności wskazane w ustawie (potrzeby obrony kraju, klęska żywiołowa, wykonanie zobowiązań międzynarodowych, a także potrzeby kooperacji gospodarczej co do treści tych porozumień, sankcji na wypadek ich niewykonania itp.); ustawa powinna odsyłać do przepisu o dobrowolnych porozumieniach w sprawie dodatkowych zadań gospodarczych (patrz wyżej); gdyby przedsiębiorstwo odmówiło zawarcia takiego porozumienia, należałoby przewidzieć drogę arbitrażowego sporu przedumownego, w którym nastąpiłoby ustalenie treści porozumienia.

8. GRUPOWANIE PRZEDSIĘBIORSTW

Koncepcja zrzeszeń przedsiębiorstw jako prawnej formy ich grupowania jest prawidłowa, gdyż dobrze zabezpiecza z jednej strony potrzeby racjonalnej koncepcji gospodarczej, z drugiej — samodzielność przedsiębiorstw. Dlatego postanowienia w tym przedmiocie zawarte w projekcie ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz w projekcie przepisów wykonawczych do tej ustawy nie nasuwają w zasadzie wątpliwości, z następującymi wyjątkami.

Po pierwsze, projekt ustawy przewiduje wiele możliwości koncentracji przedsiębiorstw państwowych, a mianowicie w postaci zrzeszenia oraz „zgrupowania przy istniejącym przedsiębiorstwie państwowym”. W dalszych jednak przepisach tylko zrzeszenia są przedmiotem bliższych unormowań, natomiast co do zgrupowań przy istniejącym przedsiębiorstwie państwowym nie ma dalej ani słowa, i to ani w samej ustawie, ani w przepisach wykonawczych. Stanowiłoby to lukę w prawie, którą trzeba koniecznie wypełnić.

Po drugie, przepisy projektu Zespołu X nie stawiają dostatecznie wyraźnej i wysokiej tamy przeciwko odradzaniu się zjednoczeń pod płaszczykiem zrzeszeń. Szczególnie niebezpieczne z tego punktu widzenia są następujące postanowienia projektu.

Projekt przewiduje, iż zrzeszenie zarejestrowane będzie miało osobowość prawną. Nie jest jasne, komu ta osobowość będzie służyła, a mianowicie czy całemu zgrupowaniu, czy samej tylko centrali tego zgrupowania. Należy przypomnieć, iż na gruncie obowiązujących dotąd przepisów zjednoczenie jako centrala ma osobowość prawną, nie ma jej natomiast zjednoczenie rozumiane jako całe zgrupowanie przedsiębiorstw.

Patrząc na tę rzecz z tego punktu widzenia należy stwierdzić przede wszystkim, iż brak jest jakiegokolwiek uzasadnienia, aby nadawać osobowość prawną zrzeszeniu jako zgrupowa-

niu; przeczyłoby to zasadzie samodzielności zgrupowanych w zrzeszeniu przedsiębiorstw, jako że zrzeszenie mogłoby występować w obrocie prawnym poniekąd w miejsce samych przedsiębiorstw. Natomiast posiadanie osobowości prawnej przez samą centralę zrzeszenia może właśnie rodzić niebezpieczeństwo rozrastania się tej centrali i przeobrażenia się jej w końcu w organizację w rodzaju dzisiejszego zjednoczenia. Z tych więc względów nadawanie zrzeszeniu osobowości prawnej jest całkowicie niepotrzebne. Gdyby zaś zrzeszenie chciało prowadzić jakąś gospodarczą lub inną (np. naukowo-badawczą) wspólną działalność na potrzeby członków zrzeszenia, to wystarczą do tego celu inne struktury organizacyjnoprawne, jak wspólne przedsiębiorstwo czy jednostka o mniejszym charakterze, zlokalizowana przy jednym ze zrzeszonych przedsiębiorstw bądź zorganizowana jako samodzielny zakład wyposażony w ograniczoną zdolność prawną.

Projekt rządowy przewiduje, iż organem wykonawczym rady zrzeszenia jest „dyrekcja”, a więc organ kolektywny. Także i pod tym szyldem może rozwinąć się w przyszłości twór w rodzaju dzisiejszego zjednoczenia. Byłoby z tego punktu widzenia lepiej, gdyby przepis mówił tylko o „dyrektorze”. Dla obsługi administracyjno-biurowej można powołać sekretariat czy biuro administracyjne. Zapobiegnie to — być może — zbytniemu rozrastaniu się aparatu biurokratycznego w zrzeszeniach.

Wreszcie reminiscencją zjednoczeń będą także przymusowe zjednoczenia przewidziane w projekcie Zespołu X tylko na zasadzie wyjątku. Potrzeba tego nie może być kwestionowana. Wydaje się jednak, że przewidziany w projekcie okres pięciu lat, na który mogą być powoływane zrzeszenia przymusowe, jest stanowczo za długi, sprzyjający stabilizacji takich zrzeszeń; proponuje się okres dwuletni jako maksymalny.

9. SAMODZIELNOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTWA I NADZÓR NAD PRZEDSIĘBIORSTWEM

Samodzielność przedsiębiorstw jest podstawowym elementem reformy gospodarczej, w związku z tym ma ogromne znaczenie. W ustawie o przedsiębiorstwach państwowych powinna być wyrażona w dwojaki sposób.

Po pierwsze, przez zamieszczenie w niej odpowiednich norm ogólnych. Projekt Zespołu X zawiera sformułowania całkowicie wystarczające z tego punktu widzenia. Stwierdza on, że przedsiębiorstwo państwowe jest samodzielną organizacją gospodarczą (art. 1), samodzielnie prowadzi działalność gospodarczą (art. 2), a ponadto iż jest osobą prawną (art. 1), co jest skrótoowym wyrażeniem relatywnie pełnej samodzielności w stosunkach cywilnoprawnych. Ponadto stwierdza także, iż organy przedsiębiorstwa decydują we wszystkich sprawach przedsiębiorstwa (art. 4), organy państwowe mogą zaś podejmować decyzje w zakresie działalności przedsiębiorstwa państwowego tylko w przypadkach przewidzianych przepisami ustawy (art. 4 ust. 2), a organ założycielski oraz organ sprawujący nadzór mają prawo władcze wkraczania w sprawy przedsiębiorstwa tylko w przypadkach wyraźnie przewidzianych przepisami ustawy (art. 47). Dla zabezpieczenia pełnej samodzielności należy użyte w powołanych postanowieniach sformułowanie „przepisami ustawy” rozumieć w sensie samej ustawy o przedsiębiorstwach.

Samodzielność przedsiębiorstw państwowych winna ponadto znaleźć wyraz i zabezpieczenie w rozumieniu poszczególnych elementów ich struktury organizacyjno-prawnej, a w szczególności co do: 1) prawnego reżimu majątku przedsiębiorstwa, 2) jego organów, 3) sposobu ustalania jego zadań gospodarczych, 4) sposobu tworzenia zgrupowań przedsiębiorstw, 5) systemu finansowego przedsiębiorstwa oraz 6) nadzoru państwowego nad jego działalnością. Elementy od 1 do 4 zostały już omówione we wcześniejszych punktach, obecnie należy poświęcić kilka słów dwóm ostatnim.

Ogromnie ważne znaczenie dla zabezpieczenia samodzielności przedsiębiorstwa ma sprawa jego systemu finansowego. Brak uregulowania podstawowych kwestii z tego punktu widzenia może w przyszłości całkowicie przekreślić samą zasadę, tak jak to już było niejednokrotnie w przeszłości. Dlatego już w samej ustawie o przedsiębiorstwach powinny być uregulowane podstawowe zasady dotyczące następujących kwestii:

- 1) akumulacji finansowej i zysku przedsiębiorstwa,
- 2) form rozliczeń przedsiębiorstwa z budżetem z tytułu akumulacji finansowej (podatek obrotowy) i zysku (podatek dochodowy),
- 3) obligatoryjnych funduszy przedsiębiorstw (fundusz rozwojowy, fundusz rezerwowy oraz fundusz udziału w zyskach), przy czym przepisy powinny dopuszczać tworzenie przez przedsiębiorstwo innych funduszy w oparciu o postanowienia statutu,
- 4) finansowania działalności inwestycyjnej, przy założeniu, że inwestycje o charakterze odtworzeniowo-modernizacyjnym są finansowane ze środków przedsiębiorstwa (fundusz amortyzacyjny) na podstawie nieskrępowanej decyzji samego przedsiębiorstwa,
- 5) finansowania działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstwa, przy przyjęciu zasady jego samofinansowania.

Co do nadzoru Państwa nad przedsiębiorstwem, to projekt Zespołu X zakłada prawidłowo, iż ingerencja w formie władczej (decyzji) jest dopuszczalna jedynie w przypadkach przewidzianych w przepisach samej ustawy o przedsiębiorstwach. Dalej art. 45 określa prawidłowo prawa i obowiązki organu nadzoru nad przedsiębiorstwem. Wreszcie art. 48 przewiduje trafnie możliwość sprzeciwu od każdej decyzji organu sprawującego nadzór i ewentualnie możliwość skargi do państwowego arbitrażu gospodarczego. Trafny jest także przepis o możliwości dochodzenia odszkodowania od organu, którego decyzja spowodowała szkodę w majątku przedsiębiorstwa; projekt zawiera tutaj jednak pewną lukę, a mianowicie nie określa bliżej ani przesłanek, ani zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej, mimo iż przepisy kodeksu cywilnego nie zawierają wystarczającej regulacji prawnej tego zagadnienia, a ponadto może być nawet wątpliwe, czy istnieje podstawa do stosowania w tym przypadku prawa cywilnego (stosunek między przedsiębiorstwem a organem sprawującym nadzór ma charakter administracyjnoprawny).

Koordinator: *Stanisław Włodyka*

PRAWO ROLNE

Pierwszy skład komisji pracującej nad prawem rolnym zaproponowano 7 III 1981 r., decydując się jednocześnie na wyodrębnienie tej problematyki z ogółu prawa cywilnego¹. Ponieważ nie wszyscy zaproponowani do współudziału pracę tę podjęli, prof. dr Stefan Grzybowski pismem z 30 X 1981 r. ograniczył skład komisji do osób, które pisemnie potwierdziły zgodę na uczestnictwo w niej². Prace trwały do początku grudnia 1981 r., tak iż notatki z ostatniego posiedzenia nie zdążono już przepisać na maszynie³. Komisją Prawa Rolnego kierował prof. Walerian Pańko.

¹ Por. Załącznik 1.

² Por. Załącznik 5.

³ Por. Załącznik 7.

Załącznik 1

PROPONOWANY SKŁAD KOMISJI PRAWA ROLNEGO CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH

1. Arczyński Jerzy, wizytator PBN, Końskie
2. Balon Adam, adw., Zespół Adwokacki nr 10, Kraków, ul. Mogilska 11
3. mgr Banaszekiewicz J., SGGW AR, Warszawa, KOSE NSZZ „Solidarność” Rolników Indywidualnych
4. dr Bidziński Z., SSW Kraków
5. dr Budzinowski Roman, Zakład Prawa Rolnego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Armii Czerwonej 90
6. dr Czarny Zbigniew, Instytut Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot, ul. Armii Czerwonej 113b
7. doc. dr Drozd Edward, Instytut Prawa Cywilnego UJ, Kraków
8. Frydrychowicz J., wizytator PBN, Katowice
9. mgr Furgalski Stanisław, SSW, PBN, Kraków
10. dr Gładyszowski J., adw. Zespół Adwokacki nr 2, Kraków, Szewska 1
11. dr Gniewek Edward, Wydział Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego
12. prof. dr Grzybowski Stefan, Kraków, ul. Michałowskiego 9/6
13. prof. dr Klein Alfred, Wydział Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego
14. Holocher Ewa, PBN, Kraków
15. dr Kapera Jerzy, SSR dla Krakowa-Nowej Huty w Krakowie
16. Kosch Jan, adw., Zespół Adwokacki nr 17, Kraków, Przy Rondzie 53
17. prof. dr Kostecki Apoloniusz, Katedra Prawa Finansowego, Uniwersytet Jagielloński
18. dr Kordasiewicz Bogudar, Wydział Prawa Uniwersytetu Warszawskiego
19. dr Korzycka Małgorzata, Zakład Prawa Rolnego UW, Warszawa, Krakowskie Przedmieście 26/28
20. Kurowska Teresa, Instytut Administracji i Zarządzania UŚL, Katowice, ul. Bankowa 14
21. doc. dr Lichorowicz Aleksander, Instytut Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków
22. Majewska Joanna, PBN, Kraków
23. Majorowicz Józef, SSN, Warszawa
24. dr Nadler Józef, Zakład Prawa Rolnego Uniwersytetu Wrocławskiego, ul. Uniwersytecka 22/26
25. dr Oleszko Aleksander, Prezes Sądu Wojewódzkiego w Rzeszowie
26. Ostafil Jerzy, adw., Zespół Adwokacki nr 16 w Krakowie
27. doc. dr Pańko Walerian, Instytut Administracji i Zarządzania UŚL, Katowice, ul. Bankowa 14
28. prof. dr Pazdan Maksymilian, Wydział Prawa UŚL, Katowice
29. dr Pierć Andrzej, Instytut Państwa i Prawa PAN
30. doc. dr Policzekiewicz Zawadzka Zofia, Wydział Prawa Uniwersytetu M.C.S., Lublin
31. dr Prutis Stanisław, Zakład Prawa Cywilnego filii UW w Białymstoku, ul. Mickiewicza 1
32. Sadowski Marek, SSR dla Krakowa-Podgórze w Krakowie
33. dr Safian Dorota, Instytut Prawa Cywilnego UW
34. Solecki Stanisław, adw., Zespół Adwokacki nr 14 w Krakowie
35. doc. dr Selwa Jan, Wydział Prawa Uniwersytetu Wrocławskiego
36. dr Radomska Ewa, Wydział Prawa U.M.K. w Toruniu

37. Urbanik Andrzej, PBN, Kraków
38. dr Wierzbowski Błażej, Zakład Prawa Rolnego U.M.K. w Toruniu
39. Wolański Andrzej, SSR dla Krakowa-Podgórze w Krakowie
40. prof. dr Wójcik Sylwester, Instytut Prawa Cywilnego, Uniwersytet Jagielloński
41. doc. dr Zieliński Andrzej, Wydział Prawa Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu

Alfred Klein

UWAGI DO PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE USTAWY: KODEKS CYWILNY

Propozycje zmian przepisów o dziedziczeniu gospodarstw rolnych idą w zasadzie we właściwym kierunku. Zmiany te nie są jednak dostatecznie konsekwentne, a przy tym nie umniejszają komplikacji w regulacji dziedziczenia gospodarstw rolnych, ponieważ:

1) nadal utrzymuje się sprzeczność między koncepcją jednej masy spadkowej (obejmującej także gospodarstwo rolne) przy utrzymaniu dwóch zróżnicowanych kręgów spadkobierców ustawowych;

2) niektórym spadkobiercom przyznaje się zdolność do dziedziczenia gospodarstwa rolnego głównie w tym celu, by zapewnić im świadczenia alimentacyjne. Tym sposobem nadal przepisy o dziedziczeniu gospodarstw rolnych mają pełnić dwie, nie zawsze zgodne ze sobą, funkcje: zapewnienia gospodarstwu najlepszemu dziedziczy i zapewnienia świadczeń alimentacyjnych osobom małoletnim, uczącym się i niezdolnym do pracy;

3) nadal utrzymuje się regulację, wedle której o dziedziczeniu gospodarstwa rolnego (o tym, kto je faktycznie otrzymuje) decydują sytuacje z dwóch różnych chwil: z chwili otwarcia spadku i z chwili działu spadku.

Wydaje się, że zasygnalizowane w projekcie ustawy zmieniającej kodeks cywilny tendencje nowej regulacji dziedziczenia gospodarstw rolnych usprawiedliwiają zgłoszenie następujących wniosków:

I. Przede wszystkim, w sytuacji gdy w projekcie przewiduje się, że w pewnych przypadkach gospodarstwo rolne mogą dziedziczyć spadkobiercy na zasadach ogólnych (art. 1063 w brzmieniu projektu), skomplikowana regulacja dziedziczenia gospodarstw rolnych służy właściwie już tylko temu, by gospodarstwo rolne przypadło temu za spadkobierców, który daje rękojmię należytego prowadzenia go. Należy zatem powrócić do prostej regulacji z dawnego prawa spadkowego: zrezygnować z odrębnej regulacji dziedziczenia gospodarstw rolnych, a tylko w razie działu spadku sąd winien przyznać gospodarstwo rolne temu za spadkobierców, który daje rękojmię należytego prowadzenia gospodarstwa. W kodeksie cywilnym — lub w odrębnym akcie normatywnym (rozporządzeniu wykonawczym) — należy jednak ustalić pierwszeństwo na rzecz niektórych spadkobierców, w szczególności na rzecz:

1) spadkobierców, którzy w danym gospodarstwie rolnym pracowali (w razie istnienia kilku takich spadkobierców, na rzecz tego z nich, który pracował najdłużej),

2) spadkobierców, którzy odpowiadają warunkom wymaganym przy nabywaniu własności nieruchomości rolnej w drodze przeniesienia własności.

Równocześnie należy wrócić do przyznania spłat wszystkim spadkobiercom, którzy nie otrzymali gospodarstwa rolnego. Aby nie dopuścić do nadmiernego obciążenia gospodarstw rolnych długami z tego tytułu, należy przyznać sądowi możliwość obniżenia spłat tym spadkobiercom, którzy w danym gospodarstwie rolnym albo w ogóle nie pracowali, albo pracowali krótko. Wszystkie spłaty winny być przez sąd rozkładane na dłuższy okres (np. na 20 lat) i tylko małoletnim i niezdolnym do pracy współspadkobiercom winny być przyznawane spłaty w ratach miesięcznych i w pewnej minimalnej wysokości, co może prowadzić do konieczności wcześniejszej spłaty należności. Z tego też względu w stosunku do należności z tytułu zwykłych spłat sąd winien mieć możliwość odraczania terminów ich płatności.

Proponowane rozwiązanie jest proste. Nie jest także pozbawione pewnych ujemnych konsekwencji w stosunku do regulacji zamierzonej w projekcie. Przede wszystkim przynajmniej spłatę w zasadzie wszystkim spadkobiercom, którzy nie otrzymali gospodarstwa rolnego (wielkość pozostałego majątku spadkowego, jak i zaliczenie przysporzeń może doprowadzić do tego, że przy działu spadku nie otrzymają żadnych spłat). Jest to jednak zgodne w znacznym stopniu z praktyką, zwłaszcza że obecnie przynajmniej się spłaty tym spadkobiercom, którzy w chwili działu spadku pracowali w gospodarstwie rolnym spółdzielni produkcyjnej lub byli przynajmniej jej członkami, a w projekcie krąg podmiotów uprzywilejowanych chce się jeszcze bardziej rozszerzyć (art. 1075 § 3 i 4). Ponadto wyłącza się z kręgu ustawowych spadkobierców gospodarstw rolnych osoby powołane w drugiej kolejności, jeśli są wprawdzie powołani. Wydaje się jednak, że jeśli już dopuszcza się i tak dziedziczenie gospodarstwa rolnego przez osoby nie mające kwalifikacji do ich prowadzenia, to instrumentów skłaniających do przekazania gospodarstw rolnych w fachowe ręce należy szukać poza prawem spadkowym, w szczególności w prawie podatkowym.

II. Jeśli odrzucić powyższą koncepcję, to należy przynajmniej wyraźnie przyjąć w k.c. koncepcję dwóch mas majątkowych spadkodawcy, z odrębnymi kręgami spadkobierców ustawowych. Należy także znieść wyłączenie — po działu spadku — odpowiedzialności spadkobierców, którzy gospodarstwa nie otrzymali, za długi związane z gospodarstwem rolnym (art. 1081). Taka reguła może działać tylko w stosunkach między współspadkobiercami, nie powinna jednak wpływać na sytuację wierzycieli spadku (pozostały majątek może być czasami znaczny i równocześnie pochodzić z efektów uzyskanych w wyniku prowadzenia gospodarstwa rolnego, czemu może towarzyszyć znaczne zadłużenie gospodarstwa rolnego).

III. W każdym razie celowe wydaje się wprowadzenie w projekcie ustawy następujących zmian:

1) art. 1065 projektu: zdolność do dziedziczenia testamentowego należy przyznać wszystkim spadkobiercom ustawowym; jest to konsekwencja przyznania zdolności do dziedziczenia gospodarstwa rolnego w pewnych sytuacjach wszystkim spadkobiercom ustawowym (art. 1063 projektu);

2) należy znieść postanowienie § 3 i 4 art. 1075 projektu (jak i odpowiedniego fragmentu § 1 art. 1075 k.c.), nie wydaje się bowiem szczęśliwe „napędzanie” ludzi do rolnictwa przez przepisy o spłatach i to kosztem otrzymującego — w wyniku działu spadku — gospodarstwo rolne. Jeśli wprowadzić jakieś przywileje, to raczej na rzecz tych, którzy gospodarstwa nie otrzymali, chociaż (także) w spadkowym gospodarstwie jakiś czas pracowali;

3) celowe i zasadne wydaje się zniesienie zdania 2 w § 1 art. 1071 k.c. (17-letni spadkobierca pracujący w gospodarstwie rolnym spadkowym może być właściwszym gospodarzem od posiadającego teoretyczne kwalifikacje pełnoletniego współspadkobiercy);

4) przy okazji nowelizacji k.c. warto zerwać ze zniesieniem solidarnej odpowiedzialności współspadkobierców za długi spadkowe z chwilą działu spadku (art. 1034 k.c.). Prowadzi to do nieuzasadnionego pogorszenia sytuacji wierzycieli spadku. W sytuacji gdy to spadkobiercy, a nie wierzyciele, nie mają żadnego wpływu (i nie mogą mieć) na wyniki działu spadku, spadkobiercy winni nadal odpowiadać solidarnie za długi spadkowe; dział spadku nie powinien wpływać na sytuację wierzycieli. Dział spadku nie wyklucza równocześnie możliwości powstawania roszczeń regresowych między współspadkobiercami.

UWAGI DOTYCZĄCE PROJEKTU USTAWY O GOSPODARCE TERENAMI NIEROLNICZYMI

Punktem wyjścia sformułowania postulatów legislacyjnych w zakresie problematyki „gospodarki terenami w miastach i osiedlach...” uczyniono ww. projekt ustawy o gospodarce terenami nierolniczymi (Warszawa, grudzień 1980). W zasadzie projekt ten czyni zadość oczekiwaniom, jeśli chodzi o koncepcję tego typu aktu prawnego i uchylenie obowiązujących dotychczas w tym względzie przepisów. Należałoby jednak zgłosić następujące zastrzeżenia lub uwagi.

I. SPRAWY NATURY OGÓLNEJ

1. Proponuje się zniesienie instytucji prawa pierwokupu lub wykupu, wychodząc z założenia, że wystarczają w tym względzie dla zabezpieczenia interesu ogólnospołecznego przepisy ustawy wywłaszczeniowej, jednakże w wypadku zachowania prawa pierwokupu lub wykupu należy bezwzględnie dążyć do wprowadzenia zasady, że w tych wypadkach stawki odszkodowań winny być dostosowane do cen wolnorynkowych, a równocześnie stworzyć możliwość wyceny nieruchomości w przypadkach spornych także na drodze postępowania sądowego. Podobny postulat w zakresie wysokości stawek odszkodowań dotyczy wypadków przejmowania przez Skarb Państwa własności działek, o których mowa w rozdziale 4 projektu ustawy (pt. Tereny budowlane).

2. Istnieje równocześnie potrzeba zmiany ustawy wywłaszczeniowej, zwłaszcza w zakresie zasad i wysokości ustalanych stawek odszkodowań (analogicznie jak była o tym mowa w uwadze pierwszej).

II. KWESTIE KONKRETYCH SFORMUŁOWAŃ LUB PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH PROJEKTU

1. W art. 1 ust. 2 na końcu należy zastrzec, że chodzi wyłącznie o przepisy szczególnej rangi ustawowej.

2. W art. 2 ust. 1 należy wykreślić fragment tekstu nawiązujący do planów gospodarczych w ogóle (a więc słowa: „i w powiązaniu z zadaniami określonymi w narodowych planach społeczno-gospodarczych”); plan zagospodarowania przestrzennego musi być w tym wypadku jednym punktem odniesienia przy ocenie prawidłowości dysponowania terenem.

3. W związku z treścią art. 3 ust. 1 należy rozważyć możliwość zmiany dotychczasowego brzmienia art. 128 i 34 k.c. w celu dopuszczenia istnienia w naszym systemie prawnym „własności państwowych osób prawnych”. Równocześnie należy rozważyć dopuszczenie możliwości zbywania gruntów państwowych w sytuacjach szczególnych (np. na rzecz osób fizycznych realizujących ważne inwestycje społeczne, być może również w niektórych przypadkach na rzecz kontrahentów zagranicznych).

4. W art. 4 ust. 2 należy użyć sformułowania, że „mogą być oddawane również (a nie wyłącznie) w dzierżawę”.

5. W art. 6 ust. 3 należy dodać stwierdzenie, że „przepisy niniejsze nie naruszają szczególnych unormowań dotyczących zasad gospodarowania i dysponowania składnikami

majątku trwałego jednostek państwowych objętych przepisami ustawy o przedsiębiorstwie państwowym”.

6. W art. 8 ust. 2 należy dodać stwierdzenie: „Przekazanie tych składników następuje w drodze umowy”.

7. Co do treści art. 14 ust. 2 istnieje rozbieżność opinii: z jednej strony podnosi się konieczność bliższego określenia już w ustawie zasad i trybu przekazywania, z drugiej strony, z uwagi na potrzebę ewentualnych zmian i elastyczności tych rozwiązań prawnych, proponuje się pozostać przy propozycji projektu; w tej sytuacji powstaje jednak pytanie, czy delegacja do wydania takiego rozporządzenia nie powinna być przyznana Radzie Ministrów.

8. Na tle sformułowań art. 16 ust. 3 oraz art. 18 ust. 4 nasuwa się zasadnicza uwaga:

— należy wykreślić ograniczenia (warunki), jakie określono (przewidziano) w tych przepisach; przypomina się w tym kontekście, że nawet prawo lokalowe zwalnia spod szczególnego trybu najmu domy jednorodzinne czy wyodrębnione lokale nie zamieszkałe przez właściciela (skąd wynika naturalnie, że właściciel ma inne mieszkanie, bo gdzieś mieszkać musi), jeżeli dany dom lub lokal jest zajmowany przez osoby bliskie właściciela, wymienione w prawie lokalowym. Jeśli właściciel nie doprowadzi do zamieszkania w nabytym domu lub lokalu osób wymienionych w prawie lokalowym, narazi się najwyżej na poddanie domu szczególnemu trybowi najmu (jeśli w danej miejscowości taki tryb obowiązuje);

— w każdym razie obecne brzmienie wymaga jeszcze dyskusji i zmian.

9. W art. 19 ust. 2 pkt 2 należy wykreślić ostatnie zdanie.

10. Do art. 20 ust. 2 i 3 rodzi się pytanie, które winno być rozstrzygnięte w sposób świadomy i w rezultacie może mieć to wpływ na sposób sformułowania tego przepisu: „czy zezwolenie takie przy zamianie winno dotyczyć także lokali własnościowych równorzędnych?”

11. W art. 23 ust. 3 należy zastrzec, że umocowanie przedstawiciela winno nastąpić w formie określonej przepisami k.c. lub odpowiednimi przepisami prawa administracyjnego.

12. W art. 29 ust. 3 należy wykreślić następujące słowa: „lub gdy nieobjęcie ich pozostawałoby w rażącej sprzeczności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego”.

13. Art. 30 ust. 2 z jednej strony wydaje się słuszny, skoro zagadnienia te mogą w przyszłości podlegać częstszym zmianom, z drugiej strony zgłoszono sugestie, aby w imię pewności prawa i stałości rozwiązań prawnych zasady te określić wprost w ustawie; w każdym jednak razie postulat minimum (nie wykluczając jeszcze dalszej dyskusji w tej sprawie) zmierzałby do przyznania upoważnienia w tym względzie Radzie Ministrów, która miałaby te kwestie regulować w drodze rozporządzenia.

14. Co do treści sformułowań art. 32–36:

— należy rozszerzyć możliwość zachowania działek budowlanych na wszystkich bliskich w rozumieniu art. 8 prawa lokalowego, w szczególności bez ograniczeń co do pełnoletności czy też zamieszkania (por. także art. 35 ust. 1);

— w art. 33 ust. 1 należy: bądź wykreślić słowa „powstała przed dniem wejścia w życie ustawy lub na skutek dziedziczenia ustawowego względnie ustania małżeńskiej wspólnoty majątkowej”, bądź przynajmniej należy zastąpić słowa „Przed dniem wejścia w życie ustawy” słowami „przed wyznaczeniem terenu budowlanego”;

— art. 33 ust. 2 winien być uzupełniony przez dodanie na końcu słów „w postępowaniu niespornym”. Nadto jednak istnieje potrzeba dokonania dalszych uzupełnień regulacji prawnej w tym zakresie, mianowicie:

— należy uzupełnić rządowy projekt ustawy przepisami regulującymi zasady i tryb rozliczania się współwłaścicieli w razie sporu z tytułu zachowania lub nadania działek niektórym współwłaścicielom z wyłączeniem innych; w szczególności winno się to odbywać w trybie postępowania nieprocesowego z racji podobieństw do postępowania działowego, ale na ten temat winno być wyraźne postanowienie w samej ustawie;

— należałoby także wprowadzić przepis o obowiązkowym częściowym nadaniu, a częściowym zachowaniu własności działki niesamoistnej w wypadku, gdy jest ona utworzona

z części dwu różnych nieruchomości, w skład których działka częściowo wchodziła; wskazaniem właściciela winien w takim wypadku zajmować się sąd w trybie analogicznym do wskazanego w art. 33 ust. 2;

— wszystkie terminy, o których mowa w ww. przepisach projektu, należy trzykrotnie wydłużyć.

15. Sprawy, o których mowa w art. 37 ust. 3, winny być bezwzględnie regulowane wprost w ustawie, a nie w rozporządzeniu.

16. Terminy, o których mowa w art. 40, należy zindywidualizować stosownie do możliwości właściciela i okoliczności (zaznaczając, że chodzić może o okres nie krótszy niżeli 2 lata).

17. W art. 40 ust. 1 należy zrezygnować z określenia „szczególne okoliczności” na rzecz określenia „uzasadnionych przyczyn, za które nie odpowiada, a w szczególności jeżeli niezachowanie ustalonego w decyzji terminu nastąpiło z przyczyn przez właściciela nie zawinionych”.

18. W art. 41 ust. 1 należałoby przyjąć sądowy tryb dla orzeczenia (art. 240 k.c.) o rozwiązaniu umowy i przymusowym wykupie; należałoby też zastanowić się nad ewentualnym dopuszczeniem (przynajmniej alternatywnie w stosunku do skargi na decyzję do NSA) powództwa o ustalenie, że przysługuje prawo zachowania własności działki.

19. W art. 42 ust. 1 należy początek przepisu uzupełnić poprzez danie mu następującego brzmienia: „W wypadkach sprzedaży nieruchomości lub ich części ułamkowych...” W art. 42 ust. 2 należy określić termin dla wydania decyzji na „jeden miesiąc od chwili zawiadomienia o sprzedaży — zawarciu umowy” (por. ust. 4).

20. W art. 44 ust. 1 — również w tym wypadku chodzić winno o „bliskich” w rozumieniu art. 8 prawa lokalowego.

21. Art. 45 — prawo wykupu dla Państwa wydaje się wątpliwe; jeśli by jednak w ogóle chcieć je utrzymać, to chyba wyłącznie w przypadku, gdy Państwo ma większość udziału.

22. Art. 46 ust. 1: prawo pierwokupu i odszkodowanie powinny być ustalone według przepisów k.c.; prawo wykupu (jeśli w ogóle) to pod warunkiem pełnej spłaty (jak współwłaściciele), z możliwością wyboru odszkodowania lub nieruchomości zamiennej.

23. Art. 46 ust. 3: nie może dotyczyć jednak obciążeń ujawnionych w księdze wieczystej; należałoby także dodać przepis stwierdzający, że prawa pierwokupu nie stosuje się przy sprzedaży licytacyjnej (co wymagałoby także równoczesnej zmiany szeregu przepisów).

24. Art. 53 ust. 2 pkt 3: należałoby rozszerzyć także o sytuacje, o których mowa w art. 231 § 2 k.c.

25. Art. 53 ust. 1: należy ustalić formę, w jakiej stwierdza się zgodność lub brak zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (kto to czyni? i czy w formie decyzji?).

26. Art. 53 ust. 2 pkt 1 należy uzupełnić:

— dodać słowa „lub zniesienie współwłasności” oraz dalej „spadkobiercom lub współwłaścicielem domów lub ich części”,

— skreślić słowa „dwoma lub więcej”.

27. Przepisy art. 53 ust. 2 pkt 4–5 wydają się w ogóle wątpliwe.

28. Tytuł rozdziału 8 projektu ustawy jest nieadekwatny do treści, skoro jedynie art. 56 ma charakter przepisu przejściowego.

Uwagi przygotowali (z uwzględnieniem sugestii pozostałych członków zespołu): mgr Stanisław Kłys, adwokat; dr hab. Andrzej Kubas, adwokat; dr Stanisław Solecki, adwokat; dr hab. Andrzej Wasilewski, doc. U.J.

NOTATKA
Z POSIEDZENIA ZESPOŁU DLA ZAGADNIEŃ PRAWA ROLNEGO
CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH
W DNIU 29 PAŹDZIERNIKA 1981 R.

1. Zebrani zgodnie przyjęli zestaw tematyczny prac oraz ich podział, stosownie do pilności ich wykonania, na dwie grupy: w zakresie pierwszej prace należy ukończyć najpóźniej do połowy grudnia 1981 r., w zakresie drugiej należy nasilić prace najdalej z początkiem 1982 r.

2. Tematyka pierwszej grupy prac obejmuje:

a) Przeniesienie własności nieruchomości rolnej i zniesienie współwłasności nieruchomości rolnej oraz dziedziczenie gospodarstwa rolnego i dział spadku; proponowany skład zespołu jest następujący: dr Józef Nadler, Uniwersytet Wrocławski, koordynator prac; dr Edward Gniewek, Uniwersytet Wrocławski (uregulowanie własności gospodarstw rolnych); dr Bogudar Kordasiewicz, Uniwersytet Warszawski; doc dr Jan Selwa, Uniwersytet Wrocławski; prof. dr Sylwester Wójcik, Uniwersytet Jagielloński;

b) Przekazywanie gospodarstw rolnych w systemie emerytalnym; proponowany skład zespołu: dr Błażej Wierzbowski, Uniwersytet w Toruniu, koordynator prac; dr Andrzej Pierć, Instytut Państwa i Prawa PAN; doc. dr Aleksander Lichorowicz, Uniwersytet Jagielloński; mgr Józef Majorowicz, SSN; dr Aleksander Oleszko, prezes SW w Rzeszowie.

3. Dla zapewnienia efektywności i szybkości naszego działania wyniki prac należy ująć w miarę możliwości w artykułowanych projektach normatywnych (cały tekst aktu lub propozycje zmian w dotychczasowych przepisach lub projektach), z dołączonym uzasadnieniem. Gotowe opracowania, jeżeli to możliwe, należy przesłać do dnia 20 listopada br. na adres: prof. dr Stefan Grzybowski, ul. Michałowskiego 9 m 6, 31-126 Kraków.

4. Po rozesłaniu opracowań zainteresowanym osobom odbędzie się dyskusja w Krakowie, w dniu 9 grudnia, w domu Uniwersytetu Jagiellońskiego w Modlnicy.

5. Doc. W. Pańko podjął się opracowania założeń ogólnych reformy w zakresie zagadnień spraw rolnych również do dnia 20 listopada br. Na zebraniu w Modlnicy w dniu 9 grudnia br. odbędzie się dyskusja nad tymi założeniami przed dyskusją szczegółową.

6. Druga grupa tematyczna obejmuje następujące zagadnienia, przy wymienionym niżej proponowanym składzie zespołów:

(1) kontraktacja produktów rolnych (prof. dr Alfred Klein, U.Wr., doc. dr Zofia Polickiewicz-Zawadzka, UMCS);

(2) dzierżawa gruntów rolnych (doc. dr Walerian Pańko, U.Śl.);

(3) użytkowanie, służebności, inne ograniczone prawa rzeczowe (prof. dr Sylwester Wójcik, U.J.);

(4) księgi wieczyste i hipoteka (doc. dr Edward Drozd, U.J., prof. dr Maksymilian Pazdan, U.Śl.);

(5) gospodarka państwowymi nieruchomościami rolnymi (doc. dr Andrzej Zieliński, U.A.M.);

(6) wykonywanie własności rolnej (ingerencja państwa w sferę własności): dr Roman Budzinowski, U.A.M.; dr Małgorzata Korzycka, U.W.; doc. dr Aleksander Lichorowicz, U.J.; dr Dorota Safjan, U.W.;

(7) prawne konsekwencje przyjęcia zasady równouprawnienia różnych sektorów w rolnictwie (adv. Jan Kosch);

(8) problematyka bodźców ekonomicznych stymulujących obrót ziemią i produkcją rolną (prof. dr Apoloniusz KostECKI, U.J.).

Stefan Grzybowski

Załącznik 5

Stefan Grzybowski

Kraków, 30 października 1981 r.

Szanowna Pani,
Szanowny Panie,

pozwalam sobie przelać w załączeniu kopię mego pisma z dnia 7 marca br. w sprawie rozpoczęcia prac Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” w zakresie szeroko rozumianych zagadnień cywilistycznych oraz odpis notatki z zebrania Zespołu dla spraw rolnych z dnia 29 października br. z uprzejmą prośbą o łaskawe włączenie się do opracowania tej problematyki.

Ponieważ początkowy skład powołanych na wymienionym zebraniu zespołów ustaliliśmy przeważanie bez porozumienia się co do udziału w tych zespołach, zwracam się obecnie z prośbą o wyrażenie zgody na wejście w skład tychże zespołów i przesłanie jej na ręce doc. dra Waleriana Pañki, przy wskazaniu, o który z owych zespołów chodzi. O to samo prosimy tych Pañstwa, których nazwiska nie zostały zamieszczone w notatce z zebrania czy to wobec zamieszczenia ich już w piśmie z 7 marca br., czy też wobec niemożności szybkiego skomunikowania się w czasie zebrania.

Łączę wyrazy poważania

Stefan Grzybowski

(do tego pisma dołączono notatkę stanowiącą w tym zestawie Załącznik 4, samo zaś pismo przesłano na adresy osób wymienionych w Załączniku 1)

Walerian Pańko

ZAŁOŻENIA I KIERUNKI ZMIAN W USTAWODAWSTWIE ROLNYM (PRÓBA SFORMUŁOWANIA TEZ)

Aktualny stan ustawodawstwa rolnego w Polsce budzi zasadnicze zastrzeżenia zarówno ze strony środowiska wiejskiego, jak i ze strony nauki prawa. Stanowisko rolników znalazło wyraz m.in. w porozumieniu ustrzycko-rzeszowskim, w którym rząd uznał konieczność głębokich zmian w prawnej regulacji rolnictwa. Podjęte prace nad uporządkowaniem tej regulacji znajdują wyraz w normatywnej działalności rządu (por. np. uchwałę RM nr 10-1981) oraz w pracach legislacyjnych, prowadzonych przede wszystkim w ramach Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Ministerstwa Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Projekty nowelizacji k.c., k.p.c., ustawy uwłaszczeniowej oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece zyskały już aprobatę Rady Legislacyjnej. Zaawansowane są prace nad projektami innych aktów (np. nad ustawą o ochronie gruntów rolnych). Wydaje się, że nawet do tych wszystkich projektów jest jeszcze czas na zgłoszenie uwag środowiska prawniczego, które nie zostało dostatecznie wykorzystane w prowadzonych przez Rząd pracach legislacyjnych.

1. Funkcją społecznego nurtu prac legislacyjnych jest w zakresie prawa rolnego zarówno opiniowanie rządowych projektów legislacyjnych, jak i opracowywanie projektów społecznych lub ich założeń. Po kilku miesiącach obserwacji rządowych prac legislacyjnych można stwierdzić konieczność opracowania przez środowisko prawnicze społecznych propozycji legislacyjnych w szeregu zakresach problemowych. Istnienie rozwiązań alternatywnych, przyjmujących częstokroć odmienny punkt widzenia, jest w przypadku ustawodawstwa rolnego niezbędne wobec dyskusyjności kształtujących się dopiero ekonomicznych założeń ustroju rolnego. Społeczne propozycje legislacyjne winny prezentować śmielsze podejście do wielu dotychczasowych rozwiązań.

Liczne błędy ustawodawcze należy ocenić rzetelnie, określając wyrządzone przez nie szkody społeczne i gospodarcze. Do tych błędów zaliczają się zapewne rygorystyczne ograniczenia cywilnoprawne obrotu ziemią lat 60-tych i akcja uwłaszczeniowa z lat 70-tych. Pierwszy błąd powodował masowe zjawisko omijania prawa, a drugi sankcjonował skutki tego zjawiska, prowadząc także do bezprecedensowego wykorzystania prawa do jego omijania. Ten samobójczy dla autorytetu prawa i władzy ciąg błędów był niezależnie od motywów efektem wolontaryzmu jurydycznego. Ogromny wysiłek części doktryny i praktyki sądowej nie był w stanie zniwelować szkodliwych dla rolnictwa skutków niefortunnych rozwiązań. To te m.in. doświadczenia muszą być przestrogą i zachętą do wnikliwości w pracach legislacyjnych.

2. Obecne prace nad doskonaleniem prawa rolnego mają wbrew pozorom charakter prac wstępnych, ponieważ założenia i kierunki zmian ustawodawczych zależne są bezpośrednio od kształtu przyszłego ustroju rolnego. Kształt ten nie rysuje się jeszcze ostro. Oparcie rolnictwa na silnych gospodarstwach rodzinnych i zdrowych, samodzielnych gospodarstwach uspołecznionych to nie jest jeszcze dostateczna podstawa konstruowania szczegółowych rozwiązań prawnych. Zwłaszcza że rozwiązania te muszą uwzględniać warunki, potrzeby i możliwości zarówno rolnictwa, jak i całej gospodarki, problematykę demograficzną, tradycję prawną społeczeństwa i oczekiwania społeczne. Stąd też we wszystkich przedsięwzięciach legislacyjnych należy dysponować rzetelną oceną danego zjawiska, dokonaną przez ekonomistów i specjalistów z innych nauk. Także każdy projekt aktu normatywnego może być przedmiotem wnikliwej oceny od strony ekonomicznej.

Zmiana ustawodawstwa rolnego jest sprawą bardzo pilną, ale nie można się śpieszyć zakładając uczenie się na błędach. Tych błędów było już dotąd aż nadto, by tym razem zmiany ustawodawstwa rolnego były głęboką i przemyślaną jego przebudową, a nie kolejnym retuszem obliczonym na efektywność, a nie na efektywność społeczną.

3. W przedstawionym opracowaniu staram się skupić na tych zagadnieniach ustawodawstwa rolnego, które są najbliższe kierunkom i celom prac Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. Jest to ta sfera regulacji prawnej rolnictwa, która bezpośrednio wiąże się z ochroną praw podmiotowych rolnika indywidualnego, a więc przede wszystkim sfera bliższa prawa cywilnego. Jednakże w pracach legislacyjnych niezbędne jest kompleksowe podejście do analizy i weryfikacji ustawodawstwa rolnego. Na przykład nowelizacja „prawnorolnych” przepisów k.c. jest sprawą pilną, ale moim zdaniem nie może być przeprowadzona bez jednoczesnej analizy innych zakresów ustawodawstwa, mającego — lub mogącego mieć — decydujący i skuteczny wpływ na kierunki obrotu ziemią. Uwaga ta dotyczy w szczególności ustawodawstwa finansowego (podatek gruntowy, organizacja kredytu rolnego itd.), do którego to zagadnienia powrócimy jeszcze w innym miejscu.

Całościowe spojrzenie na weryfikację ustawodawstwa rolnego wymaga także ścisłego powiązania tego zakresu działań z generalnym nurtem prac legislacyjnych, prowadzonych już lub projektowanych. Dotyczy to zarówno prawa administracyjnego i państwowego (np. ustrój samorządu terytorialnego i administracji), jak i gospodarczego (np. ustrój samodzielnych przedsiębiorstw), spółdzielczego, finansowego oraz całości prawa cywilnego. Pojawia się zagadnienie opracowania programu (i harmonogramu) całości prac legislacyjnych w Polsce, którego niezbędność jest szczególnie widoczna w przypadku ustawodawstw „wielogalęzowych” w rodzaju prawa rolnego. Pozwoli to zharmonizować zmiany w ustawodawstwie rolnym ze zmianami w całym systemie prawa.

4. Dążenie do kompleksowego uporządkowania ustawodawstwa rolnego nie oznacza wcale, iż dojrzała sytuacja do ujęcia tego ustawodawstwa w ramy kodeksu. Sama idea kodeksu rolnego budzi rozliczne i usprawiedliwione wątpliwości. W każdym razie jest to dzisiaj idea przedwczesna: nie mamy pełnej i jasnej wizji gospodarczego ustroju rolnictwa i rynku rolnego, a zmiany objęty rozległe obszary prawa. Ujęcia kodeksowe winny być legislacyjną formułą podsumowania doświadczeń, formułą stabilizacji porządku prawnego.

5. Kształtowanie nowego ustawodawstwa rolnego wymaga uwzględnienia szczegółowych warunków obecnego kryzysu, znajdującego silne odbicie w życiu gospodarczym i społecznym wsi i rolnictwa. Warunki te nie mogą decydować o przyjmowanych rozwiązaniach prawnych, gdyż mają częstokroć charakter przejściowy, ale też nie mogą być lekceważone. Na przykład w dalszej perspektywie można szukać prawnych form skłonienia chłoporobotników do wyboru jednego ze źródeł utrzymania, natomiast w dzisiejszych warunkach rynku żywnościowego i trudności utrzymania rodziny z jednego źródła przyjmowanie dyskryminacyjnych środków wobec chłoporobotników i gospodarstw pomocniczych nie znajduje uzasadnienia.

6. Dla skuteczności rozwiązań nowego prawa rolnego i jego społecznej akceptacji istotne są nie tylko właściwe konstrukcje materialnoprawne, ale i to, kto będzie się nimi posługiwał i pod czujną kontrolą będzie to czynił. Zagadnienie podmiotowej struktury kierowania i organizacji rolnictwa i wsi to sprawa samorządu terytorialnego gminy wiejskiej, administracji gminnej i rolnej w ogólności oraz samorządu zawodowego producentów rolnych. Wszystkie te sprawy wymagają odrębnego uregulowania, ale sposób tego uregulowania winien być ściśle związany z przyjmowanymi rozwiązaniami prawa rolnego czy to np. w zakresie scalania gruntów, czy regulacji obrotu ziemią, czy też w organizacji kontraktacji. Podobny wniosek należy odnieść do zmian w procedurze sądowej.

7. Centralnym, bo najbardziej aktualnym i pilnym, przedmiotem prac legislacyjnych są dzisiaj w zakresie prawa rolnego zagadnienia:

— ochrony indywidualnego gospodarstwa rolnego, a zwłaszcza prawnej stabilizacji indywidualnej własności ziemi;

— uregulowania prawnych form obrotu ziemią między żyjącymi i dziedziczenia gospodarstwa rolnego;

— systemu emerytalnego rolników i ich rodzin.

8. Zagwarantowanie prawne trwałości indywidualnego gospodarstwa rolnego i równoprawnego traktowania wszystkich form własności w rolnictwie to zarówno kwestia zmian konstytucyjnych zasad oraz odpowiednich norm ogólnych i prawnorzeczowych k.c., jak i weryfikacja wielu szczegółowych rozwiązań prawnych. Wymaga to uchylecia lub zmiany szeregu aktów rangi ustawowej, przepisów wykonawczych, a także przepisów wewnętrznych administracji dotyczących np. rynku rolnego, finansowania rolnictwa.

9. Ingerencja Państwa w sferę wykonywania własności rolniczej jest zrozumiałą i uzasadnioną koniecznością. Jednakże w pracach legislacyjnych należy uwzględnić generalną niechęć rolników do wszelkich form ingerencji. Konieczna jest więc precyzja w formułowaniu podstaw prawnych ingerencji i wzmocnienie form społecznej kontroli działania administracji. Niezbędny jest przegląd wszelkich form przejmowania nieruchomości chłopskich przez Państwo i ich legislacyjna weryfikacja.

10. Z kwestią własności rolniczej wiąże się ściśle normatywne ujęcie „obowiązku rolniczego użytkownika gruntu rolnego”, którego konstrukcję znajdujemy dziś w ustawie o ochronie gruntu rolnego z 1971 roku. Należy w pracach legislacyjnych uwzględnić sformułowane dotąd wątpliwości, odnoszące się w szczególności do:

— zasięgu podmiotowego i przedmiotowego obowiązku;

— zakresu skutków prawnych tegoż obowiązku oraz

— samej „lokalizacji” przepisu dotyczącego obowiązku rolniczego użytkownika gruntu rolnego w ustawie ochronnej.

11. Do regulacji prawnej obrotu ziemią i jej dziedziczenia przywiązywano dotąd ogromną wagę i ciężą to również na obecnym podejściu do zmian w prawie rolnym. Wydaje się, że zbyt dużą wagę przypisujemy przesłankom prawnym nabycia nieruchomości rolnych na własność i przesłankom nabycia praw do spadkowego gospodarstwa rolnego. Wiara w rygorystyczne, prawne ograniczenia obrotu ziemią nie znajdowała oparcia w ekonomicznych przesłankach kształtujących popyt na ziemię. Zważmy, że popyt ten będzie obecnie jeszcze większy, co zwiększy niebezpieczeństwo omijania ograniczeń prawnych.

12. Ziemię powinni uprawiać ci, którzy mają stosowną wolę, umiejętności i możliwości osobiste, techniczne oraz kapitałowe. Takie założenie łatwo zaaprobować, ale o wiele trudniej nadać mu formułę prawną. W każdym razie budzi wątpliwości przekonanie, że podwyższenie kwalifikacji fachowych przez rolników można uzyskać przez ograniczenia podmiotowe w nabywaniu nieruchomości rolnych na własność. Zapewne jednak ograniczenie to nie może się sprowadzać do cenzusu wykształcenia rolniczego (gdym około 40% zawodowo czynnych w rolnictwie nie ma wykształcenia podstawowego).

13. Do zdecydowanie zbędnych „kodeksowych” ograniczeń w obrocie nieruchomościami rolnymi należą maksymalne normy obszarowe. Nie ma dziś obaw o nadmierną koncentrację ziemi, a jeżeli w przyszłości takie niebezpieczeństwo wystąpi, godząc w ideę gospodarstwa rodzinnego, to przeciwstawić się mu można środkami polityki fiskalnej. Zachowanie norm obszarowych, ustalonych w hektarach fizycznych bez wnikliwego różnicowania terytorialnego i bez uwzględnienia kierunków produkcji jest czystym ukłonem wobec pomnikowych dogmatów pozostałych po reformie rolnej.

14. Tworzenie prawnych ograniczeń podziału nieruchomości rolnych jest zrozumiałe, ale też budzi wątpliwości skuteczność ograniczeń w sferze cywilnoprawnych przesłanek dopuszczalności podziału zbywanej nieruchomości rolnej. Obecne konstrukcje prawne istniejące w tym zakresie w k.c. nie zahamowały rozdrobnienia i ich modyfikacja nie zwiększy ich skuteczności, jeżeli nie będą zgodne z ekonomicznymi przesłankami kształtowania się obrotu ziemią.

15. Znaczną doniosłość dla społeczności nie tylko wiejskiej mają szczególne zasady dziedziczenia gospodarstwa rolnego. Formułowane są jednak pytania, czy potrzebne są owe szczególne przesłanki dziedziczenia gospodarstwa rolnego i czy nie wystarczą ograniczenia

w przejmowaniu spadkowego gospodarstwa oraz jego otrzymania w naturze w wyniku działu spadku.

16. Zagadnienie spłat spadkowych (i spłat przysługujących współwłaścicielom uczestniczącym w niesieniu współwłasności) winno być rozważone z uwzględnieniem nowych warunków większej opłacalności gospodarowania w rolnictwie i większego zainteresowania ziemią, traktowaną również jako lokata kapitału. Zakres podmiotowy prawa do spłat oraz tryb i formę ich realizacji kształtować winien wzgląd na ochronę praw podmiotowych współspadkobierców (i współwłaścicieli), na ochronę gospodarstwa spadkowego (i będącego przedmiotem współwłasności) przed drenażem finansowym oraz wzgląd na alimentacyjną funkcję spłat.

17. W warunkach wzrostu opłacalności gospodarstwa rolniczego szczególnego znaczenia nabiera racjonalizacja stosunków dzierżawy gruntu rolnego. Konstrukcja prawna dzierżawy rolniczej musi stabilizować czasowo dzierżawę, zachęcać dzierżawcę do intensyfikacji gospodarowania na dzierżawionym gruncie, nie budząc po stronie właściciela obaw o utratę własności gruntów. Utrzymanie dotychczasowej bardzo ogólnej kodeksowej regulacji dzierżawy gruntów rolnych nie jest możliwe; doskonalenia wymagają też zasady dzierżawy państwowych gruntów rolnych.

18. Prawne zasady przekazywania nieruchomości rolnych pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej cechuje dotąd administracyjny tryb samego przekazania i nikła stabilność użytkowania gruntów. Jednakże złe doświadczenia w tym względzie mogą być uwzględnione w pracach legislacyjnych, jeżeli zostaną poddane rewizji generalne zasady zarządu państwowym mieniem, a w szczególności regulacji prawnej gospodarki nieruchomościami. To zaś wymaga nowego spojrzenia na zasadę jednolitości własności państwowej.

19. Uporządkowania wymagają zasady gospodarki państwowymi nieruchomościami rolnymi i funkcjonowania samego Państwowego Funduszu Ziemi. Dotyczy to w szczególności sprzedaży, dzierżawy (w tym zakresie odnotować należy tylko pozorny postęp, por. zarządzenie MRiGŻ nr 103–81) oraz innych form władania i obrotu nieruchomościami państwowymi. Nie wydaje się jednak możliwe i potrzebne uregulowanie gospodarki ziemią PFZ w odrębnej ustawie.

20. Zmiana ustawy uwłaszczeniowej z 1971 roku jest koniecznością uznaną i podjętą do realizacji przez władze rządowe. Zmiany te nie mogą oczywiście przekreślić praw tych, którzy je *ex lege* nabyli z dniem wejścia w życie wspomnianej ustawy. Winno natomiast nastąpić ograniczenie podmiotu uwłaszczenia przez eliminację podstaw do uwłaszczenia dzierżawców, poddanie stwierdzenia prawa własności właściwości rządów i takie ukształtowanie norm proceduralnych, by uniemożliwić dalsze wykorzystywanie ustawy uwłaszczeniowej do omijania przepisów o obrocie nieruchomościami rolnymi i unikania obciążeń finansowych związanych z nabyciem własności ziemi.

21. Doraźny, ale ważny i pilny charakter ma kwestia „rewindykacyjnych” dążeń wielu byłych właścicieli, którzy chcą odzyskać swoje grunty, powołując się na bezprawne działanie administracji bądź wykorzystanie ich nieświadomości. Należy pilnie szukać właściwego rozwiązania wskazanego zjawiska, by uniknąć zadrażnień i zahamować obserwowane w tym zakresie samodzielne „dochodzenie” sprawiedliwości przez byłych właścicieli.

22. System emerytalny rolników stanowi instrument zarówno polityki społecznej, jak i polityki gruntowej. Nowa ustawa emerytalna musi udoskonalić obydwie wskazane sfery: a) socjalne przesłanki nabycia praw do emerytury lub renty oraz warunki i tryb nabycia tych praw, b) warunki i formę przekazania gospodarstwa rolnego w ramach systemu emerytalnego. Krytycznej ocenie należy poddać m.in. kwestię przekazywania gospodarstwa przez osoby nie będące właścicielami i przekazywania bez zgody małżonka, rolę organu administracji w ograniczaniu swobody decydowania o losach gospodarstwa przez osobę przekazującą gospodarstwo, ograniczenia w rozporządzaniu gospodarstwem przez następcę prawnego otrzymującego gospodarstwo. Kwestia form przekazania gospodarstwa w trybie ustawy emerytalnej łączy się z tradycją prawną (akt notarialny) i brakiem zaufania do administracji. Uwzględniając panujące

w tym zakresie odczucia społeczne nie należy rezygnować z preferencji fiskalnych przysługujących dotąd osobom przejmującym gospodarstwa w ramach ustawy emerytalnej.

23. Nowa regulacja ustawowa ksiąg wieczystych i hipoteki ma służyć umocnieniu poczucia pewności u rolników i zaufania do prawa. Większe bezpieczeństwo obrotu prawnego, wiarygodność ksiąg wieczystych jako źródła informacji winno m.in. znaleźć oparcie w realizacji zasady powszechności ksiąg wieczystych (obejmujących również nieruchomości państwowe) i właściwym ustaleniu zakresu skuteczności rekojmi wiary publicznej ksiąg wieczystych (czy ma działać także przeciwko własności państwowej?).

24. Ochrona zasobów gruntowych rolnictwa i ład przestrzenny na wsi (m.in. wyznaczenie terenów budowlanych, obrót działkami budowlanymi i ich zabudowa) to te zagadnienia administracyjno-prawne, które mają istotne znaczenie dla prawa rolniczej własności gruntowej. W tych zakresach ingerencja Państwa jest potrzebna. Trzeba dla niej znaleźć właściwe rozwiązanie, by ingerencja ta znajdowała podstawę w rzetelnych i społecznie akceptowanych ustaleniach planistycznych. Zwłaszcza odnosi się to do ochrony gruntów rolnych przed przeznaczeniem na cele nierolnicze. Zrozumiałe jest jednak, że marnotrawstwu gruntów rolnych nie zdołają przeciwstawić się administracyjne ograniczenia i prohibicyjne opłaty, jeżeli nie będzie działać alokacyjna siła renty gruntowej oraz właściwy ekonomiczny i prawny system gospodarki finansowej (inwestycyjnej!) samodzielnych podmiotów gospodarczych.

25. Z ładem przestrzennym na wsi wiąże się ściśle instytucja scalania gruntów, której regulacja winna pogodzić pilną społeczną potrzebę likwidacji szachownicy gruntów z ochroną interesów poszczególnych uczestników scalenia traktowanych równoprawnie niezależnie od reprezentowanej formy własności.

26. Stworzenie stabilnego rynku rolnego, z poziomem ocen uwzględniającym możliwości konsumentów i koszty producentów, to m.in. kwestia udoskonalenia instytucji kontraktacji produktów rolniczych. Udoskonalenie to powinno objąć zarówno samą strukturę umowy kontraktacji, jak i organizację kontraktacji (planowanie, rejonizacja, finansowanie, obsługa producentów w zakresie świadczeń dodatkowych). Wpływ zbiorowej woli producentów na kształtowanie warunków kontraktacji, gwarancje zaopatrzeniowe i cenowe dla producentów oraz gwarancje zdyscyplinowanego wykonania dostaw dla instytucji kontraktujących i właściwy rozkład ryzyka to podstawa „atrakcyjności” wieloletnich powiązań kontraktacyjnych rolników z rynkiem rolnym.

27. Nie można poważnie traktować prac legislacyjnych w zakresie prawa rolnego bez gruntownej analizy całej sfery prawno-finansowej rolnictwa. Wydaje się, że szereg cywilnoprawnych środków regulacji stosunków rolnych trzeba zastąpić środkami fiskalnymi lub wesprzeć tymi środkami (np. podatek gruntowy i jego progresja w zakresie kształtowania kierunków obrotu ziemią).

* * *

Przedstawiona próba sformułowania tez nie wyczerpuje zagadnienia zmian w ustawodawstwie rolnym. Jeżeli jednak tezy te przyczynią się do rozszerzenia dyskusji nad nowym kształtem prawa rolnego, to ich zadanie będzie spełnione.

SPOTKANIE KOMISJI PRAWA ROLNEGO
DZIAŁAJĄCEJ PRZY CENTRUM
OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH,
MODLNICA, 9 GRUDNIA 1981 R.

1. Problematyka organizacyjna: ustalenie form dalszej współpracy i szybkich kontaktów — w każdym ośrodku łącznik.

2. Projekty opracowywane przez Centrum a projekty powstające w komisji rządowej. Problem wzajemnego doinformowania i wykorzystania projektów Centrum przez komisję rządową.

3. Doc. dr Jan Selwa poruszył problem związany z opracowaniem zmian w prawie spółdzielczym i z powołaniem komisji, która się tym zajmie.

Dyskusja merytoryczna:

Dr. Budzinowski mówił na temat założeń i kierunków zmian w ustawodawstwie rolnym. Problem kodyfikacji prawa rolnego musi zejść na plan dalszy, gdy dopiero proponowane rozwiązania zostaną zaakceptowane, gdy sprawdzona będzie konieczność zmian w konstytucji oraz konieczność zmian zarówno w gospodarce indywidualnej, jak i spółdzielni i państwowej. Wzmocnienie własności rolniczej nastąpić winno zarówno w płaszczyźnie prawnej, jak i konstytucyjnej. Czy nie należałoby w konstytucji przewidzieć warunków odebrania własności ziemi, wzmacniając w ten sposób własność?

Doc. W. Pańko proponował powołanie zespołu, który podejmie się opracowania zmian w konstytucji.

Dr M. Korzycka zaproponowała dopracowanie pojęć podstawowych: co to jest własność rolnicza, na czym ma polegać jej ochrona (dojście do własności rolniczej czy już ochrona właściciela), czy system emerytalny rolników ma stanowić pewnego rodzaju własność rolniczą, czy też na plan pierwszy wysuwa się zabezpieczenie społeczne rolników? Należałoby zweryfikować podział prac.

Dr S. Prutis: podział pracy w Komisji prawa rolnego nie jest jeszcze szczegółowy. Przyłączył się do głosu dr M. Korzyckiej, a reasumując: zespoły powinny być bardziej generalne. Stąd propozycja utworzenia następujących:

- zespół ds. spółdzielni,
- zespół ds. PGR,
- zespół ds. ustroju rolnego,
- zespół ds. własności rolniczej.

Doc. W. Pańko zaproponował, by prócz tych konkretnych zespołów o określonym profilu merytorycznym członkowie ich pracowali nad pewnymi ogólniejszymi problemami.

Mgr Szacki zwrócił uwagę, by głównym celem naszych prac były pewne założenia ekonomiczne, które doprowadzą do ekonomicznego rozwoju rynku, którym służyłyby instytucje prawne.

Doc. J. Selwa: stworzenie mechanizmu przepływu ziemi od złych do dobrych gospodarzy, w szczególności przepływu ziemi od jednostek gospodarki uspołecznionej do rolników indywidualnych. Konieczność przewidzianego funkcjonowania mechanizmów przepływu ziemi z PGR do rolników indywidualnych.

Dr M. Korzycka: model uspołecznienia: „społeczny” to oznacza „przynoszący korzyść społeczeństwu”. „Współczesny” to nie oznacza „państwowy”; winien dobrze funkcjonować.

Prof. S. Grzybowski: nie należy przywiązywać zbyt dużej wagi do problemu upadłości, jakoby miało to automatycznie rozwiązać problem przepływu.

Doc. W. Pańko: należy opracować komentarz do porozumień rzeszowskich i do uchwały nr 40.

Dr Prutis zaproponował ocenę prawa rolnego z trzech punktów widzenia: trwałości sektora indywidualnego, równości sektorów, samorządności rolniczej. Każdy zespół winien mieć na względzie te trzy punkty widzenia.

S. Woliński zaproponował, by w opracowaniu prawa rolnego znalazł się problem podstaw prawnych budowy map geodezyjnych, bo to jest składnik ksiąg wieczystych, a one mają na celu ochronę własności. Uprościć zarządzanie wspólnotami gruntowymi.

Do zespołu zajmującego się problematyką rent i emerytur, kierowanego przez S. Kapere, zgłosili się sędzia Wolański i notariusz Urbanik.

Zespół ksiąg wieczystych i hipoteki zajmie się również problemami budowy map geodezyjnych. Wizytator Arczyński zaproponował nawiązać kontakt z N. Brudzyńskim i Szemiotem jako członkami tegoż zespołu. Koordynator — wizytator Arczyński.

Zespół do spraw gospodarki państwowymi nieruchomościami rolnymi (koordynator doc. A. Zieliński) winien zająć się szerszą problematyką przepływania nieruchomości rolnych między sektorami; winien się on też zająć problematyką PGR. Pracę w tym zespole zadeklarował też dr Prutis.

Zespół do spraw własności rolnej: Dr Korzycka zaproponowała wspólną pracę z zespołem dra Nadlera. Sama zajęłaby się odpowiedzialnością rolno-prawną, a dr Budzinowski — pozbawieniem prawa własności, przesłankami warunkującymi przejęcie gospodarstwa zaniedbanego.

Zespół do spraw prawnych (adw. J. Kosch) winien się zająć konsekwencjami przyjęcia zasady równouprawnienia sektorów w rolnictwie (problem zmiany art. 15 i 17 konstytucji). Sprawę równouprawnienia różnych sektorów winny mieć też na uwadze wszystkie zespoły. Dr Prutis omówił miejsce państwowego sektora gospodarczego w prawie rolnym.

Zespół do spraw zrzeszeń rolniczych, spółdzielni, kółek rolniczych i samorządu rolniczego: doc. Selwa, dr Kostórkiewicz, dr Czarny, mgr Banaszkiwicz. Doc. Selwa podkreślił, iż ustawa o spółdzielniach wymaga tylko pewnych zmian, natomiast uregulowania potrzebuje problematyka kółek rolniczych. Do tego dodał prof. S. Grzybowski: A co ze spółkami wodnymi i leśnymi? Ogólnie trzeba omówić potrzeby zmian ustawodawczych w kontekście zrzeszania się rolników.

Mgr T. Kurowska omówiła administracyjne ograniczenia własności; notariusz A. Urbanik poruszył problem ustawy o ochronie gruntów rolnych i rekultywacji.

Zdecydowano, iż wszystkie założenia zostaną opracowane do 10 X 1982 r. i należy je przesłać na adres prof. S. Grzybowskiego, doc. W. Pańki i E.K. (nazwisko nieczytelne). Dr Paweł Czechowski, mgr Marek Janik, U. Wawrzecki przedłożą opinię o projekcie ustawy nowelizującej ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

S. Woliński: co do ograniczenia podziału, to zwiększenie produktywności gospodarstwa powinno być jedynym kryterium.

Dr Nadler zgłosił uwagi do artykułu 168 k.c. W dalszym ciągu referując pogląd prof. Kleina, zaproponował wprowadzenie dwóch mas spadkowych (gospodarstwo rolne i renta).

Dr Korzycka skrytykowała kryterium zdolności towarowej gospodarstwa, jak również warunek kwalifikacji, opowiadając się za zasadą otwartości.

Doc. Selwa: wolny obrót ziemią czy poddanie go ograniczeniom ze strony władzy administracyjnej? Jeśli ograniczenia, to bardzo małe. Wypowiedział się za zniesieniem zasady kwalifikacji, z tą tylko obawą, czy ziemia nie stanie się przedmiotem lokaty kapitału, to zaś przemawia za pewną kontrolą obrotu ziemią.

Dr Prutis wypowiedział się za zasadą wolnego obrotu; podobnie dr Kapera.

Zdecydowano, że do tygodnia wszyscy złożą swe opinie co do takich kwestii, jak zasada kwalifikacji, kwestia maksymalnych norm posiadania ziemi, sprawa art. 163 k.c., kwestie

dziedziczenia i w ciągu tygodnia prześlą swe opinie na ręce dra Nadlera. Podobnie też zgłoszone być winny wypowiedzi co do uchwały nr 140 i istoty porozumień rzeszowskich; teksty należy przesyłać na ręce doc. Zielińskiego do Poznania.

Funkcję łączników regionalnych przejęli: dr Małgorzata Korzycka (Warszawa); dr Józef Nadler (Wrocław); dr Błażej Wierzbowski (Toruń); doc. Walerian Pańko (Katowice); doc. Zofia Policzkiewicz (Lublin); dr Stanisław Prutis (Białystok).

Nadto problematyką wspólnot zajmą się: wizytator Jerzy Arczyński, doc. Andrzej Zieliński.

Problematyka zmian konstytucyjnych powierzona zostanie prof. Jerzemu Stembrowiczowi i prof. Markowi Sobolewskiemu.

Problem wartości ziemi, minimalnej normy obszarowej gospodarstw rolnych, określić dotyczących produkcji towarowej powierzony zostanie (brak nazwisk w protokole).

(Brak podpisu protokołu)

PRAWO PRACY

Dyskusje nad prawem pracy, zrazu prowadzone w zespole zajmującym się prawem cywilnym, wyodrębniły się organizacyjnie. Ich przebieg przedstawił się w najogólniejszych zarysach następująco:

W kwietniu 1981 roku, w wyniku posiedzenia poszerzonego Komitetu Nauk Prawnych PAN, postanowiono opracować „Memoriał” o potrzebie nowelizacji prawa pracy¹. Ostatecznie jednak zdecydowano połączyć te wysiłki z pracami Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych i przygotowano projekt Kodeksu pracy. Dyskusja nad nim trwała kilka miesięcy². Pracami społecznej Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Pracy kierował prof. dr Tadeusz Zieliński. We wrześniu 1981 roku prezes Rady Ministrów powołał komisję rządowo-społeczną (z udziałem przedstawicieli związków zawodowych) pod przewodnictwem prof. dra Antoniego Rajkiewicza, którego zastępcą został prof. dr Tadeusz Zieliński. Celem komisji było przygotowanie ustawy nowelizującej Kodeks pracy. Tekst społeczny, to jest projekt, który dyskutowano w Centrum³, był w tych pracach brany pod uwagę.

¹ Por. Załącznik 1.

² Dotyczy jej tekst Załączników 2–4 oraz 5 („Założenia ogólne”).

³ Załącznik 5.

Tadeusz Zieliński

**UWAGI DO „MEMORIAŁU”
W SPRAWIE REFORMY PRAWA PRACY W PRL,
KWIECIEŃ 1981 R.**

I. Struktura formalna prawa pracy jest wysoce niezadowolająca. System prawa pracy nie tworzy w pełni zharmonizowanego układu, cechującego się też kompletnością unormowań. Poważne zastrzeżenia wzbudza obfitość aktów o charakterze wykonawczym.

Projektowane inicjatywy ustawodawcze w postaci ustawy o związkach zawodowych i ustawy nowelizującej k.p. (w brzmieniu projektu przygotowanego przez Min. Pracy, Płac i Spraw Socjalnych) mogą ten stan jeszcze pogłębić, a mianowicie: 1) projekt założeń do ustawy o związkach zawodowych wkracza częściowo w materię, która powinna być unormowana w kodeksie pracy (układy zbiorowe, życie grupowe w zakładach pracy; strajki i konflikty zbiorowe), 2) projekt nowelizacji k.p. zmierza do wyposażenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych w kompetencje stanowienia aktów wykonawczych (do tej pory większość tych aktów uchwalala Rada Ministrów) po porozumieniu z CRZZ.

Istnieje potrzeba zreformowania prawa pracy w kierunku uczynienia zeń spójnego systemu, w którego skład powinny wchodzić nie tylko normy tzw. indywidualnego prawa pracy (w postaci dotychczasowego kodeksu pracy wraz z aktami wykonawczymi i aktami szczególnymi), lecz także normy zbiorowego prawa pracy.

Należy dążyć do pełnej kodyfikacji prawa pracy, obejmującej: 1) prawo stosunku pracy, 2) prawo sporów pracy, 3) prawo administracji pracy (pośrednictwo pracy, ochrona pracy itd.). Obecny kodeks pracy jest aktem „kadłubowym”, zawierającym wyłącznie normy prawa stosunku pracy. Zastrzeżenie budzi brak w kodeksie nawet najogólniejszych postanowień na temat stosunków pracy w administracji państwowej i spółdzielczych stosunków pracy.

II. Treść obecnego kodeksu pracy powinna być dostosowana w całej rozciągłości do postanowień aktów międzynarodowych, a zwłaszcza do przepisów Powszechnej Deklaracji Praw człowieka, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 XII 1948 r., Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych uchwalonego przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 16 XII 1966 r., a także do założeń tzw. Europejskiej Karty Socjalnej z 18 X 1961 r.

Naczelnym założeniem ustroju pracy w PRL powinna być zasada, że pracująca jednostka jest podmiotem życia gospodarczego, a nie narzędziem produkcji poddanym władzy podmiotu zatrudniającego. Kodeks pracy powinien zatem sprzyjać realizacji zasady udziału pracowników w zarządzaniu zakładem oraz chronić pracownika przed arbitralnymi decyzjami podmiotu zatrudniającego we wszelkich sprawach wykraczających poza zakres uprawnień kierowniczych zakładu pracy. Potrzebom współczesnego prawa pracy nie odpowiadają administracyjno-prawne formuły regulacji stosunków pracy (np. w zakresie kontroli nad wymierzaniem kar porządkowych i opiniowaniem pracowników).

Kodeks pracy nie określa w sposób w pełni zgodny z poprzednio wymienionymi aktami międzynarodowymi zasady prawa do pracy (art. 10). Konieczne jest sformułowanie tej zasady w taki sposób, aby nie było wątpliwości, że obywatele PRL mają prawo nie do jakiegokolwiek pracy, lecz do pracy w swobodnie wybranym zawodzie. Należy też wyraźnie przewidzieć w k.p., że każdy obywatel ma prawo równego dostępu do służby publicznej w kraju oraz równe z innymi obywatelami możliwości awansu w pracy na odpowiednio wyższe stanowisko

w oparciu jedynie o kryteria stażu i kwalifikacji (art. 21 i art. 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 7 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych). Trzeba w ten sposób przekreślić przywileje wynikające z tzw. nomenklatury. Potwierdzenie w kodeksie pracy zasady równego dostępu do stanowisk jest też niezbędne w związku z zamieszczonym w porozumieniu gdańskim (pkt 13) postulatem konsekwentnego stosowania doboru kadr kierowniczych na zasadach kwalifikacji i kompetencji zarówno członków partii, stronnictw, jak i bezpartyjnych.

Należy z kolei wzmocnić ochronę pracowników przed pracą przymusową w jakiegokolwiek postaci (art. 8 pkt. 3 lit. a Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych). Nie jest wystarczające sprowadzenie zasady wolności pracy do formuły, według której „zawiazanie stosunku pracy, bez względu na jego podstawę prawną, wymaga zgodnego oświadczenia woli zakładu pracy i pracownika” (art. 11 k.p.). W aktualnym systemie prawa pracy znajdują się przepisy, które zmuszają obywateli PRL do nawiązania stosunku pracy na mocy oświadczenia woli składanego pod rygorem zastosowania niekorzystnych dla pracowników skutków prawnych. Należy zerwać z trybem zatrudniania pracowników na podstawie wiążących dla nich skierowań do pracy. Zniesienia wymaga w szczególności administracyjny tryb zatrudniania absolwentów na podstawie skierowań do pracy obowiązujących do podjęcia pracy w określonych zakładach w razie niezawarcia umowy stypendialnej bądź umowy przedwstępnej.

W kodeksie pracy powinien być również sformułowany wyraźny zakaz dyskryminowania obywateli w dziedzinie zatrudnienia z powodu: przekonań politycznych, należenia lub nienależenia do organizacji politycznej, związku zawodowego bądź innej organizacji, wykonywania działalności w tych organizacjach i przestrzegania dyscypliny związkowej.

Szczęólnego znaczenia w związku z przewidywaną reformą gospodarczą, zakładającą m.in. „likwidację przerostów zatrudnienia” (teza 17 projektu podstawowych założeń reformy gospodarczej), nabiera sprawa ochrony pracowników przed bezrobociem, o której jest mowa w art. 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka. Kodeks pracy nie zawiera w tej doniosłej kwestii właściwej regulacji. Obowiązujący obecnie art. 10 § 1 k.p. pozbawiony jest konkretnej treści, żadnej gwarancji nie daje bowiem obywatelom stwierdzenie, że zapewnia się im pracę „przez stały i wszechstronny rozwój gospodarki narodowej oraz politykę racjonalnego zatrudnienia”. Ten fasadowy przepis okazał się pustym sloganem, nie mającym pokrycia w obecnej rzeczywistości. Konieczne wydaje się więc rozważenie celowości wprowadzenia następujących sposobów ochrony pracowników przed bezrobociem:

1) „uściślenie” przyczyn uzasadniających wypowiedzenie przez zakład pracy umowy zawartej na czas nie określony przynajmniej przez wskazanie powodów, które nie mogą powodować wypowiedzenia umowy o pracę (m.in. działalność związkowa, przynależność organizacyjna lub jej brak),

2) uregulowanie w kodeksie pracy zwolnień grupowych, zwłaszcza pod kątem widzenia kryteriów kwalifikowania pracowników do tego rodzaju zmian w zatrudnieniu,

3) wprowadzenie w kodeksie pracy tzw. trójstronnych umów o przeniesienie pracownika do innego zakładu pracy (zawieranych przez strony stosunku pracy z zakładem, który gotów jest nadal zatrudniać pracownika zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami),

4) uregulowanie sytuacji prawnej pracowników likwidowanych zakładów pracy (przez zapewnienie im ew. odpraw pieniężnych z zakładu pracy lub zasiłków z ubezpieczenia społecznego); zachowanie okresu wypowiedzenia nie stanowi ochrony przed groźbą bezrobocia; dotyczyć to powinno zwłaszcza kobiet w okresie ciąży (art. 177 § 4 k.p.),

5) przywrócenie w prawie pracy normy przewidującej wyraźnie, że w razie przejścia przedsiębiorstwa, gospodarstwa lub innego zakładu na inną osobę (podmiot zatrudniający) nabywca wstępuje mocą samego prawa w stosunki wynikające z umów o pracę (art. 476 § 1 kodeksu zobowiązań z 1933 r.),

6) wprowadzenie świadczeń pieniężnych (odpraw lub zasiłków) na wypadek niezawinionego braku pracy oraz zasiłków na przekwalifikowanie (przystosowanie do nowego zawodu),

7) unormowanie w kodeksie pracy podstawowych zasad pośrednictwa pracy.

Modernizacji wymagają przepisy o urloпах wycieczkowych. Najniższa norma urlopu wycieczkowego w Polsce (14 dni) jest niższa od przyjętej przez MOP normy trzytygodniowej. Zgodnie z umowami społecznymi należy korzystniej uregulować normy czasu pracy. Na uwagę zasługuje też idea ruchomego czasu pracy.

Zatrudnienie młodocianych powinno być podporządkowane myślom wyrażonym w Deklaracji Praw Dziecka uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 20 XI 1959 r.

Gruntownej reformie należy poddać obecny system przygotowania zawodowego młodzieży, kierując się zasadą, iż zatrudnienie młodocianych stanowi wyłącznie formę realizacji prawa do nauki, nie może zatem służyć innym celom (pozyskiwaniu siły roboczej, osiągnięciu zarobków).

W świetle tego założenia wątpliwości budzi obecny status pracowniczy młodocianych. Rozważenia wymaga celowość zmiany charakteru prawnego umów o pracę w celu przygotowania zawodowego i nadania młodocianym statusu uczniowskiego.

Niezależnie od ochrony przed pracą przymusową należy zagwarantować młodocianym ochronę przed przymusem zdobywania określonych zawodów, a także przed ograniczeniem możliwości kształcenia w określonych kierunkach. Pałaca jest potrzeba rozbudowy instytucji poradnictwa zawodowego i opracowania programu planowej polityki kształcenia zawodowego młodocianych, zapewniającej: 1) przygotowanie młodego pokolenia do pracy w zawodach i specjalnościach odpowiadających perspektywom rozwojowym kraju, 2) zdobywania zawodu zgodnego z osobistymi zainteresowaniami i zdolnościami poszczególnych jednostek.

Dalszy postęp prawa pracy w dziedzinie zatrudniania młodocianych powinien polegać także na karkowitym, bezwzględny zakazie zatrudniania młodocianych w wieku poniżej 15 lat.

Artykuł 10 ust. 2 Deklaracji w sprawie likwidacji dyskryminacji kobiet uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 7 XI 1967 r. przewiduje konieczność zapewnienia kobietom „rzeczywistego prawa do pracy” w celu zapobieżenia dyskryminacji kobiet z uwagi na małżeństwo lub macierzyństwo.

Kodeks pracy nie gwarantuje kobietom wychowującym dzieci w dostateczny sposób możliwości łączenia pracy zawodowej i awansu na wyższe stanowiska z ich obowiązkami rodzinnymi. Konieczne wydaje się skonkretyzowanie w k.p. zasady ułatwiania kobietom podnoszenia kwalifikacji zawodowych (art. 17 proklamuje tę zasadę w stosunku do ogółu pracowników). Na uwagę zasługują stosowane już za granicą (NRD) formy realizacji prawa kobiety pracującej do kształcenia zawodowego (indywidualne ustalanie czasu pracy, środki określane w zakładowym układzie zbiorowym oraz w tzw. umowie kwalifikacyjnej).

Kobieta pracująca powinna być koniecznie chroniona przed pracą w godzinach nocnych. Zatrudnianie kobiet o tej porze utrudnia pracownikom wychowującym potomstwo łączenie pracy zawodowej z wykonywaniem obowiązków rodzinnych. Z tego punktu widzenia nie jest wystarczające objęcie kobiet opiekujących się dziećmi ochroną przed zatrudnianiem w godzinach nadliczbowych, w porze nocnej i delegowaniem poza stałe miejsce zatrudnienia tylko do czasu ukończenia przez dziecko 1 roku (art. 178 § 2 k.p.).

III. Kodeks pracy w obecnej postaci nie uwzględnia zmian, jakie nastąpiły w ruchu zawodowym w PRL. Konieczne jest dostosowanie szeregu przepisów k.p. do pluralistycznej struktury tego ruchu. Wobec tego, że projektowana ustawa o związkach zawodowych ma zasadniczo określić kompetencje związków zawodowych oraz status zakładowych organizacji związkowych, w kodeksie pracy sprawy te nie mogą być regulowane. Założenia do wspomnianej ustawy nie przewidują natomiast praw związkowych pracowników (założenia zajmują się wyłącznie związkami zawodowymi jako organizacjami masowymi świata pracy). Należy wobec tego wzbogacić katalog podstawowych praw pracowników w rozdziale II działu pierwszego k.p. następującymi prawami związkowymi pracowników: 1) prawem uczestniczenia w akcjach związkowych (strajkach, akcjach protestacyjnych i in.), 2) prawem do korzystania ze zwolnień od pracy w celu wykonywania działalności związkowej. Umocnienia wymaga system ochrony działaczy związkowych przed utratą pracy i zmianą warunków pracy i płacy

w okresie kadencji oraz w oznaczonym czasie po upływie okresu pełnienia funkcji związkowych.

IV. Kodeks pracy jest aktem nie dostosowanym należycie do potrzeb racjonalnej i sprawdliwej polityki w dziedzinie zatrudnienia.

Jedną z podstawowych przesłanek prawidłowego funkcjonowania gospodarki narodowej i administracji jest w pełni racjonalny dobór kadry pracowniczej. Konieczne jest w związku z tym zreformowanie systemu ocen pracowników pod kątem widzenia właściwej selekcji zawodowej kadr w gospodarce i administracji oraz wymagań sprawiedliwego oceniania pracowników na każdym stanowisku pracy.

Zastrzeżenia budzi zbiurokratyzowany system opiniowania pracowników (art. 97–99 k.p.). Opinie o pracy są niemiernodajnym dla oceny przydatności pracownika dokumentem, wystawianym z reguły w celu spełnienia formalnych tylko wymagań przewidzianych w ustawie. Fikcyjność obecnych ocen jest głęboko niewychowawcza i demoralizująca.

Należy wprowadzić system okresowych ocen pracowników, nie tylko na stanowiskach kierowniczych (jak to przewiduje rządowy projekt reformy gospodarczej), lecz również na innych, nieszeregowych stanowiskach.

Rozważenia wymaga problem celowości objęcia kontrolą organów samorządu pracowniczego ocen kadry kierowniczej zakładu pracy oraz opinii o pracy — kontrolą organów rozstrzygających spory ze stosunku do pracy.

W związku z przewidywaną zmianą pozycji kadry kierowniczej w zakładach pracy należy znowelizować przepisy k.p. dotyczące stosunku pracy z powołania (art. 68–72) w części dotyczącej nawiązania i ustania stosunku pracy, m.in. przez zharmonizowanie tych przepisów z ustawą o samorządzie załogi przedsiębiorstwa. Kadra kierownicza powinna być zarazem chroniona przed arbitralnymi decyzjami powodującymi bezwzględną utratę zatrudnienia w danym zakładzie pracy wskutek odwołania ze stanowiska kierowniczego.

Należy wprowadzić gwarancje ochrony kierowników w przypadku podejmowania uzasadnionego ryzyka. Trzeba bezwzględnie zerwać z zasadą podwójnej zależności kadry kierowniczej w procesie podejmowania decyzji od: 1) władzy politycznej, 2) jednostek nadrzędnych. W kodeksie pracy należy dać wyraz samodzielności kierowników jako organów zarządzających zakładem pracy (współ z organami samorządu załogi). W celu wyeliminowania wysoce szkodliwego zjawiska usuwania niewygodnych dyrektorów przez władzę polityczną, trzeba wprowadzić spójną i prawną kontrolę nad zasadnością odwołań pracowników ze stanowisk kierowniczych.

Należy koniecznie określić w kodeksie obowiązki pracowników na stanowiskach kierowniczych. Obecnie większość tych obowiązków występuje w art. 94 k.p. pod nazwą „obowiązki zakładów pracy”.

Jednym z naczelnych haseł obecnej odnowy jest postulat równości społecznej i likwidacji nieuzasadnionych przywilejów. Zgodnie z tym postulatem należy zrewidować nieuzasadnioną dyferencjację uprawnień w sferze zatrudnienia, zwłaszcza w różnych działach służby państwowej. Konieczne jest zamieszczenie w kodeksie pracy ogólnych przepisów o stosunkach pracy w administracji państwowej oraz w spółdzielczości pracy.

Podstawowym kryterium dyferencjacji powinien być zasadniczo ogólny staż pracy, który powinien w kodeksie pracy ulec nowelizacji, m.in. przez wprowadzenie zasady, od której przepisy szczególne mogłyby przewidywać wyjątki na korzyść pracowników. Złagodzić należy natomiast sankcje zapobiegające tzw. płynności kadr przez ograniczenie wymogu zakładowego stażu pracy. „Ruchliwość pracownicza” w zreformowanym systemie gospodarki będzie koniecznością i zjawiskiem wielokrotnie pożytecznym dla gospodarki.

V. Przepisy obecnego prawa nie gwarantują pracownikom pełnej ochrony pracy, w szczególności ochrony przed skutkami wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

Zasady wynagradzania szkód spowodowanych tymi zdarzeniami muszą być bezwzględnie podporządkowane idei pełnej rekompensaty uszczerbku majątkowego poniesionego przez pracownika lub pozostałą po nim rodzinę. Jest kwestia, czy skrajnie schematyczny system

świadczeń przewidzianych w ustawie wypadkowej z 1975 r. nie powinien być uzupełniony systemem cywilnoprawnych środków zmieniających indywidualizację świadczeń.

Uproszczenia wymaga obecny, biurokratyczny tryb zaspokajania roszczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, który sprzyja przewlekłości postępowania.

Wysokość świadczeń z tytułu wypadków i chorób zawodowych, wyrażona w pieniądzu, powinna ulegać automatycznej waloryzacji według zasad ustalonych z góry w ruchomych skalach. Podstawowe zasady kompensacji powyższych szkód powinien ustawodawca określić w kodeksie pracy.

Zwiększenia wymagają gwarancje zarobkowe pracowników przenoszących się do innej pracy z powodu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej (art. 217 i 218 k.p.). Zmiana w tym zakresie postulowana była też w porozumieniu szczecińskim.

VI. Gruntownej przebudowy wymaga system rozstrzygania sporów ze stosunku pracy. Zgodnie z powszechnie wysuwany postulatem należy rozszerzyć kompetencje sądowych warunków wymiaru sprawiedliwości w tych sprawach. Prawidłowe ujęcie zmian w prawie sporów pracy zawiera projekt ustawy nowelizującej k.p. opracowany przez Min. Pracy, Płac i Spraw Socjalnych.

VII. Szereg przepisów kodeksu pracy wymaga nowelizacji w związku z wadliwą szatą legislacyjną, w jakiej zostały ujęte. W okresie ubiegłego sześciolecia zastrzeżenia budziła zwłaszcza redakcja przepisów określających sankcje wadliwego rozwiązania umowy o pracę. Najwięcej uwag krytycznych wywołały przepisy o porzuceniu pracy (art. 64, 65 k.p.).

Tadeusz Zieliński

Barbara Błachowska

UWAGI DO PROJEKTU USTAWY ZMIENIAJĄCEJ KODEKS PRACY

I. Generalnie w projekcie uwzględniono cele, które są stawiane przy nowelizacji kodeksu pracy. Kodeks ten opiera się na określonych założeniach i technice legislacyjnej, które przy nowelizacji uniemożliwiają bądź utrudniają wprowadzenie dalej idących zmian. Sytuacja gospodarcza kraju zawęza również możliwości radykalnego zwiększenia uprawnień pracowniczych. Te czynniki powodują, że kodeks pracy — nawet po nowelizacji — nie w pełni będzie odpowiadał społeczno-gospodarczym potrzebom i oczekiwaniom ludzi pracy. Dlatego powinno się już myśleć o przystąpieniu w najbliższej przyszłości do opracowania nowego kodeksu pracy.

II. Projekt ustawy zmieniającej kodeks pracy zawiera szereg słusznych propozycji. Nie one jednak będą przedmiotem dalszych uwag. Niektóre propozycje budzą bowiem wątpliwości i zastrzeżenia i one zostaną poniżej przedstawione.

1. Do pkt 5 art. 9b

Projekt w tym zakresie jest zbieżny z założeniami ustawy o związkach zawodowych. Niemniej jednak będzie to pewnym krokiem wstecz w stosunku do stanu prawnego obowiązującego pod rządem kodeksu pracy. Według obecnego stanu każdy pracownik jest jednakowo chroniony w sferze stosunku pracy. Niezależnie bowiem od tego, czy należy, czy nie należy do związku zawodowego, gdy kierownik chce mu wypowiedzieć umowę o pracę bądź rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia, zawsze musi zamiar wypowiedzenia czy rozwiązania konsultować z radą zakładową. Konsultacja nie jest tylko kwestią stosunku rada zakładowa — zakład pracy, ale wywiera bezpośredni wpływ na uprawnienia pracownika. Na przykład w razie zaniechania przeprowadzenia konsultacji rozwiązanie stosunku pracy jest bezprawne i pracownik jest przywracany do pracy przez organy rozstrzygające spory.

Według projektu taką samą ochronę mieliby tylko pracownicy należący do związków zawodowych. Pracownicy nie będący członkami związków zawodowych tylko wtedy korzystaliby z takiej ochrony, gdyby jakiś związek działający w zakładzie pracy wyraził zgodę na ich obronę. Takie rozwiązanie uwzględnią wprawdzie zasadę wolności związkowej (nie można bowiem związkom narzucić obrony nieczłonków), ale pozostaje w sprzeczności z art. 1 ust. 1 konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy z dnia 1 lipca 1949 r., dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych, które przewidują ochronę pracowników przed wszelkimi aktami dyskryminacji, dążącymi do naruszenia wolności związkowej w dziedzinie pracy, a więc także przed dyskryminacją pracowników nie należących do żadnych związków zawodowych. Zasadę swobody stowarzyszania się i przystępowania do związków zawodowych głoszą także Pakty Praw Człowieka (art. 22 Paktów Praw Politycznych i art. 8 Paktów Praw Gospodarczych), a nadto w tezie 1 rozdziału II założenia ustawy o związkach zawodowych stwierdza się, że „Nikt nie może ponosić ujemnych następstw z powodu przynależności do związku lub pozostawiania poza związkami”.

Tymczasem propozycje odnoszące się do obrony indywidualnych interesów pracowników w sferze stosunków pracy wprowadzają dyskryminację pracowników nie należących do związków zawodowych, naruszają zasady swobody zrzeszania się (zmuszają bowiem ludzi do wstępowania do związków) i dopuszczają do ponoszenia przez tych pracowników ujemnych następstw z powodu pozostawiania poza związkiem, gdyż pracownicy ci nie będą mogli korzystać — odwrotnie niż związkowcy — z bardzo istotnej instytucji chroniącej trwałość

stosunków pracy. Jeżeli nie znajdzie się innego rozwiązania w tym przedmiocie, to wielka zdobycz ludzi pracy uzyskana pod rządem kodeksu pracy, czyli powszechna ochrona trwałości stosunku pracy, dozna poważnego ograniczenia.

2. Do pkt 19a

Budzi zastrzeżenie proponowana zmiana, tj. propozycja, aby kierownik zakładu pracy zawiadamiał na piśmie o zamiarze wypowiedzenia nie tylko radę zakładową, ale i pracownika. Jest to całkowicie zbędne i wprowadzi dodatkowy niepokój i ferment w zakładach pracy. Jak wykazuje dotychczasowa praktyka, skutecznie broniono przed wypowiedzeniem większość pracowników, którym kierownik miał zamiar wypowiedzieć umowę o pracę, gdyż po zgłoszeniu przez radę zakładową zastrzeżenia kierownik często odstępował od swego zamiaru. Pracownik nawet nie wiedział, że był kandydatem do zwolnienia. Takie sytuacje występowały w szczególności przy konieczności redukcji etatów, reorganizacji przedsiębiorstw, a te sytuacje — w związku z reformą gospodarczą — nasila się. W tych sytuacjach powstaje trudny dla kierowników problem właściwych osób do zwolnienia bądź wypowiedzenia warunków pracy lub płacy. Przy współdziałaniu z radami zakładowymi pierwsze propozycje kierowników są często korygowane. Niesłuszne byłoby więc wprowadzenie dodatkowego niepokoju w stadium przeddecyzyjnym.

Myśl, która prawdopodobnie przyświecała przy tej propozycji, a mianowicie aby pracownik wiedział, dlaczego wypowiedziano mu umowę lub warunki pracy, powinno się zrealizować inaczej. Należałoby dodać do art. 30 nowy paragraf lub wprowadzić w oddziale 3 rozdziału II nowy artykuł stwierdzający, że pisemne oświadczenie zakładu pracy o wypowiedzeniu umowy o pracę doręczane pracownikowi powinno podawać przyczyny uzasadniające wypowiedzenie.

3. Do pkt 26 i art. 47

Projekt nie przewiduje zmiany art. 47, a w pkt 26 przewiduje — słusznie — jeszcze jedno roszczenie, tj. odszkodowanie, przy czym górną granicę odszkodowania przyjął taką samą jak w art. 47, tj. nie dłużej niż za dwa miesiące.

Górna granica wynagrodzenia w przypadku przywrócenia do pracy lub odszkodowania powinna być wyższa. Nieprawdziwe okazało się założenie przyjęte przy obecnym zakresie art. 47, że w okresie do 2 miesięcy po rozwiązaniu stosunku pracy spór o wypowiedzenie powinien się skończyć przed organami rozstrzygającymi spory pracownicze. Bardzo często spór trwa dłużej i pracownik po rozwiązaniu stosunku pracy pozostaje bez pracy przez okres przekraczający limit wyznaczony tym przepisem. Ponośi konkretną, ewidentnie zawinioną przez zakład pracy szkodę, a tymczasem nikt mu tej szkody nie wyrównuje.

Sprawiedliwe byłoby unormowanie przewidujące wynagrodzenie dla pracownika przywróconego do pracy bądź odszkodowanie z art. 46 a w wysokości wynagrodzenia za okres pozostawania bez pracy, nie dłużej jednak niż za 6 miesięcy (ewentualnie nie dłużej niż za 3 miesiące).

4. Do rozdziału II działu II

Propozycje zmian do tego rozdziału pomijają kwestie związane z rozwiązaniem umowy o pracę za porozumieniem stron i z rozwiązaniem umowy bez wypowiedzenia przez pracownika.

Kodeks pracy w tym zakresie nierówno traktuje pracowników i zakłady pracy ze szkodą dla pracowników, gdyż uniemożliwia pracownikom rozwiązywanie umów o pracę w normalnym trybie bez wypowiedzenia. Jeden przepis (art. 55) nie rozwiązuje problemu.

Takie unormowanie prawne jest jedną z przyczyn licznych przypadków porzuceń pracy, gdyż pracownicy nie mają innej możliwości odejścia z zakładu pracy bez odpracowania okresu wypowiedzenia.

Dążenie do stabilizacji kadry nie powinno się odbywać poprzez hamowanie społecznie i gospodarczo uzasadnionej fluktuacji kadr, także na wniosek pracowników.

Przy okazji nowelizacji kodeksu pracy powinno się w tym kodeksie uregulować sytuacje, w których:

— zakład pracy ma obowiązek wyrazić zgodę na rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem,

— pracownik może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia, bez żadnych dla siebie ujemnych konsekwencji, tj. ze skutkiem, jaki przepisy prawa wiążą z rozwiązaniem umowy za porozumieniem (np. w sytuacji przeprowadzenia się do innej miejscowości, podjęcia pracy w miejscu swego zamieszkania, podjęcia pracy w zakładzie posiadającym żłobek, do którego kobieta odnosi dziecko).

Należy dodać, że obecnie są zalecenia Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych, aby w niektórych sytuacjach życiowo uzasadnionych zakłady pracy wyrażały zgodę na wnioski pracowników o rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron, ale dlatego, że są to tylko zalecenia, a nie normy prawne, nie wiążą zakładów i nie rodzą dla pracowników żadnych praw.

5. Do działu trzeciego

Kodeks pracy bardzo skromnie unormował problematykę wynagrodzeń, chociaż jest to problematyka najbardziej sporna w zakładach. Przy okazji nowelizacji można by włączyć do kodeksu pewne podstawowe zasady dotyczące zasad wynagradzania pracowników, zasad i trybu zaszeregowania i awansowania, które są obecnie regulowane poza kodeksem i często nieznanne bądź łamane (np. uchwała nr 68 Rady Ministrów nr 141 z 18 lipca 1975 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników).

Również w kodeksie pracy powinny być unormowane podstawowe zasady premiowania pracowników (wspólne dla wszystkich typów premii), w tym problem wydawania czy uchwalania regulaminów premiowania.

6. Do działu szóstego

Propozycje zmian dotyczące czasu pracy nie w pełni odpowiadają oczekiwaniom społeczeństwa. Nadal bowiem nie przewiduje się zmian w regulacji skróconego czasu pracy pracowników zatrudnionych przy pracach szczególnie uciążliwych lub w warunkach szkodliwych dla zdrowia (art. 130), a także w regulacji dodatkowych urlopów za pracę szczególnie uciążliwą lub wykonywaną w warunkach szkodliwych dla zdrowia (art. 160).

Według obecnych zasad, których projekt nie zmienia, kodeks samodzielnie nic nie reguluje w tym przedmiocie (choćby w sposób podobny jak projektuje się w art. 129), lecz pozostawia całą regulację ministrowi, który określa rodzaje prac, przy których stosuje się skrócony czas pracy oraz zasady jego skracania.

Tak ujęte delegacje ustawowe doprowadzają do wyjątkowego sformalizowania tej problematyki i do ustalania tych spraw przez ministrów, a z ich upoważnienia często przez dyrektorów zjednoczeń konkretnych zakładów, oddziałów, działów i stanowisk, na których stosuje się skrócony czas pracy i urlopy profilaktyczne. Gdyby te unormowania były aktualizowane w miarę zmiany warunków, nie byłoby źle. Tymczasem tak nie jest. Dochodzi więc do takiej sytuacji, że pracownicy faktycznie pracują w warunkach szkodliwych dla zdrowia (np. z czynnikami rakotwórczymi), ale nie mają prawa do skróconego czasu pracy i urlopu profilaktycznego, bo w zarządzeniu właściwego ministra nie został umieszczony ich zakład, oddział lub stanowisko.

Organy rozstrzygające spory pracownicze również nie mogą takiego prawa pracownikom ustalić, bo sformalizowana technika regulacji prawnej nie pozostawia takiej możliwości nawet tym organom.

Paradoks polega na tym, że pracownicy faktycznie pracujący w warunkach szkodliwych dla zdrowia nie korzystają niekiedy z dobrodziejstwa skróconego czasu pracy i urlopów profilaktycznych z przyczyn wyżej wskazanych, natomiast pracownicy nie pracujący w takich warunkach korzystają ze skróconego czasu pracy i urlopów profilaktycznych, gdyż figurują ich stanowiska, oddział czy dział w odpowiednich zarządzeniach, które nie są aktualizowane, mimo że nastąpiła poprawa warunków bezpieczeństwa pracy bądź zmiana technologii produkcji i nie występują już na stanowiskach zajmowanych przez tych pracowników szkodliwe warunki pracy.

7. Do pkt 67 i art. 133

Propozycja budzi wątpliwość z dwóch powodów. Po pierwsze, całkowite odstępstwo od limitu godzin nadliczbowych w praktyce może doprowadzić do masowego stosowania pracy w godzinach nadliczbowych. Należałoby więc wprowadzić górną granicę dopuszczalnego limitu pracy w godzinach nadliczbowych w sytuacji przewidzianej w zdaniu ostatnim, tj. „w razie konieczności zapobieżenia nieprawetowanym stratom materialnym”.

Po drugie, powtórzenie pierwszych słów kodeksu w proponowanym art. 133 spowoduje utrzymanie nadal wysoce niepraworządnych sytuacji, że pracownicy zatrudnieni na pół etatu (a do nich należą głównie kobiety zatrudnione w handlu, służbie zdrowia i łączności) nie będą mieli prawa do dodatkowego wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych.

Słowa: „Praca wykonywana ponad normy czasu pracy, ustalone zgodnie z przepisami kodeksu” odnoszą się bowiem do norm czasowych ustalonych w art. 129, a nie do norm obowiązujących danego pracownika. Dlatego pracownicy zatrudnieni na pół etatu, którzy nawet systematycznie byli zatrudnieni po 6 godzin na dobę, chociaż obowiązuje ich limit 4 godzin na dobę, nie mieli prawa do wynagrodzenia za godziny nadliczbowe, bo nie przekroczyli normy 8 godzin na dobę i 46 godzin na tydzień, obowiązującej według obecnego art. 129. Dlatego przepis ten powinien się zaczynać od następujących słów: „Praca wykonywana ponad normy czasu pracy, obowiązująca pracownika”.

8. Do działu ósmego — ochrona pracy kobiet

a. Artykuły 180, 183 § 1 i 183a

Propozycje sukcesywnego zwiększania urlopu macierzyńskiego w latach 1982–1984 o 2 tygodnie w każdym roku kalendarzowym doprowadzą wprawdzie do zwiększenia rozmiaru tego urlopu, ale nadal kobiety w Polsce będą należały do grupy państw socjalistycznych korzystających z najkrótszego urlopu macierzyńskiego. W międzyczasie w Bułgarii i NRD mogą być dalej rozszerzane urlopy macierzyńskie. Dlatego przedłożone propozycje mogą być traktowane jako niezbędne minimum. Należałoby rozważyć, czy nie można by w latach 1982–1984 zwiększyć rozmiaru urlopu macierzyńskiego o 3 tygodnie, ewentualnie w latach 1983–1984 zwiększyć o 3 tygodnie, a w roku 1982 o 2 tygodnie i o tyle samo zwiększyć urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego.

Przy pierwszej koncepcji urlopy macierzyńskie w Polsce w roku 1984 wynosiłyby 27 tygodni, a przy porodzie wielorakim i matki samotnej — 35 tygodni. Przy koncepcji drugiej urlop macierzyński wynosiłby w roku 1984 — 26 tygodni, a przy porodzie wielorakim i matki samotnej — 34 tygodnie. Przy przedłużonych propozycjach urlopu macierzyńskie w Polsce wynosiłyby w 1984 r. tyle ile obecnie w CSRS, a mniej niż obecnie w WRL i w Szwecji.

b. Artykuł 193 § 1

Budzi zastrzeżenie niska granica wieku dziecka przyjętego na wychowanie, od której uzależnione jest prawo kobiety do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego (5 miesięcy, a przy większej ilości dzieci na wychowanie — 7 miesięcy życia). Znany jest powszechnie fakt, że dzieci przyjęte na wychowanie wymagają bardzo intensywnej i dłuższej opieki niż dzieci własne, a poza tym nie zawsze natychmiast po urodzeniu znajdują się w rodzinie, która je będzie wychowywała. Dlatego jest postulat zwiększenia tej granicy wieku nawet do 12 miesięcy życia przy przejściu na wychowanie dwojga lub więcej dzieci.

c. Projekt nie przewiduje prawa ojca do urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, jeżeli np. matka dziecka zmarła przy porożu albo też z uwagi na stan zdrowia czy opuszczenie dziecka nie może bądź nie chce opiekować się dzieckiem bezpośrednio po urodzeniu. Należałoby przewidzieć takie sytuacje i przyznać ojcu prawo do opieki nad własnymi dziećmi w uzasadnionych sytuacjach i to na warunkach urlopu macierzyńskiego.

d. Do artykułu 186

Zasiłek w okresie urlopu wychowawczego powinny otrzymywać również kobiety zatrudnione przy pracy nakładczej, a przepis ten mówi tylko o pracownikach. W związku z delegacją zawartą w § 3 tego przepisu należy postulować ujednoczenie ochrony pracy kobiet w kodeksie pracy i w rozporządzeniu wykonawczym.

Obecnie obowiązujące rozporządzenie z 29 listopada 1975 r. w sprawie bezpłatnych urlopów dla matek pracujących, opiekujących się małymi dziećmi, przewiduje uprawnienia dla kobiet z tego rozporządzenia tylko wtedy, gdy zatrudnione są w zakładzie co najmniej 12 miesięcy. Projekt zmian tego rozporządzenia nic nowego tu nie wnosi. Jest to rozwiązanie niesłuszne, pozostawiające poza zakresem ochrony szereg młodych matek, które po skończeniu szkół podejmują pierwszą w życiu pracę i rodzą dzieci przed upływem 12 miesięcy zatrudnienia. Nawet wliczenie okresu urlopu macierzyńskiego do okresu zatrudnienia wymaganego tym rozporządzeniem nie rozwiązuje wielu trudnych sytuacji życiowych. Dlatego rozporządzenie powinno być zsynchronizowane z kodeksem pracy (art. 177 § 2) i ewentualnie wyłączyć z dobrodziejstw urlopu wychowawczego tylko pracownice zatrudnione w okresie próbnym.

Kodeks pracy nie może regulować sytuacji matek nie będących pracownikami. Nie można jednak przeczyć, że uczennice szkół średnich, studentki, a nawet uczennice szkół podstawowych rodzą dzieci i także powinny uzyskać pomoc materialną Państwa w formie co najmniej takiego zasiłku jak pracownice.

9. Do pkt 112 art. 232

Projekt — podobnie jak obowiązujący obecnie kodeks pracy — przewiduje unormowanie w odrębnych przepisach problematyki świadczeń dla pracownika, który uległ wypadkowi przy pracy lub zachorował na chorobę zawodową (z wyjątkiem dodatku wyrównawczego, który w projekcie został prawidłowo ujęty).

Obecnie obowiązująca ustawa z 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadku przy pracy i chorób zawodowych jest krytykowana dlatego, że przy jednorazowych odszkodowaniach przewiduje niskie kwoty (500 zł za 1% trwałego uszczerbku na zdrowiu i najwyższej 50 000 zł), a nadto że nie przewiduje wyrównania innych strat, krzywd, które pracownik poniósł w związku z wypadkiem przy pracy czy chorobą zawodową (utrata możliwości wykonywania dotychczasowego zatrudnienia itp.).

Kodeks pracy zyskałby na przejrzystości, gdyby w dziale dziesiątym została całościowo uregulowana problematyka świadczeń zakładu pracy na rzecz pracownika poszkodowanego w wypadku przy pracy czy wskutek zachorowania na chorobę zawodową, tym bardziej że — poza problematyką już przyjętą w projekcie — niewiele przepisów wymagałoby przeniesienia z cytowanej ustawy do kodeksu po ewentualnej zmianie.

Wydaje się, że zmiana mogłaby dotyczyć wysokości jednorazowego odszkodowania i przyjęcia na przykład:

— możliwości wyjścia przez organy rozstrzygające spory pracownicze ponad górną granicę odszkodowań w sytuacjach uzasadnionych rozmiarem krzywdy lub

— uzupełniającego uznania, że znaczy rozmiar krzywdy moralnej poszkodowanego pracownika daje prawo organom rozstrzygającym spory do zwiększenia odszkodowania w granicach 10–20%.

10. Do art. 241

Projekt nie przewiduje zmiany tego przepisu. Tymczasem zachodzi konieczność jego zmiany i ustalenia np. następującej treści: „Postanowienia układu zbiorowego pracy zastępują z dniem wejścia w życie odpowiednie warunki umów o pracę wynikające z poprzednio obowiązującego układu, jeżeli nie pogarszają sytuacji pracownika. Jeżeli postanowienia nowego układu zbiorowego pracy są mniej korzystne dla pracownika, ich wprowadzenie w skład konkretnych umów o pracę wymaga wypowiedzenia warunków pracy lub płacy. Nie dotyczy to przewartościowania grup bez obniżenia wynagrodzenia”.

W dotychczasowym brzmieniu przepis art. 241 nie ma części zaczynającej się od „jeżeli nie”. Wyraża on tzw. zasadę automatyzmu wejścia w życie układu zbiorowego. W praktyce stosowania kodeksu pracy okazało się, że postanowienia nowych układów zbiorowych pracy pogarszały niekiedy warunki płacowe konkretnych pracowników, a mimo to nie wymagało to wypowiedzenia warunków pracy. Jest to nieuzasadnione odstępstwo od generalnej zasady prawa pracy, że zmiana istotnych warunków umowy o pracę na niekorzyść pracownika wymaga wypowiedzenia warunków pracy lub płacy.

11. Do pkt 125

Kodeks pracy w art. 69 i 298 wyłączył niektóre kategorie pracowników z możliwości dochodzenia roszczeń dotyczących wypowiedzania i rozwiązywania stosunku pracy przed organami rozstrzygającymi spory pracownicze. Krąg tych pracowników jest szeroki, gdyż w rozporządzeniach wykonawczych bądź innych aktach normatywnych ustalono liczne grupy pracowników, których stosunek pracy powstaje na podstawie powołania (szerzej niż przed wejściem w życie k.p.) bądź którym wyłączona została droga komisji odwoławczych i droga sądowa dochodzenia roszczeń z tego zakresu.

Nie jest to sytuacja prawidłowa. W państwie praworządnym każdy pracownik — niezależnie od sposobu powstania stosunku pracy — powinien mieć prawo dochodzenia swych roszczeń przed niezawisłymi sądami i to również na tle wypowiedzenia czy rozwiązania umowy o pracę. Jeśli z uwagi na zajmowane stanowisko (np. dyrektora) przywracanie do pracy przez organy sądowe mogłoby spowodować niekorzystne sytuacje w zakładach, można takiego roszczenia nie przyznać.

Uwzględniając specyfikę stanowisk, o których mowa w art. 68 i 298, można postulować, aby pracownikom zajmującym te stanowiska zagwarantować prawo:

— dochodzenia odszkodowania, jeżeli odwołanie ze stanowiska, wypowiedzenie czy rozwiązanie umowy jest bezprawne,

— dochodzenia ustalenia, że rozwiązanie stosunku pracy nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa.

W tej propozycji pracownicy ci nie mieliby prawa dochodzić przed organami rozstrzygającymi spory przywrócenia do pracy, jak również uznania za bezzasadne odwołania, wypowiedzenia czy rozwiązania.

Dotychczasowa praktyka wskazuje, że zakłady bezprawnie rozwiązują z pracownikami wyłączonymi na podstawie art. 298 stosunek pracy, i to zarówno z kobietami w ciąży, z kobietami w okresie urlopu bezpłatnego, jak i z pracownikami przebywającymi na zwolnieniach lekarskich. Ludzie ci w obecnym stanie prawnym nie mogą uzyskać ochrony przed sądem pracy, gdyż przepisy szczególne wyłączyły drogę komisji odwoławczych i sądu pracy do rozpoznawania takich sporów. Odwołanie do jednostki nadrzędnej nad zakładem pracy często nic nie daje, tym bardziej że niekiedy jednostki nadrzędne nakazywały podejmowanie działań oczywiście sprzecznych z prawem. Dlatego przy okazji nowelizacji kodeksu pracy powinno się w kodeksie zagwarantować podstawowe prawa również omawianym tu grupom pracowników do dochodzenia chociaż niektórych roszczeń w związku z odwołaniem, wypowiedzeniem i rozwiązaniem umowy o pracę.

Opracowała
Sędzia Sądu Najwyższego
Barbara Błachowska

Zygmunt Bidziński

UWAGI DO KODEKSU PRACY

1. Przyjęcie i zamieszczenie w rozdziale 1 k.p. art. 4 i 5 k.c. czyni — moim zdaniem — koniecznym wprowadzenie tam również odpowiednika art. 6 k.c. (ciężar dowodu). Wówczas niezależnie od wynikającej stąd wskazówki natury dowodowej również oczywiste stałoby się, iż zasada wyrażona w art. 124 § 3 k.p. jest tylko wyjątkiem od ogólnie przyjętych przez k.p. reguł dowodowych.

2. Należałoby w miarę jednolicie ustalić zasady zaliczalności okresów zatrudnienia, od których w wielu przypadkach zależą korzystne dla pracownika (niekiedy i dla jego rodziny) skutki prawne. Wydaje mi się, że w tej mierze przekreślenie zaliczalności winno nastąpić jedynie z powodu porzucenia przez pracownika pracy albo zwolnienia go z jego winy przez pracodawcę ze skutkiem natychmiastowym. Obecna wielorakość zaliczalności zbędnie komplikuje przejrzystość k.p. Jedyne wyjątek od podanej wyżej zasady musiałoby się zrobić dla odprawy pośmiertnej, pozostawiając w tej mierze bez żadnej zmiany przepis art. 93 § 2 k.p.

3. W związku z treścią art. 8 k.p. i szerokimi możliwościami jego stosowania wydaje się zbędne, a nawet szkodliwe, istnienie przepisu art. 62 k.p. Jego bowiem istnienie zdaje się sugerować, że w sytuacjach analogicznych do przewidzianych w tym przepisie nie można oddalić wniosku pracownika o przywrócenie do pracy, jeżeli rozwiązanie umowy nastąpiło w drodze wypowiedzenia. Oczywiście wówczas stosujemy art. 8 k.p., ale przepis ten w równej mierze może znaleźć zastosowanie do wszystkich sytuacji obecnie unormowanych w art. 62 k.p.

4. Należałoby ujednoczyć uprawnienia rady zakładowej (komisji zakładowej) w przypadku zamierzanego przez kierownika zakładu rozwiązania umowy zarówno przez wypowiedzenie, jak i ze skutkiem natychmiastowym. Obecna sytuacja (zgłaszanie zastrzeżeń i wydawanie opinii) zdaje się sugerować większe, a w każdym razie różne, znaczenie jednego i drugiego uprawnienia, gdy w rzeczywistości praktycznie chodzi o to samo. Osobiście skłaniałbym się do przyjęcia dla obu wypadków rozwiązania z art. 38 k.p., z tym tylko, że podany w art. 38 § 3 k.p. termin pięciodniowy jest stanowczo za krótki i — jak doświadczenie uczy — w wielu przypadkach nie co innego jak ta krótkość terminu jest wyłączną przyczyną, że rada (komisja) nie zajmuje żadnego stanowiska, a zatem milcząco akceptuje stanowisko kierownika zakładu pracy w przedmiocie zamierzonego rozwiązania umowy z pracownikiem. Dowodem tego są stanowiska, które w postępowaniu przed odwoławczymi komisjami ds. pracy zajmują następnie przedstawiciele związkowi. Wydaje mi się, że odpowiedni byłby termin 14-dniowy.

5. Przepis art. 38 § 2 k.p. należałoby nadto uzupełnić co najmniej przez dodanie po słowie „można” słów: „po wysłuchaniu pracownika”. Ten obligatoryjny wymóg przekreśliłby stosowaną dość nagminnie praktykę ograniczania się przez organ związkowy jedynie do zapoznania się z argumentami przedstawionymi w skierowanym do niego przez kierownika piśmie i pozwoliłoby na zajęcie właściwego stanowiska. Naturalnie można rozważać również, czy nie wprowadzić do k.p. także postanowienia obligującego radę do rozpatrzenia i ustosunkowania się do każdego zawiadomienia kierownika o zamierzonym rozwiązaniu umowy o pracę.

6. Przepis art. 55 k.p. powinien być rozbudowany przez dodanie do jego obecnego brzmienia słów: „oraz w razie ciężkiego naruszenia przez pracodawcę podstawowych obowiązków zakładu pracy”. Pracownik powinien bowiem mieć takie samo co pracodawca prawo natychmiastowego zareagowania w razie ciężkiego pogwałcenia przez pracodawcę jego podstawowych praw pracowniczych. Oczywiście w razie bezpodstawnego rozwiązywania w ten sposób umowy

o pracę pracodawca będzie mógł dochodzić od pracownika odszkodowania, jeżeli wskutek takiego jego postępowania zakład pracy poniósł szkodę, a nawet potraktować takie nieuzasadnione rozwiązanie umowy ze skutkiem natychmiastowym jako swoisty rodzaj porzucenia pracy, bo przecież w ten sposób pracownik przejawia wolę definitywnego rozejścia się z zakładem pracy i czyni to, nie mając jednak ku temu żadnej usprawiedliwiającej takie działanie przyczyny.

7. Przepis o analogicznej treści jak art. 55 § 2 k.p. powinien znaleźć się w odpowiednim miejscu (np. jako nowy art. 38 § 5), gdy idzie o oświadczenie zakładu pracy rozwiązujące umowę przez wypowiedzenie. Ponieważ obecnie w oświadczeniach o rozwiązaniu umowy przez wypowiedzenie nie podaje się jego przyczyn, pracownik w wielu wypadkach (zwłaszcza gdy wypowiedzenie jest istotnie nieuzasadnione albo nawet stanowi szykanę) może rzeczywiście nie wiedzieć, dlaczego rozwiązuje się z nim umowę o pracę, co oczywiście poważnie utrudnia mu formułowanie zarzutów odwołania, a jednocześnie daje pracodawcy możliwość starania się w zaistniałym sporze opierać na innych przesłankach niż te, które legły u podstaw podjęcia decyzji o wypowiedzeniu umowy o pracę.

8. Nie ma — moim zdaniem — żadnego uzasadnienia przyznanie pracownikowi przywracanemu do pracy wynagrodzenia za czas „nie mniejszy niż za 1 miesiąc” (art. 57 § 1 k.p.), zwłaszcza gdy brak analogicznego przepisu, gdy idzie o wynagrodzenie dla pracownika również przywracanego do pracy, z którym wadliwie lub w sposób nieuzasadniony rozwiązano umowę przez wypowiedzenie (art. 47 § 1 k.p.).

9. Przepis o wynagrodzeniu dla pracownika tymczasowo aresztowanego należałoby z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 XII 19.. w sprawie regulaminów pracy oraz zasad usprawiedliwiania nieobecności w pracy i udzielania zwolnień od pracy (Dz.U. nr 49, poz. 299 z p.zm.) przenieść do k.p., gdzie jest jego miejsce, podczas gdy we wspomnianym rozporządzeniu (jego § 11) przepis ten znalazł się chyba jedynie dlatego, iż za późno zorientowano się, że w samym k.p. sprawy wynagrodzenia wspomnianego pracownika nie uregulowano.

10. Jednakże w związku z tym, co powiedziałem w p. 9, wiąże się sprawa bardziej ogólna. Otóż zarówno we wspomnianym § 11 rozporządzenia, jak i w przepisach samego kodeksu pracy (art. 80 § 1–4) stwierdza się, że tak pracownik tymczasowo aresztowany, jak i ten, który nie pracuje wyłącznie z przyczyn od niego niezależnych, otrzymuje wynagrodzenie tylko „wynikające z jego osobistego zaszeregowania określonego stawką godzinową lub miesięczną”. Wydaje się, że we wszystkich przypadkach, gdy do świadczenia pracy nie dochodzi mimo gotowości pracownika do jej świadczenia lub sytuacji wynikłej z tymczasowego aresztowania, które okazało się wadliwe, nie ma podstaw do umniejszenia jego wynagrodzenia, a do tego w wielu przypadkach sprowadza się wypłacanie wynagrodzenia tylko według osobistego zaszeregowania. Dlaczego bowiem pracownik ma odpowiadać za niedowład organizacyjny zakładu pracy, za niegospodarność jego kierownictwa i za wszelkie zawinione najczęściej przez pracodawcę postępowanie, którym pracownik nie może się przeciwstawić ani też ich powstaniu zapobiec.

11. Należałoby rozważyć, czy nie byłoby celowe zdefiniowanie w art. 117 k.p. — podobnie jak to czyni k.k. w art. 217 § 3 — na czym polega w rozumieniu k.p. działanie „w granicach dopuszczalnego ryzyka”.

12. Przepis art. 119 § 1 k.p. należałoby zmienić w sposób upodabniający jego treść do treści obecnego § 8 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 X 1975 r. w sprawie warunków odpowiedzialności materialnej pracowników za szkodę w mieniu powierzonym (Dz.U. nr 3 poz. 191), dopuszczając możliwość dochodzenia wyrównania szkody w granicach od 3- do 12-miesięcznej wysokości wynagrodzenia i dając tym samym organowi orzekającemu (sądom) prawo ustalania zakresu odszkodowania przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności sprawy, a w szczególności przy stosowaniu właśnie tych kryteriów, o których mowa w obecnym rozporządzeniu z 10 X 1975 r. Obecne sztywne ramy art. 119 § 1 k.p. w wielu przypadkach prowadzą do niesłusznych społecznie konsekwencji, skoro musi się zawsze zasądzić nie więcej

niż równowartość trzymiesięcznych poborów bez względu na rozmiar szkody, a zwłaszcza bez możliwości uwzględnienia nasilenia winy sprawcy (w jednym przypadku lekkomyślność zbliżona do przypadku, w innym rażące niedbalstwo stojące na granicy winy umyślnej).

13. W artykule 126 § 2 k.p. skreślić pkt 2, a w konsekwencji tego zmienić także treść powoływanego już rozporządzenia z 10 X 1975 r. Pozwoli to na jednolite ukształtowanie zasad odpowiedzialności pracownika za mienie powierzone i to właśnie tak, jak to wynika z art. 124 § 3 k.p. Skoro bowiem wiadomo, że udowodnienie pracownikowi zawinonego spowodowania niedoboru jest — poza wyjątkami, np. przy przywłaszczeniu — w zasadzie niemożliwe, wszelkie nieumyślne spowodowanie niedoboru prowadzi przy wymogu istnienia tzw. „winy udowodnionej” do bezkarności (nieodpowiadania) sprawcy szkody, jeżeli oczywiście nie sięgnie się do konstrukcji, jaką wyraża prof. M. Piekarski w artykule w „Nowym Prawie” nr 1 z 1975 r., na s. 57–61, pt. *Pracownicza odpowiedzialność odszkodowawcza za mienie powierzone*. Propozycja ta wprawdzie problem powstały na tle stosowania rozporządzenia z 10 X 1975 r. rozwiązuje, ale przecież jednocześnie sprowadza się to do zatarcia wszelkich różnic pomiędzy art. 124 § 3 k.p. a tym, co wynika z § 1 wspomnianego rozporządzenia, a jeżeli tak, to nie ma potrzeby istnienia tego przepisu, bo wówczas znów zawsze praktycznie cała odpowiedzialność sprowadza się do domniemania winy i konieczności ekskulpowania się pracownika okolicznościami, za które on odpowiedzialności nie ponosi.

14. W art. 156 § 1 k.p. należałoby skreślić słowa: „lub po rozwiązaniu stosunku pracy przez wypowiedzenie”, gdyż danego pracownikowi uprawnienia do rozwiązania umowy przez wypowiedzenie nie można jednocześnie dyskwalifikować przez ograniczenie w takim przypadku jego uprawnień urlopowych. Istnieje dostateczna ilość innych możliwości zapobiegania fluktuacji kadr, a nie sposób, jaki przyjęto w tym przepisie.

15. Należałoby egzekucyjne uprawnienia pracownika pozostawić co najmniej na poziomie wynikającym z k.p.c (art. 1062 k.p.c. daje możliwość egzekucji z rachunku bankowego, gdy dłużnikiem jest przedsiębiorstwo państwowe). Ponadto wydaje się, że nie istnieją dostateczne racje, aby egzekucji z rachunku bankowego nie wprowadzić także przeciwko Skarbowi Państwa, będącemu dłużnikiem w sprawach ze stosunku pracy, zwłaszcza że właśnie wykonanie orzeczeń, gdy dłużnikiem jest Skarb Państwa reprezentowany przez jednostki administracyjne, powoduje trudności i tutaj najczęściej ujawniają się nieprawidłowości polegające na zupełnej bezczynności jednostek nadrzędnych nad dłużnikiem.

16. Należałoby może już w k.p. zasygnalizować fakt, że sprawę odpowiedzialności za wypadki przy pracy i choroby zawodowe określa odrębna ustawa, jednakże przy równoczesnym stwierdzeniu już w k.c., że poszkodowany w ten sposób pracownik musi uzyskać pełne odszkodowanie, tak jak odszkodowanie rozumieją przepisy k.c. o czynach niedozwolonych.

Zygmunt Bidziński

Dr hab. Andrzej Spotowski

Warszawa, dnia 25.11.1981 r.

UWAGI DO SPOŁECZNEGO PROJEKTU USTAWY WYPADKOWEJ

Aktualna wersja projektu z października 1981 r. jest znacznie lepsza od pierwotnej wersji, lecz wymaga — moim zdaniem — jeszcze kilku poprawek.

Lektura projektu nasuwa ogólną refleksję, że ustawa jest nieprzejrzysta i zwłaszcza dla niefachowców może być trudno czytelna. Wydaje się, że należałoby podzielić ustawę na rozdziały. Ułatwiłoby to orientację. Wymagałoby to jednak pewnych zmian w usystematyzowaniu przepisów. Byłoby dobrze, jak sądzę, wyraźniej oddzielić od siebie uregulowania dotyczące świadczeń dla pracownika i jego rodziny.

Ponadto projekt powinien być zgrany z nową ustawą o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, gdyż np. proponowana w projekcie rządowym „sztuczna podstawa wymiaru” byłaby bardzo niekorzystna, a właściwie nie do przyjęcia dla ustawy wypadkowej. Dlatego też oba projekty powinny być dyskutowane łącznie. Przedstawię poniżej kilka uwag szczegółowych.

1. Związanie wysokości odszkodowania z wysokością najniższego wynagrodzenia zasługuje na aprobatę, lecz art. 7 budzi pewne zastrzeżenia (limit złotówkowy dla najniższego odszkodowania, niejasne określenie terminu). Proponowałbym następujące brzmienie tego przepisu: Art. 7 § 1. Pracownikowi, który wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, przysługuje odszkodowanie pieniężne. § 2. Za każdy procent stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu przysługuje kwota odpowiadająca połowie najniższego wynagrodzenia za pracę w gospodarce społecznej, obowiązującego w chwili ostatecznego orzeczenia o prawie do odszkodowania. Odszkodowanie nie może być jednak niższe niż trzykrotne najniższe uposażenie. § 3. Jeżeli pracownik wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej został zaliczony do I grupy inwalidów, odszkodowanie zwiększa się o 30%.

2. Sądzę, iż nie jest właściwe regulowanie w jednym przepisie prawa do renty inwalidzkiej i rodzinnej. Proponuję zatem zmianę art. 11 oraz zestawienie przepisów dotyczących renty inwalidzkiej, a dopiero później uregulowań dotyczących rent rodzinnych.

Wydaje się, że w art. 11 § 3 można byłoby zróżnicować wzrost renty w zależności od wieku pracownika kilkustopniowo, ze szczególnym uwzględnieniem pracowników najmłodszych.

W tym miejscu powinien się znaleźć także art. 20, który w obecnym brzmieniu jest mało precyzyjny i byłby trudny do stosowania w praktyce. Wydaje się, że lepsza byłaby klauzula generalna odsyłająca do wzrostu płac, a ponadto dodatkowy mechanizm podwyższania rent ponad poziom wynikający ze wzrostu płac. Mechanizm ten stanowiłby wyrównanie utraconych możliwości awansowania. Należałoby zatem ustalić, że renta wzrasta odpowiednio do wzrostu średniej płacy (możliwy jest też inny punkt odniesienia), a niezależnie od tego co pewien czas renta wzrasta o określony procent (np. co 2 lata 1%).

3. Zapomniano, jak się wydaje, o dodatku z tytułu zaliczenia do I grupy inwalidów.

4. Wydaje się, że byłoby dobrze przededagować art. 24 § 1, aby wyraźniej ukazać, że można niekiedy uzyskać więcej niż przewiduje ustawa. Proponuję następujące brzmienie: Art. 24 § 1. Jeżeli świadczenia przyznane na podstawie niniejszej ustawy nie wyrównały w pełni szkód spowodowanych wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową i nie stanowią

odpowiedniego zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, pracownik może dochodzić na podstawie prawa cywilnego dodatkowych świadczeń od uspołecznionego zakładu pracy, odpowiedzialnego za wypadek przy pracy lub chorobę zawodową. § 2. W razie śmierci pracownika wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej odpowiednie roszczenie przysługuje członkom jego rodziny, którzy są uprawnieni do świadczeń przewidzianych w niniejszej ustawie.

Andrzej Spotowski

KIERUNKI REFORMY PRAWA PRACY

Założenia ogólne

I. UZASADNIENIE POTRZEBY REFORMY ORAZ JEJ ZAKRES

Głębokie przeobrażenia sytuacji społeczno-ekonomicznej dokonujące się w naszym kraju uzasadniają potrzebę przebudowy wielu dziedzin obowiązującego systemu prawnego. Potrzeba ta dotyczy w sposób szczególny prawa pracy, które spełnia niezmiernie ważną funkcję społeczną, regulując sprawy o żywotnym znaczeniu dla z górą 12-milionowej rzeszy pracowników i członków ich rodzin. Znalazło to wyraz w treści porozumień zawartych w 1980 r. w Gdańsku, Szczecinie, Jastrzębiu i Katowicach.

Reforma powinna objąć całość ustawodawstwa pracy i zapewnić zgodność jego przepisów z postulatami polityki społecznej oraz ze standardami międzynarodowego prawa pracy. Należy zerwać z praktyką posługiwania się prawem pracy w sposób instrumentalny, jako środkiem służącym do osiągnięcia wąsko rozumianych, doraźnych celów politycznych i ekonomicznych. Trzeba także dążyć do zapewnienia wewnętrznej spójności norm prawa pracy oraz ich poprawności konstrukcyjnej i językowej. Reforma prawa pracy powinna zmierzać do: zwiększenia aktywnej roli samych pracowników i ich organizacji w tworzeniu i stosowaniu prawa pracy; pełnego urzeczywistnienia zasady równości i sprawiedliwości społecznej; umocnienia funkcji ochronnej prawa pracy i nienaruszalności uzyskanych uprawnień świata pracy. Przestrzeganie tych zasad zapewni zgodność unormowań z oczekiwaniami społecznymi, a jednocześnie przyczyni się do lepszej organizacji i sprawności funkcjonowania zakładów pracy.

Przeprowadzenie zakrojonej na szeroką skalę, kompleksowej reformy prawa pracy nie jest możliwe w krótkim okresie. Także sytuacja gospodarcza kraju nie sprzyja pełnej realizacji postulatów o charakterze socjalnym. Nieodzwonne jest zatem rozłożenie jej realizacji na etapy, w drodze stosownego porozumienia między rządem a związkami zawodowymi. W tym celu konieczne staje się utworzenie komisji ds. reformy prawa pracy. Jej pierwszym zadaniem powinno być niezwłoczne podjęcie pracy nad nowelizacją kodeksu pracy w celu wprowadzenia do niego zmian uznanych już w tej chwili za społecznie niezbędne. Nowelizacja powinna zmierzać do wyeliminowania ewidentnych niedostatków obecnych unormowań oraz poszerzenia ich zakresu o regulację spraw, które bez uzasadnionej przyczyny nie były dotąd objęte kodeksem pracy (chodzi tu zwłaszcza o niektóre instytucje zbiorowego prawa pracy oraz o inspekcję i administrację pracy). Równoległe z reformą prawa pracy należy dokonać głębokiej, całościowej reformy prawa ubezpieczeń społecznych. Problematyka ta wymaga jednak odrębnego opracowania.

II. ZAŁOŻENIA OGÓLNE

1. UWAGI OGÓLNE

Reforma prawa pracy powinna zmierzać do kształtowania postępowych rozwiązań, wyrażających społecznie akceptowane wartości etyczne oraz uwydatniających aktywną rolę czło-

wieka w procesie pracy i procesie gospodarowania. Są to bowiem sprawy o znaczeniu podstawowym z punktu widzenia prawidłowego rozwoju społeczeństwa i mobilizowania jego twórczej energii. Konsekwentna, przejrzysta i wyrastająca z konstruktywnych dążeń regulacja prawna stosunków pracy stanowić będzie czynnik sprzyjający zaspokojeniu słusznym aspiracji ludzkich związanych z pracą, rozwiązywaniu nieuniknionych sprzeczności interesów w tej dziedzinie, a tym samym harmonizowaniu zbiorowych wysiłków i umacnianiu społecznego ładu.

Wymaga to nowego spojrzenia na rolę pracowników i ich organów przedstawicielskich. Pracownik powinien być uznawany za podmiot życia społeczno-gospodarczego, a nie tylko — jak to miało miejsce dotychczas — za przedmiot działania władz i innych czynników kształtujących jego pozycję w zakładzie pracy. Negatywne następstwa tego stanu rzeczy ujawniały się ze szczególną siłą w ubiegłych latach, kiedy to związki zawodowe i organy samorządu robotniczego stały się bezwolnymi wykonawcami poleceń władz politycznych i administracyjnych.

W nowym układzie stosunków, jaki powstał w wyniku porozumień postrajkowych, prawo pracy musi umacniać aktywną rolę samych pracowników, ich udział w zarządzie przedsiębiorstwami i w kształtowaniu środowiska pracy. Należy też nadać właściwą rangę układom zbiorowym pracy jako aktom zapewniającym udział pracowników reprezentowanych przez związki zawodowe w procesie stanowienia prawa. Trzeba umożliwić zawieranie układów o zasięgu branżowym i zawodowym, w skali kraju, regionu i zakładu pracy, bez ograniczenia zakresu spraw regulowanych ich postanowieniami. Układy zbiorowe pracy powinny być zawierane we wszystkich gałęziach pracy, w których działają związki zawodowe.

W poprzednim okresie, a zwłaszcza w latach 70., zaznaczyła się tendencja do wykorzystywania prawa pracy i prawa ubezpieczeń społecznych jako narzędzia zaostrzania dyscypliny pracy i zwalczania takich zjawisk, jak: częste zmiany miejsca pracy, wzrost absencji chorobowej, zbiorowe protesty pracowników (przerwy w pracy, strajki itp.). Prowadziło to w wielu przypadkach do wynaturzenia sensu przepisów ochronnych, a jednocześnie wykorzystywanie prawa pracy do wspomnianych celów okazało się mało skuteczne. Prawidłowa bowiem polityka płac, nagrody i wyróżnienia, a w niezbędnym zakresie także sankcje porządkowe, całkowicie wystarczają do zapewnienia należytego wykonywania obowiązków przez pracowników i prawidłowego przebiegu procesów pracy.

Nadużywanie prawa pracy jako narzędzia służącego do osiągnięcia celów produkcyjnych prowadzi nie tylko do pozbawienia jego przepisów wartości społecznej, ale także do maskowania istotnych źródeł negatywnych zjawisk obserwowanych w życiu gospodarczym: niezadowolających warunków pracy, wadliwego systemu płac, niesprawiedliwych stosunków międzyludzkich, braku zaufania kierowników do pracowników, niemożności samorealizacji w procesie pracy. Reforma prawa pracy powinna dążyć do wyeliminowania tych tendencji. Należy zmierzać do ukształtowania poszczególnych elementów statusu pracownika w sposób najlepiej odpowiadający postulatowi sprawiedliwości społecznej. Realizacja powyższych założeń wymaga respektowania poniżej wskazanych zasad.

2. WOLNOŚĆ PRACY

Zasada wolności pracy implikuje konieczność zagwarantowania pracownikowi pełnej swobody wyboru miejsca wykonywania pracy. Należy znieść — stosownie do art. 8 pkt 3 lit. a Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych — wszelkie formy przymusu pośredniego, polegające na obowiązku podjęcia określonego zatrudnienia. Chodzi tu zwłaszcza o pracę w ośrodkach przystosowania społecznego, w zakładach dla psychicznie chorych, o praktyki robotnicze i inne. Konieczne jest również wyeliminowanie przepisów utrudniających pracownikowi zmianę miejsca pracy, polegających na wprowadzaniu niekorzystnych dla niego następstw w przypadku rozwiązania przez niego stosunku pracy.

Zagwarantowanie wolności pracy ma szczególne znaczenie w odniesieniu do młodocianych. Należy zapewnić im ochronę przed sytuacjami przymusowymi w zakresie wyboru zawodu, a także przed ograniczeniem możliwości kształcenia w określonym kierunku. Istnieje w związku z tym paląca potrzeba rozbudowy poradnictwa zawodowego młodocianych, zapewniającego przygotowanie młodego pokolenia do pracy w zawodach i specjalnościach odpowiadających potrzebom kraju, a zarazem umożliwiającego zdobywanie zawodu zgodnego z osobistymi zainteresowaniami i zdolnościami.

Pracownik powinien mieć swobodę w decydowaniu o sposobie spożytkowania wolnego czasu poza pracą. Należy w związku z tym znieść zakaz podejmowania dodatkowego zatrudnienia bez zgody pierwszego zakładu pracy.

3. PRAWO DO PRACY I JEGO OCHRONA

Kodeks pracy powinien stwierdzać w sposób nie budzący wątpliwości, że obywatele PRL mają prawo nie do jakiegokolwiek pracy, lecz do pracy swobodnie wybranej, zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami. Odpowiednio do tego powinny ulec przekształceniu i rozbudowie przepisy z zakresu pośrednictwa pracy. Należy też wyraźnie stwierdzić w kodeksie, że wszyscy obywatele mają równe prawo dostępu do służby publicznej oraz równe możliwości awansu na wyższe stanowiska w oparciu jedynie o kryteria kwalifikacji i stażu pracy (art. 21 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, art. 7 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych). Trzeba w ten sposób znieść ograniczenia wynikające z tzw. nomenklatury. Potwierdzenie i utrwalenie w kodeksie pracy tej zasady jest niezbędne w związku z zamieszczeniem w porozumieniu gdańskim (pkt 12) postulatu „konsekwentnego stosowania doboru kadr kierowniczych na zasadach kwalifikacji i kompetencji — zarówno członków partii, stronnictw, jak i bezpartyjnych”.

Konieczne jest wzmocnienie ochrony przed zwolnieniem z pracy przez wskazanie w przepisach prawa powodów, które nie mogą uzasadniać wypowiedzenia umowy o pracę (m.in. działalność związkowa, przynależność organizacyjna lub jej brak). Trzeba uregulować w kodeksie pracy tryb zwolnień grupowych, zwłaszcza pod kątem kryterium doboru pracowników do tego rodzaju zwolnień oraz przysługujących im odszkodowań (odpraw). Niezbędne jest także unormowanie w kodeksie zasad pośrednictwa pracy, przy założeniu, że jego organy są zobowiązane do aktywnego poszukiwania pracy dla zainteresowanych, a brak rezultatów w tej dziedzinie rodzi roszczenie o wypłatę zasiłku za czas pozostawania bez pracy (bezrobocia).

4. WOLNOŚĆ ZRZESZANIA SIĘ PRACOWNIKÓW W ZWIĄZKI ZAWODOWE. PRAWA ZWIĄZKOWE

Prawo pracy należy dostosować do zmian, jakie nastąpiły w ruchu zawodowym. Rozwinięcia wymagają przepisy dotyczące podstawowych wolności związkowych oraz przepisy stwarzające gwarancje ich swobodnego i bezpiecznego realizowania.

Stosownie do wymagań ratyfikowanej przez Polskę konwencji nr 87 MOP, prawo pracy musi zapewnić związkom zawodowym niezależność od ingerencji ze strony organów władzy i administracji państwowej oraz samorządność, czyli swobodę kształtowania przez związki swoich statutów, regulaminów wewnętrznych i programów działania. Regulacja uprawnień organów związkowych, w tym zwłaszcza organów zakładowych, powinna uwzględniać pluralizm ruchu zawodowego. Wymaga to nowego unormowania trybu konsultowania decyzji w indywidualnych sprawach pracowniczych oraz w sprawach zbiorowych. Katalog podstawowych prac pracowników należy wzbogacić o prawo uczestniczenia w akcjach związkowych (strajkach i innych akcjach protestacyjnych), które nie mogą być kwalifikowane jako naruszenie obowiązków ani uzasadniać stosowania jakichkolwiek represji (zwolnienia z pracy,

uznania stosunku pracy za wygasły i in.). Umocnienia wymaga także system ochrony działaczy związkowych przed utratą pracy i zmianą warunków pracy i płacy w okresie kadencji oraz w oznaczonym czasie po upływie okresu pełnienia funkcji związkowych.

Należy ratyfikować konwencję nr 144 z 1976 r., przewidującą tworzenie na szczeblu krajowym trójgrupowych organów (rząd, pracodawcy, pracownicy) dla zapewnienia konsultacji w sprawach dotyczących MOP. Stworzenie takiego organu konsultacyjnego umożliwiłoby uzyskanie przez związki zawodowe możliwości zapoznawania się z projektami nowych konwencji, przygotowywanymi przez MOP, a także wpływu na ich akceptację przez rząd. W dotychczasowej sytuacji społeczeństwo jest pozbawione tego rodzaju informacji i kontroli. Rolę „organizacji pracodawców” przy takich konsultacjach mógłby odegrać zarejestrowany niedawno związek zawodowy personelu kierowniczego.

5. RÓWNE TRAKTOWANIE PRACOWNIKÓW

Kodeks pracy powinien potwierdzić i umocnić ustrojową zasadę równego traktowania obywateli w dziedzinie zatrudnienia, bez względu na wiek, płeć, pochodzenie, przekonania polityczne oraz bez względu na fakt należenia lub nienależenia do organizacji politycznej, związku zawodowego bądź innej organizacji, a także bez względu na wykonywanie działalności w tych organizacjach oraz podporządkowanie się dyscyplinie organizacyjnej.

Postulat równości społecznej i likwidacji nieuzasadnionych przywilejów skłania do rewizji niektórych obowiązujących obecnie kryteriów dyferencjacji prawa pracy. Zastrzeżenie budzi nadmierne i rzeczowo nieuzasadnione zróżnicowanie uprawnień i poziomu świadczeń socjalnych ze względu na dział gospodarki narodowej, w którym pracownicy są zatrudnieni. Nieuzasadniona dyferencjacja uprawnień pracowniczych powinna być zlikwidowana w obrębie całego systemu prawa pracy. W związku z tym zachodzi potrzeba zrewidowania pragmatyk służbowych (zwłaszcza dotyczących pracowników urzędów państwowych) i innych pozakodeksowych regulacji stosunków pracy (np. dotyczących spółdzielczych stosunków pracy).

Zasada równego traktowania pracowników powinna być przestrzegana ze szczególną konsekwencją w odniesieniu do pracujących kobiet. Niedopuszczalne jest zwłaszcza jakiegokolwiek ich dyskryminowanie w zakresie dostępu do stanowisk i możliwości awansowania, w związku z macierzyństwem i wychowaniem dzieci (art. 10 ust. 2 Deklaracji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sprawie likwidacji dyskryminacji kobiet z dnia 7 XI 1967 r.).

Nowego unormowania wymaga także sprawa stażu pracy. Należy odejść od wiązania niektórych uprawnień, dotyczących okresu wypowiedzenia umowy o pracę, dodatków stażowych i in., z długością okresu zatrudnienia w jednym zakładzie pracy. Dla celów ustalenia rozmiarów uprawnień pracownika należy posługiwać się jako miernikiem ogólnym stażem pracy, tzn. długością całego okresu zatrudnienia (sumą okresów zatrudnienia we wszystkich zakładach pracy).

Dotychczasowe metody oceniania pracowników są niemiarodajne dla stwierdzenia przydatności pracownika. Z reguły są one stosowane w celu spełnienia tylko formalnych wymagań przewidzianych w ustawie. Fikcyjność takich ocen jest głęboko niewychowawcza i demoralizująca. Oceny okresowe i opinie o pracy należy racjonalnie wykorzystywać dla celów polityki kadrowej. Treść opinii o pracy powinna podlegać kontroli organów rozstrzygających spory ze stosunku pracy.

W związku z przewidywaną zmianą pozycji kadry kierowniczej w zakładach pracy należy zmienić przepisy kodeksu pracy dotyczące stosunku pracy z powołania oraz zharmonizować je z ustawą o samorządzie załogi przedsiębiorstwa. Kadra kierownicza nie powinna ponosić ujemnych następstw podejmowania uzasadnionego ryzyka. Trzeba bezwzględnie zerwać z zasadą podwójnej zależności kadry kierowniczej w procesie podejmowania decyzji: od władzy politycznej i od jednostek nadrzędnych. W kodeksie pracy należy dać wyraz samodzielności kierowników jako organów zarządzających zakładami pracy (współ z organami samorządu załogi). W celu wyeliminowania wysoce szkodliwego zjawiska arbitralnego usuwania niewy-

godnych kierowników trzeba wprowadzić społeczną kontrolę nad zasadnością odwołań pracowników ze stanowisk kierowniczych oraz nad decyzjami pozbawiającymi ich pracy w danym zakładzie. Zarazem konieczne jest zapewnienie organom przedstawicielskim załóg realnego wpływu na zatrudnianie i zwalnianie osób na stanowiskach kierowniczych. Ocena kadry kierowniczej zakładu pracy powinna być poddana kontroli organów samorządu pracowniczego.

6. OCHRONA PRACY

Konieczne jest rozszerzenie ochrony pracowników przed różnymi rodzajami ryzyka zawodowego. Należy w związku z tym przyjąć do naszego ustawodawstwa postanowienia konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 148 z 1977 r., dotyczącej ochrony pracowników przed zagrożeniami powstającymi w środowiskach pracy w związku z zanieczyszczeniem powietrza, hałasem i wibracjami, oraz konwencji nr 139 z 1974 r., dotyczącej zapobiegania i nadzorowania zagrożeń spowodowanych substancjami i środkami rakotwórczymi.

a. Szczególna ochrona kobiet, młodocianych i osób niepełnosprawnych

Ochrona kobiet pracujących powinna w większym stopniu uwzględniać szczególną rolę kobiety w życiu rodziny, jej funkcje macierzyńskie i wychowawcze oraz ułatwiać kobietom łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi, co jest szczególnie trudne w obecnej sytuacji gospodarczej. Potrzebą szczególnie palącą jest wprowadzenie zakazu pracy nocnej kobiet, z wyjątkiem kobiet zajmujących stanowiska kierownicze lub techniczne oraz zatrudnionych w służbach medycznych i socjalnych (konwencja nr 89 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1948 r.). Należy tu przypomnieć, że w Polsce międzywojennej obowiązywał zakaz pracy nocnej kobiet, który został uchylony w 1951 r. Praca nocna kobiet, zwłaszcza obarczonych wychowaniem dzieci i prowadzeniem gospodarstwa domowego, prowadzi do ich biologicznego wyniszczenia w stosunkowo młodym wieku.

Gdy chodzi o młodocianych, należy dać pierwszeństwo pedagogicznemu, a nie pracowniczemu elementom ich statusu w zakładzie pracy i dostosować do tego typ umowy zawieranej z młodocianym (umowa o naukę zawodu). Trzeba zlikwidować przyuczanie do pracy jako nie odpowiadające ani interesom młodocianych, ani społeczeństwa. Można je utrzymać jedynie w odniesieniu do młodzieży niepełnosprawnej, dla której normalny program nauki zawodu byłby zbyt trudny. Innym rozwiązaniem mogłoby być stosowanie wobec tej kategorii osób uproszczonego programu nauki zawodu. Trzeba wprowadzić całkowity zakaz zatrudniania młodocianych przy pracach szkodliwych, uciążliwych i niebezpiecznych, nawet w celach szkoleniowych.

Nie można też tracić z pola widzenia rozległej problematyki prawnej zatrudnienia osób niepełnosprawnych i ich uprawnień do świadczeń społecznych. Celem rozwiązań prawnych w tym zakresie winno być umożliwienie tym osobom rozwinięcia aktywności zawodowej i społecznej.

b. Czas pracy

Podstawowe zagadnienia prawne czasu pracy — w tym zwłaszcza maksymalne normy i rozkład wszystkich rodzajów czasu pracy — powinny być unormowane w ustawie, a nie w rozporządzeniach wykonawczych. Porozumienia społeczne przewidują, iż powszechna norma czasu pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin na tydzień, z przejściowym odstępstwem od tej zasady w ściśle ustalonym zakresie i w ściśle określony sposób. W niektórych kwestiach, jak np. pracy nocnej i nadliczbowej, należy powrócić do postanowień ustawy o czasie pracy z 1919 r., które przewidywały zakaz pracy nocnej (z niezbędnymi wyjątkami od tej zasady) oraz dokładne określenie dopuszczalności i trybu uzyskania zgody na pracę nadliczbową, a także ustalenie dobowych i rocznych limitów godzin nadliczbowych. Należy wyeliminować nie akceptowane społecznie stosowanie środków materialnego nacisku, wymuszających pracę w większym wymiarze.

Wolne soboty powinny być traktowane z punktu widzenia prawa tak jak niedziela i święta. Istnieje społeczne zapotrzebowanie na prawną regulację tzw. ruchomego czasu pracy. W związku z postanowieniami zawartymi w porozumieniu z Jastrzębia należy ograniczyć stosowanie czterobrygadowego systemu czasu pracy do przypadków, w których załogi zakładów pracy wyrażą na to zgodę.

c. Urlop wypoczynkowy

Rozwiązania prawne w dziedzinie urlopów powinny zagwarantować pełną realizację prawa do corocznego płatnego urlopu wypoczynkowego. Należy przyjąć zasadę urlopu proporcjonalnego w rozmiarze 1/12 części urlopu rocznego za każdy miesiąc pracy. Należy znieść jako sprzeczne z funkcją urlopu wypoczynkowego wiązanie prawa do urlopu z zachowaniem ciągłości pracy oraz pozbawienie pracownika prawa do nabytego urlopu w przypadkach zawnionego przez pracownika rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy. Śladem konwencji nr 132 z 1970 r. należy dążyć do wprowadzenia jako minimalnego okresu urlopu trzech tygodni roboczych w roku.

d. Kontrola warunków pracy

Sprawa kontroli warunków pracy w zakładzie pracy wymaga nowego spojrzenia na rolę i zadania społecznej inspekcji pracy jako organu społecznej kontroli współdziałania pracowników z wyspecjalizowanymi służbami zakładu. Ocena działalności zakładu pracy w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy powinna być dokonywana przez organy przedstawicielskie załogi (związki zawodowe i samorząd pracowniczy), niezależnie od nadzoru sprawowanego przez właściwe organy państwowe (inspekcja pracy, inspekcja sanitarna i inne).

e. Wypadki przy pracy

Przepisy kodeksu powinny zapewnić pracownikom pełniejszą ochronę przed skutkami wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Zasady wynagradzania szkód spowodowanych tymi zdarzeniami muszą być podporządkowane idei pełnej kompensaty uszczerbku majątkowego poniesionego przez pracownika lub pozostałą po nim rodzinę. Należy więc postulować możliwość dochodzenia od zakładów pracy na drodze sądowej świadczeń uzupełniających, ponad określone w ustawie wypadkowej z 1975 r. według zasad prawa cywilnego. Uproszczenia i przyspieszenia wymaga obecny tryb zaspokajania roszczeń z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, a przysługujące świadczenia powinny ulegać automatycznej waloryzacji według ustalonych z góry zasad. Zgodnie z porozumieniem szczytowskim zwiększenia wymagają gwarancje zarobkowe pracowników przenoszonych do innej pracy z powodu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

7. WZMOCNIENIE ROLI UMOWY O PRACĘ

Konsekwencją ograniczenia administracyjno-prawnych metod regulacji stosunków pracy powinien być wzrost znaczenia umowy o pracę jako podstawy wzajemnych praw i obowiązków stron. Nowe rozwiązania prawne powinny wyraźnie przewidywać dopuszczalność postanowień umownych korzystniejszych dla pracownika od przepisów prawa pracy, zniesienia wszelkich ujemnych konsekwencji rozwiązania stosunku pracy za wypowiedzeniem oraz wyraźne określenie zakresu podporządkowania pracownika kierownikowi zakładu pracy. Konieczne jest ograniczenie tego podporządkowania do spraw organizacyjno-porządkowych, warunkujących prawidłowy przebieg procesów pracy, bez ingerencji w sferę organizacji życia i czasu poza pracą (długotrwałe przeniesienia do innej pracy, godziny nadliczbowe poza przypadkami awarii itp., uzależnienie możliwości wszelkiego zatrudnienia dodatkowego od zgody kierownika zakładu pracy i to w każdym zakładzie, bez względu na jego charakter).

Należy dążyć do dalszego ograniczenia zakresu zastosowania nominacji jako podstawy nawiązywania stosunków pracy. Z nominacją we właściwym tego słowa znaczeniu łączą się

bowiem szczególne wymagania i rygory (jak zwłaszcza silna zależność służbowa co do czasu, miejsca i sposobu wykonywania zadań, zaostrzony reżim odpowiedzialności pracowniczej, niedopuszczalność drogi sądowej w sporach ze stosunku pracy), których zastosowanie ma pełne uzasadnienie jedynie w odniesieniu do tych nielicznych kategorii pracowników, które przy wykonywaniu powierzonych obowiązków uczestniczą w wykonywaniu władzy państwowej.

8. ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA NARUSZENIE OBOWIĄZKÓW PRACOWNICZYCH

Konieczne jest znaczne zmniejszenie represyjności prawa pracy. Przejawia się ona zwłaszcza w kumulowaniu sankcji za naruszenie obowiązków pracowników oraz w stosunku sankcji ograniczających ich uprawnienia socjalne (urlopy, zasiłki chorobowe).

W razie nałożenia na pracownika kary porządkowej nie powinien on ponosić dalszych konsekwencji ekonomicznych (np. w postaci depremiowania). Pod znakiem zapytania stoi też celowość istnienia wielorakich ujemnych skutków niezwłocznego rozwiązania stosunku pracy z winy pracownika, które dosięgają pracownika często już po upływie dłuższego czasu do naruszenia obowiązków. Ostry sprzeciw budzą sankcje ekonomiczne stosowane wobec pracownika w przypadku rozwiązania przez niego stosunku pracy za wypowiedzeniem, a więc działania zgodnego z prawem, w zakresie prawa do urlopu, ograniczenia wysokości wynagrodzenia w nowym miejscu pracy, prawa do dodatku za staż pracy i prawa do premii jubileuszowej. Całkowitego zniesienia wymagają przepisy o porzuceniu pracy. Sprawa skutków uchylania się od pracy jest wystarczająco unormowana w przepisach o niezwłocznym rozwiązaniu umowy z winy pracownika. Należy zapewnić kontrolę sądową nad stosowaniem sankcji porządkowych.

Należy utrzymać dotychczasowy zakres ochrony pracownika przed odpowiedzialnością materialną. Dążąc do ograniczenia związanego z tym ryzyka, zakład pracy może zabezpieczyć się od ewentualnych szkód wyrządzonych przez pracowników. Nie byłoby natomiast uzasadnione podnoszenie maksymalnej wysokości odszkodowania za szkodę wyrządzoną nieumyślnie zakładowi pracy do kwoty przekraczającej trzymiesięczne wynagrodzenie.

9. SĄDOWA DROGA DOCHODZENIA ROSZCZEŃ

Spory ze stosunku pracy powinny być rozstrzygane przez odrębne dwuinstancyjne sądy, z możliwością poprzedzenia postępowania sądowego przez zwrócenie się do zakładowych komisji pojednawczych (na zasadzie fakultatywności). Sądy powinny rozpatrywać wszystkie spory ze stosunku pracy zarówno z powództwa pracownika, jak i zakładu pracy. We wszystkich stadiach sprawy i przed każdą instancją związek zawodowy powinien mieć prawo reprezentowania pracownika (za jego zgodą), jeżeli ten nie korzysta z pomocy adwokata, a także występować w jego imieniu z własnej inicjatywy. Procedura rozpatrywania sporów ze stosunków pracy powinna uwzględniać właściwości tych stosunków, a zwłaszcza społeczny i majątkowy status pracownika.

10. KRĄG OSÓB OBJĘTYCH PRAWEM PRACY

Realizacja konstytucyjnych zasad równości (art. 67) i sprawiedliwości społecznej (art. 5 p. 5) wymaga też nowego spojrzenia na zasięg ochrony udzielanej przez prawo pracy. Prawo pracy powinno mieć szersze zastosowanie do przypadków wykonywania pracy poza stosunkiem pracy. Obowiązujący model prawa pracy obejmuje w zasadzie tylko pracowników. Tymczasem w ostatnich latach zaznacza się powszechnie tendencja do odchodzenia od tego modelu. Znajduje to m.in. wyraz w nowych konwencjach i zaleceniach MOP, które otwierają możliwość objęcia ich przepisami również osób nie będących pracownikami. Reforma prawa pracy nie może pominąć tych zagadnień. Konieczne jest określenie w przyszłości, jakie uprawnienia i w jakim zakresie powinny przysługiwać osobom wykonującym prace społecznie użyteczne, niezależnie od tego, czy jest to praca wykonywana w ramach stosunku pracy, czy poza nim.

11. POPRAWNOŚĆ ROZWIĄZAŃ PRAWNYCH Z PUNKTU WIDZENIA REGUŁ TECHNIKI LEGISLACYJNEJ

Należy dążyć do zupełności unormowań kodeksowych i ograniczyć do minimum odsyłanie do rozporządzeń wykonawczych. Trzeba zwłaszcza unikać delegacji sformułowanych szeroko, upoważniających w istocie do zastępowania przepisami rozporządzeń całych zespołów przepisów kodeksowych (przykład — art. 298 k.p.). Powoduje to bowiem, że przepisy niejednokrotnie o podstawowym znaczeniu mogą być wydawane poza kontrolą społeczną. Trzeba też zagwarantować wydanie nowych rozporządzeń wykonawczych niezwłocznie po nowelizacji kodeksu. Dotychczas wymogu tego nie przestrzegano z uszczerbkiem dla jasności i pewności stanu prawnego.

Z kodeksu powinny być wyeliminowane sformułowania nie zawierające treści normatywnej; dotyczy to w całości wstępu do kodeksu pracy (preambuły) oraz niektórych przepisów dotyczących praw i obowiązków pracowniczych o wybitnie sloganowym charakterze. Należy przestrzegać poprawności języka prawniczego, dbać o jasność sformułowań.

III. UWAGI KOŃCOWE

Przedstawione wyżej postulaty określają główne kierunki reform prawa pracy odpowiednio do jego nowej roli w zmienionych warunkach społeczno-gospodarczych naszego kraju. Postulaty te wymagają bardziej szczegółowego rozwinięcia i przygotowania na ich podstawie konkretnych propozycji zmian obowiązujących przepisów, zarówno zawartych w kodeksie pracy, jak i pozakodeksowych. Prace te będą musiały z natury rzeczy potrwać przez pewien czas. Tym ważniejsze jest podjęcie i zorganizowanie ich bez zwłoki, w sposób odpowiadający ich społecznemu znaczeniu oraz zapewniający aktywne uczestnictwo wszystkich środowisk żywotnie zainteresowanych odnową prawa pracy.

Załącznik 6

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych
Kraków, wrzesień 1981 r.

Spółeczny projekt nowelizacji ustawy z dnia 26 czerwca 1974 roku

KODEKS PRACY

Opracowanie Komisji Kodyfikacyjnej powołanej przez I Ogólnopolskie Forum
Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”

Prof. dr Tadeusz Zieliński

PRAWO PRACY A REFORMA GOSPODARCZA*

I

Zgodnie z podstawową tezą materializmu historycznego prawo łącznie z innymi zjawiskami kultury stanowi ideologiczne odbicie systemu panujących w danym społeczeństwie stosunków ekonomicznych. Myśl tę wyraził już blisko 100 lat temu w głośnym studium pt. „Idea a życie” Ludwik Krzywicki, stwierdzając, że idea zjawia się wtenczas, gdy nowe pierwiastki zadrgały w życiu społecznym, będąc dziełem „materialnego podścieliska”, warunków, w których człowiek żyje. W ten sposób powstaje idea każdego przewrotu politycznego i reform społecznych, do których dostosować się w końcu muszą wszelkie urządzenia prawne.

Historycznym potwierdzeniem tych prawd jest trwający obecnie w Polsce proces odnowy życia publicznego, obejmujący wszystkie sfery zbiorowego oraz indywidualnego bytowania obywateli. Jest rzeczą oczywistą, że przeprowadzona w ramach tego procesu reforma narodowej gospodarki nie może pozostać bez wpływu na dalszy rozwój prawa pracy PRL. Prawny ustrój pracy pozostaje bowiem w najściślejszym związku z systemem panujących w danej formacji społeczno-ekonomicznej stosunków produkcyjnych.

Kodeks pracy jest aktem dostosowanym w zasadzie do potrzeb centralistycznie zarządzanej gospodarki, opartej na tzw. nakazowo-rozdzielczej metodzie gospodarowania. System ten charakteryzuje się przede wszystkim niezdolnością socjalistycznych przedsiębiorstw do podejmowania samodzielnych decyzji w sprawach mających znaczenie dla rentowności uspołecznionego zakładu pracy.

Według projektu założeń reformy gospodarczej opracowanego przez komisję rządową nowy system funkcjonowania gospodarki ma być wyzwolony spod dominacji centralnego aparatu zarządzania wobec przedsiębiorstw państwowych jako podstawowych jednostek organizacyjnych gospodarki narodowej, tworzonych w celu osiągnięcia ekonomicznie efektywnych wyników. Cała gospodarka ma nadal działać na zasadzie centralnego planowania, z wykorzystaniem jednak mechanizmu rynkowego. Zakłada się, że przedsiębiorstwo, które nie osiągnie dochodu pokrywającego koszty produkcji i niezbędne nakłady na rozwój, winno „albo poczynić realne wysiłki dla poprawy rentowności, albo zmienić profil produkcji, albo w ostatecznym przypadku ulec likwidacji”.

* Opracowanie w druku w miesięczniku PAN „Państwo i Prawo”.

Nieuchronną konsekwencją wprowadzenia w życie tak pomyślanej reformy gospodarczej jest potrzeba częściowej przebudowy dotychczasowego systemu prawnego, normującego stosunki pracy w gospodarce społecznej.

II

1. Usamodzielnienie przedsiębiorstw i ukształtowanie ich działalności na zasadzie rachunku ekonomicznego wymagać będzie przede wszystkim większej niż dotychczas swobody zakładów pracy w dziedzinie dokonywania zmian w poziomie zatrudnienia. Z tą koniecznością liczy się zarówno cytowany rządowy projekt „kierunków reformy gospodarczej”, jak też wcześniejszy projekt NSZZ „Solidarność”, zatytułowany „Kierunki działań Związku w obecnej sytuacji kraju”. W toczącej się na ten temat dyskusji odżywa dziś dawno już wysunięty w literaturze ekonomicznej postulat uwolnienia zakładów pracy z ciężaru zatrudnienia pracowników zbędnych, zawodowo nieprzydatnych, o niskiej wydajności i sprawności w pracy, a także osób tolerowanych w pracy z przyczyn wyłącznie socjalnych. Do głosu dochodzi pogląd, że barierę pozytywnej selekcji kadr stanowi „nadmiernie rozwinięta ochrona socjalna, utrudniająca przesunięcie złego pracownika do innej pracy”.

Powstaje w tych warunkach fundamentalne dla dalszego rozwoju polskiego prawa pracy pytanie: Czy reforma gospodarcza, mająca m.in. na celu zrjonalizowanie struktur zatrudnienia i likwidację zbędnych stanowisk pracy, nie zmierza do przekształcenia obecnego prawa w narzędzie polityki zatrudnienia podporządkowanej bezwzględny prawom „ryнку pracy”?

Postawione pytanie wyraża wątpliwości wchodzące w zakres znacznie szerszego i głębszego problemu, który przewija się jakby czerwona nić przez wszystkie systemy filozoficzne, a w Polsce współczesnej uzyskuje wymiar wręcz ustrojowy: Jak dalece społeczeństwo powinno organizować życie swoich członków i pomagać jednostkom w ich staraniu o zachowanie i rozwój egzystencji?

Socjalizm uznaje pomoc wzajemną za podstawowe prawo rozwoju społeczeństw. Nie do pogodzenia z tą ideologią są założenia ekonomii neoliberalnej z jej przyrodniczą koncepcją człowieka, wywodzącą się z dawno już przewyciężonej w naukach społecznych teorii, która uznawała jednostkę ludzką za przedstawiciela biologicznego gatunku podlegającego — na równi z innymi stworzeniami w codziennej, samodzielnej walce o byt — doborowi naturalnemu.

Z punktu widzenia światopoglądu socjalistycznego, będącego panującą doktryną społeczną w naszym kraju, nie może być mowy o wprowadzeniu w życie nadmiernie rygorystycznej, selektywnej polityki zatrudnienia, zredukowanej do działań zmierzających do racjonalnego w czysto ekonomicznym tego słowa znaczeniu wykorzystania ludzkich sił produkcyjnych. Niewzruszoną podstawą wszystkich koncepcji modelu gospodarczego socjalizmu jest przeciwdziałanie bezrobociu wszelkimi możliwymi środkami. Konstytucja PRL gwarantuje wyraźnie obywatelom prawo do pracy, postanawiając równocześnie, że prawidłową realizację tego prawa zabezpiecza socjalistyczne ustawodawstwo pracy (art. 68 ust. 2). Nie ma więc kwestii, że w zreformowanym systemie gospodarczym nadal musi obowiązywać konstytucyjna zasada pełnego zatrudnienia. Natomiast bliższego sprecyzowania wymaga w nowych warunkach społeczno-ekonomicznych pojęcie „pełnego” zatrudnienia.

Najszerzej pojęta zasada pełnego zatrudnienia polega na zagwarantowaniu zajęcia zarobkowego wszystkim ludziom zdolnym i chętnym do pracy w wyuczonym zawodzie. Katastrofalny stan naszego gospodarstwa krajowego nie usprawiedliwia w żadnym razie powrotu do odrzuconej słusznie przed wielu laty koncepcji „pełnego zatrudnienia”, mającego się ograniczyć do starań o zabezpieczenie pracy tylko tym ludziom, dla których jest ona niezbędna. Dyskusyjna jest także w normalnych warunkach wersja pośrednia, według której państwo ma wprawdzie zabezpieczyć zatrudnienie wszystkim, którzy są zdolni i gotowi do podjęcia jakiegokolwiek pracy, ale nie ma obowiązku zapewnić każdemu pracy w danym zawodzie i w określonym miejscu zamieszkania. Z tym ostatnim rozwiązaniem trudno się zgodzić zwłaszcza w sytuacji, gdy do dyspozycji jednostek zdolnych do pracy nie stoją stanowiska robocze w zbyt słabym sektorze prywatnym. W celu odwrócenia groźby przymusowego bezrobocia należałoby więc

w każdym razie stworzyć ludziom zwalnianym z pracy w administracji i uspołecznionej gospodarce możliwości kontynuowania działalności zarobkowej poza sektorem państwowym i spółdzielczym oraz nadmiernie rozbudowanym aparatem związkowym i politycznym.

2. Wybór określonej koncepcji pełnego zatrudnienia ma decydujące znaczenie dla określenia zakresu prawa do pracy i gwarancji realizacji tego prawa w nowelizowanym kodeksie pracy.

Poważne problemy stawia przed polskim światem pracy koncepcja pełnego zatrudnienia preferowana w rządowym projekcie reformy gospodarczej. Polityka zatrudniania przewidziana w tym dokumencie ma polegać na zapewnieniu obywatelom pracy niekoniecznie odpowiadającej ich zawodowym upodobaniom i możliwościom, ograniczonym przez miejsce zamieszkania. Ten model polityki zatrudnienia nie może być stałym elementem zreformowanej gospodarki PRL, pozostaje bowiem w sprzeczności z ratyfikowaną przez Polskę konwencją nr 122 Międzynarodowej Organizacji Pracy z 1964 r., która zobowiązała państwa członkowskie do prowadzenia aktywnej polityki zapewniającej obywatelom m.in. swobodny wybór zatrudnienia.

Poddanie pod publiczną dyskusję kierunkowych założeń reformy gospodarczej wraz z przedstawioną wyżej wizją przyszłej polityki zatrudnienia stwarza pilną potrzebę nowego uregulowania granic ochrony trwałości stosunku pracy w kodeksie pracy bądź dostosowania do zmienionej sytuacji wykładni pojęcia nieuzasadnionego wypowiedzenia z art. 45 k.p.

Naczelną myślą kierunkową dyskusji nad tymi zagadnieniami powinno być założenie, iż kryzys gospodarczy jako zjawisko z natury przejściowe nie może pozostawić w kodeksie pracy trwałego śladu w postaci niekorzystnego dla pracowników unormowania kwestii dopuszczalności rozwiązania umów o pracę z inicjatywy zakładów pracy. Celowe wydaje się jednak, w związku z możliwością powtarzania się również w dalszej przyszłości załamania gospodarczych, podjęcie rozważań nad metodami prawnej ochrony pracowników przed niebezpieczeństwem masowych zwolnień z pracy z powodu trudności gospodarczych zakładu pracy. W praktyce może bowiem pojawić się skłonność do pochopnego uznania tych trudności za przyczyny uzasadniające w każdym przypadku wypowiedzenie umowy o pracę zawartej z pracownikiem na czas nie określony. Warto nadmienić, że doktryna prawa pracy krajów kapitalistycznych zajęła się już wcześniej problemem ochrony pracowników przed skutkami kryzysów gospodarczych, określając w szczególności zasady tzw. zwolnień grupowych i to nie tylko pod kątem widzenia przydatności tej konstrukcji jako instrumentu racjonalnego gospodarowania, lecz także w aspekcie troski o interesy socjalne pracowników.

W nowych warunkach społeczno-ekonomicznych ochrona pracowników przed wypowiedzeniem podyktowanym interesami zakładu pracy powinna być ściślej niż do tej pory określona. Konieczne wydaje się zastąpienie dotychczasowej klauzuli generalnej „przyczyn uzasadniających wypowiedzenie” co najmniej tzw. negatywnym katalogiem okoliczności wyłączających w każdym razie dopuszczalność wypowiedzenia umowy o pracę zawartej na czas nie określony. Przydatność takiego katalogu nie powinna wzbudzić wątpliwości zwłaszcza w przypadku zwolnień grupowych. Kryteria kwalifikowania pracowników do zwolnienia z pracy w tym trybie oraz zasady przyznawania im odszkodowań (odpraw) powinny opierać się na zleceniu Międzynarodowej Organizacji Pracy nr 119 z 1963 r., w którym wymieniono m.in. takie okoliczności negatywne, jak: przydatność zawodowa pracownika, staż pracy, wiek i sytuacja rodzinna zainteresowanego. Wyboru pracownika do zwolnienia nie mogą w żadnym wypadku uzasadniać przyczyny ogólnikowe w postaci formuły „niewłaściwy stosunek do pracy”. Nie zasługuje w związku z tym na aprobatę projekt wydania przez rząd wytycznych przewidujących zwalnianie w pierwszej kolejności pracowników „niezdyscyplinowanych i lekceważących pracę”. W przeszłości zarzut ten był wysuwany przeciw pracownikom uczestniczącym w strajkach.

3. Gruntowne zmiany w strukturze gospodarki narodowej spowoduje bez wątpienia bardzo silny wzrost zjawiska określonego w piśmiennictwie ekonomiczno-społecznym mianem „ruchliwości zawodowej”. W związku ze zmianą priorytetów gospodarczych, głęboką reformą

przemysłu i reorganizacją administracji musi w stosunkowo krótkim czasie dokonać się proces przemieszczenia pracowników z przemysłu, budownictwa i administracji do górnictwa, transportu, usług, rzemiosła, rolnictwa i leśnictwa.

Realizacja tego zamierzenia wymagać będzie intensywnych działań organizacyjnych państwa, polegających na tworzeniu nowych miejsc pracy, szkoleniu zawodowym i prowadzeniu czynnego pośrednictwa pracy. Powstaje w związku z tym pilna potrzeba zbudowania podstaw prawnych nowej, aktywnej polityki zatrudnienia, a w szczególności uregulowania w kodeksie pracy ogólnych zasad pośrednictwa pracy, które by odpowiadały zarówno potrzebom zreformowanej gospodarki, jak i interesom pracowników. Przepisy prawa w tej materii powinny pozostawać w całkowitej zgodzie z zasadą wolności pracy. Oznacza to niedopuszczalność ustanawiania w omawianej materii jakichkolwiek środków administracyjnego przymusu wobec osób nie wyrażających zgody na zmianę miejsca lub rodzaju pracy.

Postulować należy też całkowitą rezygnację z dotychczasowych władczych form zatrudniania niektórych obywateli pod postacią wiążących dla nich skierowań do pracy. Posługiwanie się takimi instrumentami, nawet w sytuacjach wyjątkowych (w stosunku do absolwentów szkół wyższych objętych planowym zatrudnieniem), nie odpowiada demokratycznemu duchowi posierpniowej odnowy, powstałej w wyniku protestu przeciw autokratycznemu systemowi regulowania warunków zatrudnienia i płac. Zagwarantowanie ludziom pracy pełnej swobody decydowania o własnym losie, a w szczególności wolnego wyboru miejsca pracy, stanowi jedno z naczelných haseł obecnego ruchu, od których nie może być żadnych odstępstw.

W okresie reformowania obecnego ustroju pracy nie powinny też funkcjonować w sposób żywiołowy środki ekonomicznego nacisku, przymuszające obywateli do zmiany zatrudnienia zgodnie z potrzebami gospodarki narodowej. Groźba pozostawania bez pracy kryje niebezpieczeństwo najpoważniejszych napięć społecznych, wobec których prawo jest bezradne. Słuszne byłoby zatem preferowanie w nowej polityce zatrudnienia pozytywnych bodźców pobudzających ludzi do wyboru nowego miejsca pracy lub zawodu, jak również propagowanie idei utworzenia specjalnego funduszu służącego finansowaniu kosztów zmian kwalifikacji zawodowych i pokrywaniu wydatków na pomoc osobom pozostającym przejściowo bez pracy (zasiłków dla bezrobotnych). Jest to materia wysoce skomplikowana z punktu widzenia zasad sprawiedliwości społecznej.

4. W związku z tematem niniejszego artykułu bliższego rozważenia wymaga problem przydatności konstrukcji prawnych w kształtowaniu nowych struktur zatrudnienia.

Z wcześniejszych uwag wynika, że władcze formy działania państwowej administracji w dziedzinie zatrudnienia są tak głęboko anachroniczne, że nie nadają się już do bezkonfliktowego wykorzystania w procesie demokratycznej odnowy gospodarki kadrami w naszym kraju. Rozwiązania tych niezmiernie delikatnych zagadnień społecznych trzeba zatem poszukiwać dziś nie w środkach przymusu państwowego opartego na tradycyjnych konstrukcjach prawa administracyjnego, lecz w zobowiązaniowych prawach stosunku pracy. W zmienionej sytuacji nie mają również uzasadnienia sankcje prawne zmierzające do bezwzględnego eliminowania zjawiska płynności kadr w gospodarce wbrew osobistym interesom pracowników i uzasadnionym racjom gospodarczym.

W aspekcie tych nowych założeń polityki zatrudnienia warto podjąć dyskusję nad wprowadzeniem bardziej rozwiniętego, umownego trybu zmiany miejsc (zakładów) pracy przez pracowników (zwanego potocznie „przejściem” pracownika z jednego zakładu pracy do drugiego). Zachodzi pytanie, czy z potrzebą „przemieszczeń” pracowników i żywotnymi interesami osób, które tą akcją zostaną objęte, harmonizuje obecny stan prawny, skoro nie daje on zakładom cierpiącym na dobór kadry gwarancji pozyskania pracowników z innych jednostek, a zwalnianym pracownikom pewności zatrudnienia w innym zakładzie. W praktyce mało przydatna okazała się z punktu widzenia tych funkcji instytucja zmiany zatrudnienia w wyniku porozumienia między zakładami pracy.

Według obowiązujących obecnie przepisów każde przejście pracownika z jednego zakładu pracy do innego wymaga rozwiązania aktualnego stosunku pracy i nawiązania nowego na

mocy odrębnej czynności prawnej. Znacznie dogodniejsze dla pracownika i zainteresowanych zakładów pracy byłoby korzystanie z konstrukcji trójstronnej umowy, wywołującej z woli pracownika dotychczasowego i nowego zakładu pracy bezpośrednio skutki prawne w postaci ustania jednego stosunku pracy i nawiązania nowego (na określonych w tej umowie warunkach). Tego rodzaju „umowa w sprawie zmiany zatrudnienia” stanowiłaby bardziej sprawny instrument bezkonfliktowego przepływu kadr w gospodarce społecznej niż obecna konstrukcja porozumienia między zakładami pracy czy nawet umowa o przejście pracownika do innego zakładu, zawierana z jego udziałem, ale zobowiązująca strony jedynie do złożenia stosownych oświadczeń w przedmiocie rozwiązania i nawiązania stosunku pracy.

Dopuszczony przez kodeks pracy tryb zmiany zatrudnienia pracownika na zlecenie jednostek nadrzędnych powinien natomiast ulec likwidacji w związku z niebezpieczeństwem wykorzystania go w sposób bezprawny jako środka „przekazywania” pracowników, bez ich zgody, innym zakładom na mocy jednostronnych decyzji. Dyskusyjna jest również celowość utrzymania konstrukcji „zmiany pracy w wyniku porozumienia zakładów pracy”, która okazała się źródłem licznych nieprawidłowości polegających na błędnym traktowaniu porozumień zawieranych bez udziału pracownika jako samoistnych zdarzeń prawnych powodujących równocześnie ustanie stosunku pracy z jednym zakładem i nawiązanie nowego z innym.

5. Częstym zjawiskiem w nowym modelu gospodarki, uwzględniającym rolę mechanizmów rynkowych, będą zapewne przekształcenia struktur organizacyjnych aparatu gospodarczego, przede wszystkim zaś zmiany w jednostkach powołanych do wykonywania bezpośredniej działalności gospodarczej zgodnie z wymaganiami rentowności, tj. w przedsiębiorstwach państwowych. W celu dostosowania działalności gospodarczej przedsiębiorstw do aktualnej sytuacji rynkowej oraz ich własnych zdolności produkcyjnych jednostki te łączą się będą w czasie koniunktury lub w okresach kryzysu w większe lub mniejsze organizmy, a w szczególności będą ulegać podziałowi, reorganizacji czy nawet całkowitej likwidacji. W wyniku każdej z takich zmian mogą wystąpić w sytuacji pracowników zakładów objętych wspomnianymi procesami rozmaite komplikacje. Nieuchronną konsekwencją tych przeobrażeń będą też z reguły zmiany w funkcjonowaniu instytucji tzw. zbiorowego prawa pracy w reorganizowanych, dzielonych lub łączonych jednostkach, a mianowicie: przekształcenia strukturalne organów przedstawicielskich załogi i modyfikacje w układzie ich kompetencji.

Obecny kodeks pracy nie zawiera przepisów służących uregulowaniu tych złożonych sytuacji. Wypełnienie luki prawnej w przedstawionym zakresie stanowi pilny postulat reformy prawa pracy w PRL. Użyteczne w pracach ustawodawczych nad unormowaniem skutków, jakie w sferze stosunków pracy wywierać będą przemiany w statusie organizacyjnym zakładów pracy, mogą okazać się wzory wykształcone wcześniej w prawodawstwie innych krajów.

Poszukiwane rozwiązania powinny z jednej strony zapewnić jednostkom gospodarującym swobodę doboru kadry w procesie reorganizacji struktur organizacyjnych, z drugiej zaś gwarantować pracownikom przejmowanych jednostek — poza ochroną trwałości stosunku pracy i jego treści na zasadach ogólnych (art. 42 i 45 k.p.) — możliwość rozwiązania stosunku pracy z nowym zakładem z zachowaniem odpowiednio skróconych terminów wypowiedzenia. Przebudowa jednostek gospodarczych w jakiegokolwiek postaci nie może w żadnym razie powodować uszczerpkienia nabytych przez pracowników uprawnień związanych ze stażem pracy, wynikających z układów zbiorowych pracy, z ukształtowanych przed reorganizacją zwyczajów itd.

W dalszej dyskusji na poruszone tematy warto też zwrócić uwagę na obowiązujące w niektórych krajach normy prawne, nakładające na pracodawców obowiązek wczesnego informowania organów przedstawicielstwa pracowniczego o mających nastąpić zmianach organizacyjnych w przedsiębiorstwie. Szczególnego uregulowania wymagają w prawie pracy skutki zdarzeń powodujących konieczność czasowego zmniejszenia przez przedsiębiorstwo stanu zatrudnienia (wstrzymania inwestycji, zawieszenia produkcji określonych wytworów itp.). Społecznie uzasadnione byłoby zapewnienie zwolnionym pracownikom w tych sytuacjach

możliwości powrotu do zakładu pracy po ustaniu przyczyn, które doprowadziły do redukcji, na warunkach tzw. przywileju pierwszeństwa w zatrudnieniu (por. art. 53 § 5 k.p.).

W inny sposób należy unormować sytuację pracowników jednostek likwidowanych oraz przedsiębiorstw popadających w stan upadłości (art. 20 i 21 projektu ustawy o przedsiębiorstwach państwowych). Zasada wolności rozwiązywania przez zakład pracy umów o pracę w tych przypadkach musi być oczywiście utrzymana, jednak wskazane wydaje się wprowadzenie odpowiednio dłuższych — dla zakładów pracy — okresów wypowiedzenia umowy o pracę i zapewnienie pracownikom pozostającym pod szczególną ochroną (zwłaszcza kobietom w okresie ciąży i urlopów macierzyńskich) stosownych odpraw pieniężnych wypłacanych przez zakłady pracy z własnych środków na zasadzie ciężącego na nich ryzyka gospodarczego bądź z państwowego funduszu przeznaczanego na rozwój czynnej polityki zatrudnienia (z tzw. Funduszu Zatrudnienia i Aktywizacji Zawodowej przewidzianego w rządowym projekcie „kierunków reformy gospodarczej”).

W prawie pracy nie można wreszcie pozostawić bez rozwiązania kwestii sposobów zaspokajania wierzytelności przysługujących pracownikom wobec przedsiębiorstw znajdujących się w stanie upadłości.

III

1. W programach reform gospodarczych nie sposób pominąć związków, jakie zachodzą między rozwojem ekonomiki a istnieniem w państwie autentycznej demokracji. Prawidłowe funkcjonowanie demokratycznych instytucji jest nieodzowną przesłanką wzrostu gospodarczego, warunkującego powszechny dobrobyt. Prawdziwa demokracja stanowi niezastąpione źródło obywatelskiej inicjatywy, wyzwalające twórczą postawę wielomilionowych rzesz ludzkich na wszystkich polach ich działalności.

Z tą oczywistą prawdą liczą się wszystkie opracowane w okresie posierpinowym projekty reformy gospodarczej, które zgodnie przewidują powstanie w uspołecznionym sektorze rzeczywistych samorządów pracowniczych jako najważniejszej formy demokracji gospodarczej (zwanej za zachodzie także „demokracją przemysłową”).

2. Sprawą niezwyklej wagi jest określenie ustroju prawnego postulowanego samorządu. Wybór jednej z dwóch, biegunowo przeciwnych, koncepcji prawnych samorządu załogi przedsiębiorstwa ma fundamentalne znaczenie dla ustroju pracy w PRL, a w konsekwencji również dla dalszych losów polskiego prawa pracy, które bądź to zachowa swój obecny kształt ogólny, bądź też może przeobrazić się w nowy, nieznany dotąd w naszym kraju, typ prawa samorządowego.

Projekt ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (skierowany do Laski Marszałkowskiej w dniu 22 VI 1981 r.) akceptuje ideę samorządu polegającego na uczestnictwie (partycypacji) załóg w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Projekt nawiązuje w tej materii wyraźnie do formuły zawartej w art. 13 Konstytucji PRL, według której „załogi przedsiębiorstw uczestniczą w zarządzaniu przedsiębiorstwami”. Z tym modelem samorządu pracowniczego może koegzystować nadal bez zastrzeżeń obecny ustrój pracy, wywodzący się ze starodawnej konstrukcji jurydycznej zwanej *locatio conductio operarum*, czyli stosunku obligacyjnego zachodzącego między stroną obowiązującą do świadczenia usług za wynagrodzeniem (pracownikiem) a właścicielem środków produkcji (pracodawcą).

Druga, diametralnie odmienna, koncepcja samorządu pracowniczego w postaci autonomicznego zrzeszenia ludzi pracy, które samodzielnie określa swe zadania produkcyjne, występuje — jak wiadomo — w jugosłowiańskim modelu socjalizmu. Proces pracy ogniskuje się w tym systemie w „organizacji pracy zespolonej”, która funkcjonuje na zasadzie wspólnoty organizacyjnej zatrudnienie wszystkich swych członków i podział produktu społecznego. Oznacza to pryncypialne zerwanie z koncepcją ustroju pracy opartego na cywilistycznej konstrukcji zobowiązań indywidualnych, zachodzących między zakładem pracy a każdym pracownikiem z osobna.

Każda z tych dwóch wersji samorządu pracowniczego może oczywiście wystąpić w postaci kompromisowej. Koncepcja samorządu załogi wyposażonej w kompetencje decyzyjne (za-

rządzenie, a nie współzarządzanie) niekoniecznie implikuje rezygnację z podstawowej formy ustroju pracy, jaką stanowi w naszym kraju zatrudnianie obywateli w formach indywidualnych stosunków pracy. Przyznanie załogom uspołecznionych zakładów pracy prawa stanowczej decyzji w kluczowych sprawach zakładu nie oznacza przecież samo przez się przejścia mienia tych zakładów na własność grupową (w sensie prawnym) ani rozpadu stosunków pracy z powodu rzekomego zniknięcia jednostek zatrudniających pracowników. Instytucje indywidualnego prawa pracy mogą zresztą funkcjonować również na gruncie stosunków opartych na własności grupowej, o czym świadczy przykład spółdzielczości pracy.

Z punktu widzenia interesów gospodarki narodowej istotne jest dokonanie wyboru takiego modelu samorządu pracowniczego, który by „sprzyjał” „samourzeczywistnianiu” się jednostek w procesach pracy, wyzwalaniu pracownika ze stanu alienacji, tj. poczucia braku zgodności jego celów osobistych z interesami zakładu pracy, poczucia, które towarzyszy ludziom „rządzonym”, traktowanym instrumentalnie jako środek do urzeczywistniania obcych celów. Tym założeniom odpowiada w minimalnym tylko stopniu idea „samorządu” polegającego na wykonywaniu przez załogę jedynie prawa do „konsultatywnego” wyrażania swego stanowiska w sprawach podlegających niepodzielnie decyzjom dyrektora posiadającego kompetencje organu działającego „w imieniu państwa”.

IV

1. Rozbudzenie woli pracy, zainteresowanie pracowników wynikami działalności zakładu pracy stanowi pierwsze zadanie programu wydzwignięcia kraju z ruiny gospodarczej. Znowelizowane prawo pracy powinno bardziej liczyć się odtąd z potrzebą popierania przede wszystkim aktywnych jednostek oraz korzystania przez pracowników z większej samodzielności w wykonywaniu obowiązków i układaniu planu swego życia zawodowego, a także z koniecznością wzrostu u pracowników poczucia większej odpowiedzialności za własny los. W związku z tym wypada zastanowić się po pierwsze nad kwestią, czy z wymienionymi celami harmonizuje obecna konstrukcja stosunku pracy, w której dominującą rolę odgrywa element podporządkowania pracownika zakładowi pracy (implikujący swoiste władztwo podmiotu zatrudniającego nad pracownikiem). Po drugie, trzeba śmiało podjąć dyskusję nad wysoce delikatnym problemem społeczno-prawnym, jakim jest zagadnienie „pierwiastków opiekuńczych” w prawie pracy.

W zakresie pierwszego tematu rysuje się potrzeba wydatnego ograniczania przejawów jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej pracownika przez zakład pracy. Dotychczasowy ustrój pracy funkcjonował w ramach mechanizmu gospodarczego opartego na założeniu, że technokratyczno-menedżerski styl kierowania przedsiębiorstwami ma wyższość nad formą samorządową. W tym modelu pierwszoplanową rolę odgrywała zasada jednoosobowego kierownictwa, podniesiona do rangi podstawowego elementu organizacji pracy w sektorze uspołecznionym. Oznaczało to, że kierownik uspołecznionego zakładu pracy ma — jak stwierdzono w preambule do kodeksu pracy — „reprezentować zakład pracy i zarządzać tym zakładem w imieniu państwa”, jak również że do niego należy reprezentowanie tego zakładu wobec załogi (art. 4 k.p.). Podmiot zatrudniający i przełożeni w procesach pracy uzyskali w ten sposób swoiste kompetencje władcze wobec załóg, polegające na wydawaniu podwładnym pracownikom arbitralnych, zobowiązujących do bezwzględnego posłuchu poleceń, na wymierzaniu im kar porządkowych (w sposób wolny od jakiegokolwiek kontroli organów rozstrzygających spory ze stosunku pracy) oraz na udzielaniu, na zasadzie swobodnego uznania, wybranym pracownikom nagród i wyróżnień.

Perspektywą przyszłości jest likwidacja niekontrolowanej władzy pracodawcy nad pracownikiem, wyrosłej z przekonania, że tylko represjami i dyskrecjonalnie rozdzielanymi nagrodami można utrzymać dyscyplinę pracy i osiągnąć wysoką jej wydajność. Wśród środków oddziaływania na pracowników zatrudnionych w samorządach, rentownych przedsiębiorstwach, winny dominować raczej sankcje ekonomiczne (np. pozbawienie pracownika naruszającego swe obowiązki udziału w zyskach zakładu). W nowym, nawiązującym do idei partnerstwa, układzie

stosunków między kierownikami a pracownikami nie powinna też nadal funkcjonować reguła udzielania nagród według w pełni swobodnego uznania kierowników pracy. W zreformowanym ustroju pracy potrzebne wydaje się także ustawowe określenie zakresu tzw. uprawnień dyrektywnych podmiotu zatrudniającego, na którym opiera się dzisiaj system nazbyt swobodnego dysponowania kadrami. Dalej idące postulaty, zmierzające do rezygnowania z zasady podporządkowania pracownika i zastąpienia jej cywilistyczną zasadą współdziałania stron w wykonywaniu zobowiązania, wymagają odrębnej dyskusji.

Drużga z wysuniętych kwestii łączy się z ogólniejszym problemem działalności socjalnej państwa. W ramach rozważań nad poruszonym zagadnieniem rzeczowego przedyskutowania wymaga sprawa społecznej zasadności przyznawania „z urzędu” ochrony jednostkom, które świadomie nie troszczą się o własne sprawy. W znowelizowanym prawie pracy nie może na pewno obowiązywać bezwzględnie stara surowa reguła *vigilantibus iura sunt scripta*, jednakże będąca antytezą tego aforyzmu zasada udzielania *ex officio* pomocy prawnej jednostkom bezradnym nie powinna w żadnym razie prowadzić do wyřeczania samych zainteresowanych w rozwiązywaniu ich problemów życiowych, mimo posiadanych warunków i obiektywnych możliwości.

Zadaniem państwa nie jest w zasadzie dostarczanie obywatelom tego, co mogą sami własnym staraniem uzyskać, nie sięgając do środków społecznych. Przyszłość należy do społeczeństwa aktywnego, racjonalnie zorganizowanego, a nie do narodu, w którym jednostki z własnej woli biernie korzystają z przesadnej opieki prawa. Warto więc może w toku dyskusji nad reformą prawa pracy PRL poddać rewizji unormowania pozostające pod wpływem paternalistycznej koncepcji polityki społecznej, która w naszych warunkach okazała się karykaturą doktryny „państwa dobrobytu” (*welfare state*). Nieograniczona dbałość wszechobecnego państwa o obywateli niszczy indywidualną zaradność i tylko pozornie zapewnia powszechny dostatek. Świadczącą o tym zwłaszcza rezultaty ekstensywnego, niedostosowanego do możliwości scentralizowanego państwa rozrostu ubezpieczeń społecznych. Jest faktem, że pełna etatyzacja ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza w dziedzinie lecznictwa, powoduje biurokratyzację udzielania świadczeń, a nieumiarkowane rozszerzenie ich zakresu pociąga za sobą nieefektywność ochrony ubezpieczeniowej.

Istotnego znaczenia nabiera w świetle tych uwag pytanie, czy pracownik musi podlegać z mocy prawa „urzędowej opiece” związków zawodowych w sprawach, w których wymagane jest współdziałanie kierownika zakładu z radą zakładową lub inną instancją związkową, nawet jeśli nie zamierza czynić ze swego prawa użytku bądź woli sam podjąć obronę swych interesów i nie domaga się od związków pomocy. Wynik obligatoryjnej konsultacji decyzji zakładu pracy z właściwym organem związku zawodowego w niektórych sprawach może czasem utrudnić pracownikowi bardziej skuteczną, samodzielną obronę własnych praw (gdy stanowisko związku nie jest dlań korzystne). Wkraczanie organizacji związkowych w sferę autonomii jednostek wydaje się zbyteczne, zwłaszcza w odniesieniu do spraw pracowników nie zrzeszonych. Absorbowanie ruchu związkowego niepotrzebnymi działaniami jest z ekonomicznego punktu widzenia z gruntu nieracjonalne. Wypada zatem zastanowić się nad rewizją tradycyjnej zasady nakładającej na związki zawodowe ciężar reprezentowania nie tylko interesów osób zrzeszonych, lecz również zajmowania się sprawami pracowników nie zrzeszonych w tych organizacjach.

Podobnie za daleko idąca jest może również urzędowa inicjatywa organów rozstrzygających spory ze stosunku pracy w procesach o roszczenia pracowników, a także liberalizm w dochodzeniu roszczeń pracowniczych po upływie ustawowych terminów.

2. Idea usamodzielnienia jednostki powinna stać się myślą przewodnią przyszłego unormowania pozycji kadry kierowniczej w nowym modelu funkcjonowania gospodarki narodowej. Samorządowy ustrój przedsiębiorstw nie może w żadnym wypadku stać się hamulcem twórczej inicjatywy zdolnych i przedsiębiorczych jednostek. Bez względu na to, czy obsadzenie naczelných stanowisk w przedsiębiorstwach odbywać się będzie na podstawie powołania czy wyboru, pracownicy na stanowiskach kierowniczych, a szczególnie dyrektorzy przedsiębiorstw, powinni korzystać z mocy przepisów znowelizowanego kodeksu pracy (bądź odrębnej ustawy regulującej ustrój przedsiębiorstw państwowych względnie społecznych) z ochroną przed nagłą,

nie usprawiedliwioną istotnymi potrzebami zakładu pracy utratą stanowisk w drodze odwołania. Groźba natychmiastowego usunięcia ze stanowiska z przyczyn nie zawinionych jest czynnikiem krępującym samodzielność dyrektorów, paralizującym ich inicjatywę i odwagę podejmowania uzasadnionego ryzyka, które jest konieczne dla postępu gospodarczego.

Zmiany na stanowiskach zajmowanych na podstawie powołania nie powinny pozostawać w żadnym razie w sferze swobodnego uznania organów administracji. Wyłączenie aktów odwołania spod jakiejkolwiek kontroli organów zewnętrznych, działających poza strukturą administracji i aparatu partyjnego (w szczególności spod autentycznej kontroli samorządu załogi), sprzyjało w minionym okresie doborowi ludzi uległych, pozbawionych inicjatywy i niezdolnych do śmiałego podejmowania decyzji z obawy przed zwolnieniem ze stanowiska, a w konsekwencji również przed utratą zatrudnienia w danym zakładzie.

Szkodliwą z drugiej strony stabilizację kadry kierowniczej pociągnęłoby za sobą wprowadzenie zasady zatrudniania dyrektorów na podstawie umów o pracę na czas określony (3 do 5 lat), bez równoczesnego dopuszczenia możliwości wcześniejszego rozwiązywania takich umów z wyjątkowych powodów przed upływem umówionych okresów. Nieporozumieniem jest sądzić, że tego rodzaju praktyka służyłaby racjonalnej rotacji i wymianie kadr.

V

Jednym z naczelnych z postulatów reformy gospodarczej jest odrzucenie w nowym układzie stosunków społeczno-ekonomicznych autorytatywnych metod zarządzania całą gospodarką narodową, kilkakrotnie już skompromitowanych w dziejach naszego kraju. Całkowita przebudowa scentralizowanego systemu gospodarczego będzie możliwa — zdaniem niektórych ekonomistów — dopiero po wyjściu kraju z obecnej katastrofy i uzyskaniu przez gospodarke pewnej stabilizacji. Według dochodzącego do głosu przeświadczenia już w najbliższej przyszłości powinna nastąpić daleko idąca decentralizacja dotychczasowego zburokratyzowanego ustroju pracy, polegająca na podniesieniu rangi układowych form ustalania warunków pracy i płacy oraz na wykorzystaniu w stosunkach pracy innych instytucji zbiorowego prawa pracy, nie wyłączając prawa do strajku.

Przed nauką prawa pracy pojawia się w tej sytuacji doniosłe zadanie określenia nowego modelu układowej regulacji stosunków pracy, a może nawet zastąpienia instytucji układów zbiorowych pracy jakąś inną, dostosowaną do potrzeb zreformowanej gospodarki konstrukcją prawną.

W dyskusji na poruszony temat warto uświadomić sobie niewątpliwą prawdę dostrzeżoną niedawno również w literaturze zachodniej, że tradycyjna koncepcja układu zbiorowego pracy nie harmonizuje w pełni z wymaganiami stosunków przemysłowych w okresach kryzysowych, w których rysuje się nowa, nie istniejąca poprzednio na tę skalę sprzeczność w egzystencji społeczeństw dotkniętych skutkami inflacji, wzrostu cen i napięć na rynkach światowych, a mianowicie sprzeczność między interesami pracownika jako uczestnika procesu produkcji i strony stosunku pracy a interesami tegoż pracownika jako konsumenta. Konflikt polega na tym, że wykonywanie przez pracowników prawa do rokowań zbiorowych (implikującego prawo do strajku) odbija się nieraz ujemnie na sytuacji rynkowej, powoduje w końcu poważne w życiu codziennym pracowników i ich rodzin perturbacje, którym prawo stara się bezskutecznie zapobiec drogą ustaw antyinflacyjnych, regulacji cen, zarobków itd.

W tych warunkach za przeżytek mogą uchodzić branżowe układy zbiorowe pracy, które odzwierciedlają mniej lub bardziej partykularne interesy pracowników jako producentów, a nie liczą się z interesami ogólniejszymi, interesami całego świata pracy w zakresie zaspokajania potrzeb. Pojawił się w związku z tym na Zachodzie dyskusyjny postulat zastąpienia instytucji układów zbiorowych w tradycyjnym kształcie inną formą rokowań zbiorowych w postaci mających szerszy zasięg „paktów socjalnych”.

Problematyka wyżej poruszona, podobnie jak wiele innych zagadnień dotkniętych zaledwie w niniejszym artykule, nie wyczerpuje oczywiście tematu we wszystkich możliwych aspektach. Szczegółowa analiza kwestii, które przez wiele lat spoczywały w sferze cienia, jest otwartym zagadnieniem naszej nauki w jej nowym okresie rozwoju.

Krajowa Komisja Porozumiewawcza NSZZ „Solidarność”
Ośrodek Prac Społeczno-Zawodowych w Warszawie
Krajowa Komisja Koordynacyjna NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru
Sprawiedliwości
Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych w Krakowie

SPOŁECZNY PROJEKT TEZ NOWELIZACJI KODEKSU PRACY

DZIAŁ PIERWSZY K.P. (PRZEPISY OGÓLNE)

1. Nowelizacja kodeksu pracy powinna być I etapem realizacji reformy prawa pracy, której kierunki określa dokument pt. „Kierunki reformy prawa pracy (założenia ogólne). Załącznik”.

2. Należy skreślić wstęp do kodeksu pracy. W nauce i w praktyce poddaje się w wątpliwość normatywny charakter wstępu; w każdej postaci będzie on budził rozliczne wątpliwości.

3. Proponujemy następującą treść art. 1 kodeksu pracy:

§ 1. Kodeks pracy reguluje stosunki pracy oraz stosunki prawne z nimi związane.

§ 2. Jeżeli stosunek pracy określonej kategorii pracowników regulują przepisy szczególne, przepisy kodeksu stosuje się w zakresie nie uregulowanym tymi przepisami.

§ 3. Ilekroć w kodeksie jest mowa o prawie pracy, rozumie się przez to przepisy kodeksu oraz inne przepisy określające prawa i obowiązki stron stosunku pracy.

§ 4. W sprawach nie unormowanych przepisami prawa pracy, do stosunku pracy stosuje się odpowiednie przepisy kodeksu cywilnego, jeżeli nie są one sprzeczne z zasadami prawa pracy.

4. Ad art. 2 kodeksu pracy: proponujemy uznać za pracownika osobę wykonującą pracę na podstawie umowy o pracę nakładczą oraz odbywającą studia doktoranckie. Sytuację prawną członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych należy uregulować w sposób zbliżony do członków spółdzielni pracy, zatrudnionych na podstawie spółdzielczej umowy o pracę.

5. Osoba wykonująca bez podstawy prawnej pracę określonego rodzaju na rzecz zakładu pracy korzysta z takich samych uprawnień jak pracownik.

6. W definicji „zakładu pracy” należy wskazać źródło (podstawę) prawne samodzielności jednostki organizacyjnej w zakresie nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy. Definicja zakładu pracy (art. 3 kodeksu pracy) powinna brzmieć następująco: „Zakładem pracy jest jednostka organizacyjna zatrudniająca pracowników i uprawniona do nawiązywania i rozwiązywania stosunków pracy przez właściwe przepisy prawne i/lub statut, choćby nie posiadała osobowości prawnej. W szczególności zakładem pracy jest przedsiębiorstwo państwowe, urząd lub inna państwowa jednostka organizacyjna, spółdzielnia, organizacja społeczna”. Ponadto w art. 3 k.p. należy dodać zdanie trzecie: Jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej, przepisy kodeksu pracy dotyczące zakładu pracy stosuje się odpowiednio do osób fizycznych zatrudniających pracowników w celu prowadzenia działalności zarobkowej. Należy zmodyfikować przepisy wydane na podstawie art. 299 § 2 k.p. i ewentualnie inkorporować je do kodeksu pracy.

7. W związku z przewidywanymi zmianami struktur organizacyjnych w systemie zreformowanej gospodarki konieczne wydaje się wypełnienie w kodeksie pracy istotnej luki polegającej na braku uregulowania wpływu na stosunek pracy różnych zmian w statusie podmiotu zatrudniającego (zmiana podporządkowania organizacyjnego, połączenie zakładów pracy, przejęcie zakładu lub jego części przez inną jednostkę, likwidacja zakładu pracy, upadłość przedsiębiorstwa). NSZZ „Solidarność” dysponuje projektem tych przepisów w wersji dojrzałej do dyskusji.

8. Odejście od nakazowo-rozdzielczej metody gospodarowania powinno pociągnąć za sobą rezygnację z konstrukcji prawnych opartych na zasadzie jednoosobowego kierownictwa

i ukształtowania ustroju pracy w sposób dostosowany do form samorządowych, przewidzianych w diskutowanej ustawie o samorządzie załogi przedsiębiorstwa. Zmiany redakcyjnej wymaga — zgodnie z tą tezą — art. 4 k.p. w następującym kierunku: Kierownik zakładu pracy reprezentuje zakład pracy wobec pracowników i działa w jego imieniu. Jeżeli z przepisów o funkcjonowaniu zakładu pracy wynika, że zakładem kieruje organ kolegialny, to wykonuje on prawa i obowiązki przewidziane dla kierownika zakładu pracy. Należy dodać treść art. 23 § 2 k.p. do art. 4 k.p.

9. Odębne przepisy prawa pracy oraz przewidziane w kodeksie przepisy wykonawcze wydaje się po konsultacji z właściwymi związkami zawodowymi, na zasadach określonych w ustawie o związkach zawodowych.

Podstawowe zasady prawa pracy

Podstawowe zasady prawa pracy nie mogą sprowadzać się do zwykłego powtórzenia unormowań zawartych w innych działach kodeksu i do wyliczenia najważniejszych spraw i obowiązków pracowniczych. Skreślenia wymaga nie tylko obecny art. 12 kodeksu, ale również art. 13–17, których treść stanowi proste powtórzenie przepisów zawartych w poszczególnych działach kodeksu, tak jakby wymienienie ich dodatkowo we wstępnej części kodeksu mogło zwiększyć ich moc obowiązującą. Wskazówką do sformułowania podstawowych zasad pracy są dalej zamieszczone tezy (10–20).

10. Obywatelom PRL zapewnia się prawo do pracy jako prawo dostępu do wszelkich prac i stanowisk zgodnie z posiadanymi kwalifikacjami oraz prawo do pomocy w uzyskaniu takiego zatrudnienia. Pracownik ma prawo do przekwalifikowania się stosownie do potrzeb oraz prawo do świadczeń pieniężnych w okresach przejściowego pozostawania bez pracy.

11. Nawiazanie stosunku pracy i pozostawanie w nim, a także dodatkowe zatrudnienie, zależą od woli pracownika, z wyłączeniem jakichkolwiek form przymusu podejmowania określonych prac.

12. Zakład pracy ma swobodę doboru pracowników, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej.

13. Pracownicy są równi, winni być traktowani jednakowo i korzystać z takich samych uprawnień z tytułu pełnienia takich samych obowiązków.

14. Pracownik nie ponosi ryzyka związanego z wykonywaniem pracy i działalnością zakładu pracy.

15. Pracownicy mają prawo dobrowolnego zrzeszania się w związkach zawodowych i wykonywania praw związkowych na zasadach określonych odrębnymi przepisami.

16. Pracownikowi przysługuje prawo do udziału w strajku oraz innych akcjach organizowanych przez związki zawodowe.

17. Uczestniczenie w strajku lub innych zbiorowych akcjach protestacyjnych nie może być uznane za naruszenie obowiązków pracowników ani uzasadniać stosowania wobec niego: rozwiązania stosunku pracy, kar porządkowych lub innych ujemnych konsekwencji.

18. Uprawnienia pracownika uzależnione są od wszystkich okresów pracy, bez względu na przerwy w zatrudnieniu i tryb rozwiązania stosunku pracy. Uprawnienia pracownika z tytułu pracy w danym zakładzie nie mogą podlegać uszczupleniu z powodu niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych wobec poprzedniego zakładu pracy (zob. w szczególności tezę 145).

19. Postanowienia umów o pracę oraz innych aktów, na których podstawie powstaje stosunek pracy, nie mogą być mniej korzystne dla pracownika niż przepisy prawa pracy; postanowienia takie są nieważne, a zamiast nich stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy.

20. Pracownik nie może zrzec się praw wynikających ze stosunku pracy.

Pośrednictwo pracy

21. Potrzebne jest włączenie ogólnych przepisów o pośrednictwie pracy do kodeksu pracy oraz uchylenie odrębnych przepisów o urzędach zatrudnienia (dekret z 2 VIII 1945 r.)

i o zatrudnieniu absolwentów (ustawy z 25 II 1964 r.). Regulacji kodeksowej wymaga nie tyle organizacja (służb) zatrudnienia, ile podstawowe aspekty prawne ich działalności: obowiązki zakładów pracy, uprawnienia kandydatów do pracy, ogólne zasady kierowania ich do pracy i in. W odrębnym akcie regulującym organizację należy rozważyć celowość utworzenia przy placówkach zatrudnienia na szczeblu wojewódzkim komitetów doradczych o składzie parytetowym, przy udziale przedstawicieli zakładów pracy i związków zawodowych, a także ekspertów. Reguły przyjmowania do pracy i zasady pośrednictwa pracy powinny być zharmonizowane z zasadą wolności pracy (swobody kontraktowej). Rozporządzenia wykonawcze powinny zawierać przepisy określające szczegółowy tryb postępowania w tych sprawach. Przepis przewidujący wymaganie zgody zakładu pracy na dodatkowe zatrudnienie należy określić jako sprzeczny z zasadą wolności pracy. W pozostałym zakresie nie ma zastrzeżeń do projektu MPPiSS na temat zasad zatrudnienia (rozdział IIIa).

W trakcie opracowania jest projekt NSZZ „Solidarność” dotyczący postulowanych wyżej przepisów ogólnych.

Układy zbiorowe pracy

Przepisy ogólne o układach zbiorowych pracy powinny być przeniesione do działu pierwszego kodeksu pracy. Układ zbiorowy pracy winien określać warunki pracy i płacy, którym powinny odpowiadać umowy o pracę i umowy o naukę zawodu. Nowy model układów zbiorowych pracy winien być oparty na następujących założeniach:

22. Układ zbiorowy pracy określa warunki pracy i płacy, którym powinny odpowiedzieć umowy o pracy i umowy o naukę zawodu.

Trzeba ustalić wyraźnie, że:

a) układy mogą określać również świadczenia socjalne dla pracowników oraz szczególnie uprawnienia organów związkowych (poza zastrzeżonymi ustawowo), a także wzajemne zobowiązania stron układowych co do form współpracy, rozwiązywania konfliktów, dokonywania wykładni postanowień układu (część obligacyjna układu zbiorowego pracy),

b) postanowienia układu nie mogą być mniej korzystne dla pracowników niż przepisy prawa; mogą uzupełniać je z korzyścią dla pracowników we wszystkich dziedzinach objętych treścią stosunku pracy, a nie tylko w materiałach związanych ze szczególnymi właściwościami różnych branż czy zawodów,

c) układy mogą być zawierane nie tylko dla pracowników przedsiębiorstw, spółdzielni i innych jednostek gospodarczych, lecz także dla administracji państwowej,

d) moc obowiązująca układów nie powinna być uzależniona od uprzedniego uzgodnienia z Ministrem Pracy, Płac i Spraw Socjalnych.

Unormowania ustawowego na nowych zasadach wymagają również inne kwestie dotyczące układów: tryb ich zawierania i rozwiązywania, a także zmiany ich treści, przystępowania do układów i in.

23. Układ zbiorowy pracy może być zawierany dla danego zawodu lub branży (gałęzi pracy) o zasięgu krajowym, regionalnym lub w zakładzie pracy. Układy zbiorowe pracy zawierają:

— ze strony zakładów pracy: naczelnie bądź terenowe organy administracji gospodarczej lub państwowej albo kierownicy zakładów pracy, centralne lub terenowe organizacje spółdzielcze lub społeczne, organizacje grupujące zakłady pracy albo zrzeszenia nieuspołeczniczonych zakładów pracy,

— ze strony pracowników statutowo uprawniony organ właściwego związku zawodowego albo zrzeszenia lub organizacji międzyzwiązkowej.

24. Układ zbiorowy pracy może być zawarty przez związki lub związek reprezentujący większość pracowników, których układ ma dotyczyć. Jeżeli układ zbiorowy pracy ma obejmować pracowników zrzeszonych w kilku związkach zawodowych, w rokowaniach dotyczących zawarcia układu biorą udział wszystkie zainteresowane związki, które w tym celu mogą tworzyć komisję porozumiewawczą w składzie reprezentatywnym dla liczby zainteresowanych

członków związków. Układy zbiorowe mogą być zawierane na szczeblu centralnym między ogólnokrajowymi federacjami związków zawodowych z najwyższymi organami administracji państwowej. Ogólne zasady określane w tym trybie (podwyżki płac, założenia polityki socjalnej itd.) powinny stanowić podstawę rokowań układowych na niższych szczeblach.

Tezy końcowe do działu pierwszego k.p. (przepisy ogólne)

25. Uprawnienia pracowników dotyczące ich działalności w związkach zawodowych i w samorządzie pracowniczym muszą być zharmonizowane z treścią ustaw o związkach zawodowych i samorządzie pracowniczym.

26. Potrzebne jest rozważenie możliwości rozciągnięcia niektórych przepisów prawa lub wydanie odrębnych przepisów uwzględniających ogólne założenia prawa pracy w odniesieniu do pracy: więźniów, osób umieszczonych w ośrodkach przystosowania społecznego w zakładach psychiatrycznych.

27. W kodeksie pracy lub w innej ustawie należy określić, że konwencja MOP i postanowienia innych aktów międzynarodowych dotyczących stosunków pracy stają się obowiązującymi przepisami polskiego prawa pracy po ratyfikacji i prawidłowym ogłoszeniu. Jeżeli z treści konwencji (innego aktu międzynarodowego) wynika, że nie może ona być zastosowana bezpośrednio, należy wydać odpowiednie przepisy.

NAWIĄZANIE, ZMIANA I ROZWIĄZANIE STOSUNKU PRACY

28. Dział II powinien mieć tytuł „Nawiązanie, zmiana i ustanie stosunku pracy”. Należy wprowadzić w nim zmiany wynikające z dalszych tez.

29. W razie wątpliwości, na podstawie jakiego stosunku prawnego wykonywana jest praca, uważa się, że jest nim stosunek pracy.

30. Umowa na okres próbny, która nie została rozwiązana za wypowiedzeniem, przekształca się w umowę na czas nieokreślony.

31. Nie można wymagać, żeby pracownik, niezwłocznie po podjęciu zatrudnienia mógł odpowiedzialnie zdecydować o tym, który związek zawodowy ma bronić jego praw i interesów.

32. Należy skreślić art. 28 k.p., znieść odrębną umowę na okres wstępny i art. 29 § 2 k.p.

33. Ad obecny art. 29 § 1: powinien on mieć następujące brzmienie: Umowa o pracę powinna być zawarta na piśmie z wyraźnym określeniem jej rodzaju i co najmniej następujących warunków umowy: 1) rodzaj pracy i termin jej rozpoczęcia, 2) miejsce pracy, 3) warunki wynagrodzenia za pracę.

34. W razie wątpliwości co do rodzaju umowy uważa się, że umowa została zawarta na czas nieokreślony.

35. Do art. 25 k.p. należy dodać § 3 w brzmieniu: Umowę o pracę na czas określony zawiera się tylko w przypadkach uzasadnionych szczególnymi potrzebami zakładu pracy. Według drugiego wariantu umowy okresowe nie powinny być zawierane na czas dłuższy niż 4 lata, a przed upływem tego okresu każda ze stron mogłaby rozwiązać stosunek pracy z ważnych przyczyn.

36. Kierownik zakładu pracy obowiązany jest wysłuchać pracownika przed złożeniem oświadczenia o rozwiązaniu umowy o pracę (włączyć jako zd. 1 w art. 30 § 3 k.p.).

37. Zakład pracy może wypowiedzieć pracownikowi umowę o pracę zawartą na czas nieokreślony tylko wtedy, gdy uzasadnia to poważna przyczyna. Na żądanie pracownika zakład pracy obowiązany jest podać tę przyczynę w piśmie zawierającym wypowiedzenie.

38. Do art. 37 k.p. należy dodać § 3 w brzmieniu: W wypadku gdy okresy zwolnienia, o których mowa w § 2, okażą się niewystarczające, zakład pracy ma obowiązek, na wniosek pracownika, udzielić mu urlopu bezpłatnego w wymiarze niezbędnym do poszukiwania pracy.

39. Należy zlikwidować określenie „zmiana pracy w wyniku porozumienia zakładów pracy albo zlecenia jednostki nadrzędnej” (art. 36 ust. 4 k.p.), ponieważ doprowadziło ono do wadliwej praktyki traktowania owego porozumienia jako samodzielnego sposobu rozwiązywa-

nia stosunku pracy, niezależnie od woli pracownika, a niekiedy wręcz do „służbowego” przenoszenia go do innego zakładu (polecenie jednostki nadrzędnej).

40. Związek zawodowy powinien mieć prawo sprawowania kontroli legalności i zasadności zwalniania pracownika przez zakład. Kontrola ta powinna polegać na zgłaszaniu zastrzeżeń po uprzednim zawiadomieniu związku o zamiarze i przyczynie zwolnienia, przy ograniczeniu tylko do sześciu zakładowego, a jednocześnie z możliwością późniejszego występowania w sporze po stronie pracownika, z jego zgodą, jeżeli ten nie skorzysta z pomocy pełnomocnika (adwokata). Należy zważyć celowość występowania w tych sprawach związku zawodowego w imieniu pracownika z własnej inicjatywy. Ograniczenie w ten sposób zasady dyspozycyjności może budzić wątpliwości przy założeniu, iż nie należy w sposób przesadny wyřęcać jednostki w prowadzeniu jej własnych spraw.

41. Wypowiedzenie umowy o pracę przez pracownika oraz rozwiązanie umowy o pracę na podstawie porozumienia stron nie powoduje dla pracownika żadnych ujemnych skutków prawnych. Zasada ta nie dotyczy uprawnień pracownika uzależnionych od zatrudnienia w danym zakładzie pracy, zawodzie lub branży.

42. Konieczne jest wzmocnienie ochrony przed zwolnieniem z pracy przez wskazanie w przepisach prawa powodów, które nie mogą uzasadniać wypowiedzenia umowy o pracę (m.in. działalność związkowa, przynależność organizacyjna lub jej brak). Według dalej idącego wariantu drugiego klauzuli, generalna przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie umowy o pracę (zawartej na czas określony) powinna być zastąpiona katalogiem określającym wyczerpująco rodzaje przyczyn uzasadniających wypowiedzenie.

43. Ochronie przed rozwiązaniem stosunku pracy powinny podlegać wszystkie dotychczas chronione grupy pracowników (nie wyłączając osób wymienionych w art. 52 § 1 k.p.). Określoną ochroną przed wypowiedzeniem umowy o pracę powinni być objęci:

- jedyni żywiciiele rodzin,
- osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji rodzinnej lub osobistej,
- osoby mające prawny obowiązek utrzymania co najmniej 3 osób,
- pracownicy, których pogorszenie stanu zdrowia jest wynikiem wypadku przy pracy, choroby zawodowej lub szkodliwych dla zdrowia warunków pracy w zakładzie,
- pracownicy o wysokich kwalifikacjach,
- pracownicy o długim stażu pracy i zasłużeni dla zakładu pracy,
- pracownicy pozyskani z innych zakładów bądź przybyli na stałe do zakładu z innych regionów kraju.

W trakcie opracowania jest artykułowy projekt NSZZ „Solidarność” na temat zwolnień grupowych.

44. Trzeba uregulować w kodeksie pracy tryb zwolnień grupowych, zwłaszcza pod kątem kryteriów doboru pracowników do tego rodzaju zwolnień, oraz przysługujących im odszkodowań (odpraw) według kryteriów określonych w zaleceniu MOP nr 119 z 1963 r., a mianowicie: przydatność pracownika, staż pracy, wiek, sytuacja rodzinna pracownika. Wyboru pracownika do zwolnienia w ramach zbiorowych wypowiedzeń nie powinny w żadnym wypadku uzasadniać formuły ogólnikowe, jak np. zarzut „niewłaściwego stosunku do pracy”, który wysuwany był w przeszłości przeciw pracownikom uczestniczącym w strajkach. Nie zasługuje w związku z tym na aprobatę ogólna dyrektywa zwalniania w pierwszej kolejności pracowników „niezdyscyplinowanych i lekceważących pracę” z rządowego programu przezwyciężania kryzysu oraz stabilizacji gospodarki kraju („Trybuna Ludu”, Warszawa, lipiec 1981 r.). Przyczyna tego rodzaju powinna znajdować konkretne uzasadnienie w ściśle określonych okolicznościach.

45. Konieczne jest wprowadzenie instytucji trójstronnej umowy o przejściu pracownika z jednego zakładu pracy do drugiego, zawieranej przez zakład pracy dotychczasowy, nowy zakład oraz pracownika w dodatkowym rozdziale działu II k.p. Umowa ta powinna określać prawa i obowiązki wszystkich trzech stron, a w szczególności obowiązek nowego zakładu pracy do zatrudnienia pracownika po ustaniu stosunku pracy w poprzednim zakładzie, do

dopełnienia świadczeń wynikających z poprzedniego stosunku pracy, chyba że strony umówią się inaczej.

NSZZ „Solidarność” dysponuje gotowym projektem przepisów normujących powyższą sytuację.

Wariant drugi polega na możliwości zrezygnowania z umowy trójstronnej.

46. Uzyskanie przez pracownika prawa do renty inwalidzkiej z tytułu zaliczenia do I lub II grupy inwalidów lub osiągnięcie wieku emerytalnego nie może go pozbawić uprawnień wynikających z art. 38 i 39 k.p., jeżeli jest nadal zatrudniony i pełni określone funkcje społeczne w zakładzie pracy.

47. Zakaz wypowiedzenia umowy o pracę przewidziany w art. 39 k.p. należy rozciągnąć na członków oddziałowych i ponadzakładowych organów związków zawodowych oraz ławników sądowych.

48. Należy dodać rozdział 3a „Zmiana stosunku pracy”.

49. Przepisy o wypowiedzeniu umowy o pracę stosuje się odpowiednio do wypowiedzenia warunków pracy lub wynagrodzenia, zgodnie z art. 29 k.p.

50. Wypowiedzenie dotychczasowych warunków pracy lub wynagrodzenia jest wymagane w razie powierzenia pracownikowi, w przypadkach szczególnych uzasadnionych potrzebami zakładu, pracy innej niż określona w umowie, ale zbliżonej co do rodzaju, na okres nie przekraczający miesiąca w roku kalendarzowym, z prawem wynagrodzenia przewidzianego dla tej pracy, nie niższego jednak niż przeciętnego, dotychczas pobieranego wynagrodzenia, pod warunkiem powrotu na to samo stanowisko pracy. Powierzenie tej pracy na dalsze dwa miesiące w roku kalendarzowym jest możliwe po zasięgnięciu opinii zakładowego organu związku zawodowego.

51. Należy dodać art. 43a „Zmiana warunków pracy lub wynagrodzenia może nastąpić w trybie porozumień stron”. Mechanizm przewidziany w art. 42 k.p., mający charakter ultymatywny, dotyczy przypadków, w których porozumienie nie zostało uprzednio osiągnięte.

52. Proponujemy skreślić art. 48 § 1 k.p. Przewidziany w tym przepisie stan faktyczny może być rozstrzygany na zasadach określonych w proponowanym projekcie MPPiSS art. 52 § 1 pkt 4 w związku z § 6. Zakład pracy może rozwiązać umowę o pracę bez wypowiedzenia, jeżeli pracownik nie zgłosił się do pracy bez zawiadomienia zakładu pracy. Zakład pracy wycofuje swe oświadczenie o rozwiązaniu niezwłocznie, jeżeli pracownik we właściwym czasie nie mógł usprawiedliwić nieobecności i dopełnić tego obowiązku niezwłocznie po ustaniu przeszkody. Dotychczasowy art. 48 § 2 k.p. byłby art. 48 k.p.

53. Wysokość świadczeń wypłacanych przez zakład pracownikowi zwolnionemu wadliwie (odszkodowanie, wynagrodzenie za czas pozostawania bez pracy) powinna zależeć nie tylko od stopnia wadliwości (naruszenie zakazu czy inna wadliwość), ale także od długości okresu pozostawania bez pracy, zwłaszcza gdy pracownik nie mógł w określonym czasie uzyskać zatrudnienia. Powinny tu być respektowane pewne proporcje wzajemne, przy jednoczesnym zagwarantowaniu minimum tych świadczeń.

54. Rola odszkodowania za wadliwe zwolnienie pracownika powinna wydatnie wzrosnąć w celu wzmocnienia funkcji kompensacyjnej i prewencyjnej tego świadczenia. W szczególności odszkodowanie to:

a) powinno być wyższe od wynagrodzenia należnego pracownikowi przywróconemu do pracy (ten ma bowiem korzyść w postaci świadczenia i odzyskanego zatrudnienia),

b) odszkodowanie za wadliwe rozwiązanie niezwłoczne umowy powinno być wyższe od odszkodowania za wadliwe wypowiedzenie,

c) osobne odszkodowanie powinno być przewidziane w razie zwolnienia zbiorowego z przyczyn ekonomicznych, zwłaszcza że sytuacja na rynku pracy będzie zapewne coraz trudniejsza; rozwiązaniem alternatywnym mogłoby być wypłacanie pracownikom zwolnionym prawidłowo odprawy, zwłaszcza gdy zwolnienie byłoby podyktowane sytuacją ekonomiczną zakładu lub miało charakter zbiorowy.

55. Proponujemy, aby termin „rozwiązanie umowy o pracę bez wypowiedzenia” zastąpić terminem „rozwiązanie niezwłoczne” lub „rozwiązanie umowy o pracę ze skutkiem natychmiastowym”.

56. Rozwiązanie niezwłoczne umowy o pracę z członkiem oddziałowych, zakładowych lub ponadzakładowych organów związków zawodowych wymaga uprzedniej zgody bezpośrednio nadzordzonej instancji związkowej.

57. Niedopuszczalne jest rozwiązanie niezwłoczne z powodu obniżenia jakości produkcji albo wadliwego wykonania wyrobu, usługi, roboty lub obiektu budowlanego.

58. Wszyscy pracownicy powinni być jednakowo chronieni przed rozwiązaniem niezwłocznym bez względu na staż pracy w danym zakładzie pracy.

59. Pracownik ma prawo rozwiązania niezwłocznego umowy o pracę z powodu ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków przez zakład pracy w przypadkach: niewypłacenia w terminie wynagrodzenia należnego za pracę, rażącego niedopełnienia obowiązku zapewnienia pracownikowi bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, rażącego naruszenia godności osobistej pracownika, rażącego naruszenia uprawnień urlopowych. Pracownik może rozwiązać niezwłocznie umowę o pracę w przypadku, gdy państwowy inspektor pracy stwierdzi, że nastąpiło ciężkie naruszenie innych niż wyżej wymienione podstawowych obowiązków względem pracownika. Jeżeli pracownik występuje z wnioskiem o stwierdzenie ciężkiego naruszenia podstawowych obowiązków przez zakład pracy, wniosek ten powinien być rozpatrzony w ciągu 7 dni. Pracownik może skorzystać z prawa niezwłocznego rozwiązania umowy nie później niż w ciągu 1 miesiąca od uzyskania wiadomości o okoliczności uzasadniającej rozwiązanie niezwłoczne, nie później jednak niż w ciągu 7 dni od otrzymania oświadczenia inspektora pracy.

60. Pracownik, który był zmuszony rozwiązać niezwłocznie umowę o pracę bez wypowiedzenia z powodu ciężkiego naruszenia przez zakład pracy podstawowych obowiązków wobec pracownika, ma prawo do odszkodowania od zakładu pracy w wysokości jednego miesięcznego wynagrodzenia.

61. Możliwość rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia w razie szkodliwego wpływu wykonywanej pracy na zdrowie pracownika powinna pozostać w dotychczasowym kształcie.

62. Należy rozważyć możliwość skreślenia art. 62 k.p. W wyjątkowo uzasadnionych przypadkach do sytuacji określonych w tym przepisie może znaleźć zastosowanie art. 8 k.p.

63. Uzasadnione jest skreślenie przepisów dotyczących porzucenia pracy.

64. Należy rozważyć możliwość wygaśnięcia umowy o pracę dopiero po 6 miesiącach tymczasowego aresztowania pracownika. Konieczne jest znowelizowanie przepisów o odpowiedzialności Skarbu Państwa za bezzasadne tymczasowe aresztowanie w sposób korzystniejszy dla pracownika.

65. Umowa o pracę wygasa w razie śmierci pracownika oraz w innych przypadkach określonych w kodeksie i w przepisach szczególnych. Wskazane wydaje się uregulowanie w kodeksie pracy losu zobowiązań ze stosunku pracy po śmierci pracownika, gdyż przepisy prawa cywilnego o dziedziczeniu nie są dostosowane do potrzeb prawa pracy, nie chronią bowiem należycie interesów rodziny pozostałej po zmarłym pracowniku.

66. Zmiany wymagają przepisy przewidujące powołanie jako jedyną podstawę nawiązania stosunku pracy z kierownikiem zakładu (w tym również z dyrektorem przedsiębiorstwa), a odwołanie jako wyłączną podstawę rozwiązania stosunku pracy z tą grupą pracowników. Nowelizacja kodeksu pracy w tym zakresie powinna być dostosowana do unormowań, jakie zostaną przyjęte w ustawie o samorządzie pracowniczym (ewent. wybór dyrektorów przez samorząd pracowniczy i wygaśnięcie mandatu względnie odwołanie przez samorząd).

W celu wyeliminowania niebezpieczeństwa arbitralnego usuwania kierowników i ich zastępców z zakładów pracy przez organy powołujące na te stanowiska należy przewidzieć

kontrolę nad zasadnością decyzji pozbawiających tych pracowników pracy w danym zakładzie. W odniesieniu do innych pracowników powoływanych na stanowiska kierownicze powinny mieć odpowiednie zastosowanie przepisy o uprawnieniach pracowników w razie naruszenia przepisów o rozwiązaniu stosunku pracy, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

67. Ogólne zasady zatrudniania pracowników na podstawie mianowania powinny być określone w kodeksie pracy. NSZZ „Solidarność” dysponuje projektem szczegółowym tych przepisów.

Wynagrodzenie za pracę

Przepisy ogólne wynagrodzenia za pracę powinny być uzupełnione następującymi postanowieniami:

68. Wynagrodzeniem za pracę są wszelkie pochodzące ze stosunku pracy świadczenia majątkowe, które zakład pracy obowiązany jest wpłacać okresowo na rzecz pracownika w zamian za wykonaną przez niego pracę, odpowiednio do jej rodzaju, ilości i jakości.

69. Pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia jak za urlop wypoczynkowy:

a) z tytułu gotowości do pracy, jeżeli doznał przeszkód w dopełnieniu świadczenia z przyczyn dotyczących zakładu pracy,

b) z tytułu bezprawnego niedopuszczenia do pracy przez zakład,

c) w czasie nie zawinionego przez siebie przestoju,

d) z tytułu płatnych zwolnień od wykonywania pracy w celu wypełnienia obowiązków obywatelskich i społecznych oraz w celu załatwienia ważnych spraw osobistych,

e) w czasie urlopu szkoleniowego.

70. Za czas niewykonywania pracy z innych przyczyn niż wymienione pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia, gdy kodeks pracy lub inna norma szczególna tak stanowi.

71. W czasie trzech pierwszych miesięcy pobytu w areszcie tymczasowym pracownik ma prawo do 50% swego przeciętnego wynagrodzenia. Prawo do drugiej połowy wynagrodzenia za ten czas pracownik nabywa po zwolnieniu z aresztu, dokonany w konsekwencji wydania wyroku uniewinniającego albo umorzenia postępowania karnego, z wyjątkiem gdy umorzenie to ma charakter warunkowy oraz gdy zostało dokonane z powodu przedawnienia lub amnestii.

72. Kodeks powinien zawierać reguły określania minimum wynagrodzenia za pracę i przesłanki nabycia prawa do niego.

Ustalenie warunków wynagrodzenia za pracę

73. Powszechnie obowiązujące przepisy o wynagrodzeniu za pracę są zawarte w kodeksie pracy.

74. Regulacja spraw wynagrodzeniowych dotycząca pracowników innej branży lub inaczej wyodrębnionego kręgu pracowników (zawodu, regionu) następuje poprzez układy zbiorowe pracy albo inne rodzaje tych układów.

75. Zakładowa regulacja wynagrodzenia za pracę jest dokonywana w zakładowych układach zbiorowych pracy lub regulaminach zakładowych.

76. W gałęziach pracy, w których układów zbiorowych pracy się nie zawiera, regulacja wynagrodzeń jest dokonywana przez akty prawne Rady Ministrów lub upoważnionego Ministerstwa, a ich konkretyzacja na szczeblu zakładowym — przez regulamin ustanawiany przez kierownika zakładu pracy, wspólnie, za zgodą lub przez organ przedstawicieli załogi, zależnie od tego, czy i jaki samorząd istnieje w zakładzie pracy. Różne formy są możliwe, w zależności od tego, jakie są organy przedstawicielskie załogi w zakładzie pracy. Wspomniane układy zbiorowe pracy, regulaminy oraz akty prawne organów państwowych regulują i konkretyzują sprawy wynagrodzeniowe nie objęte przepisami kodeksowymi w sposób zgodny z jego zasadami.

77. Warunki wynagrodzenia za pracę konkretnego pracownika obejmują system wynagrodzenia, stawkę wynagrodzenia podstawowego oraz składniki uzupełniające wynagrodzenie

podstawowe. Ustalenia dodatkowe przyjmuje się w umowie albo w innym akcie, na podstawie którego powstaje stosunek pracy.

78. Warunki wynagrodzenia uregulowane przez przepisy powszechnie obowiązujące jednolicie dla wszystkich pracowników wchodzi do treści stosunku pracy z mocy prawa.

79. Podstawą, w oparciu o którą ustala się z pracownikiem warunki wynagrodzenia za pracę, są przede wszystkim odpowiednio udokumentowane świadectwem jego kwalifikacji i stażu pracy albo stosowanym wnioskiem komisji kwalifikacyjnej.

80. Pracownikowi, który nie osiągnął jeszcze w swojej grupie najwyższej stawki wynagrodzenia, należy podwyższać wynagrodzenie nie rzadziej niż co dwa lata, jeżeli do jego pracy nie ma uzasadnionych zastrzeżeń, a także w razie podwyższenia przez niego kwalifikacji stwierdzonego odpowiednim świadectwem lub decyzją zakładowej komisji kwalifikacyjnej. Wariant drugi: nie wprowadzać tego rozwiązania.

Systemy prawne wynagrodzenia za pracę

81. Należy zamieścić w kodeksie pracy przepis przewidujący, że podstawowymi systemami wynagrodzenia za pracę są: a) system wynagrodzenia według czasu pracy, b) system akordowy, c) system prowizyjny, a nadto że systemy te mogą być uzupełnione premiami.

Należy też przewidzieć w kodeksie, że w przypadku nietypowych stosunków pracy strony mogą ustalić ryczałtowe wynagrodzenie odpowiednie do rodzaju, ilości i jakości pracy oraz wymaganych kwalifikacji.

Normy pracy

Art. 83 k.p. wymaga zmian w następujących kierunkach:

82. Norma pracy, stanowiąca element składowy systemu akordowego, jest miernikiem nakładu pracy, jej wydajności i jakości, określającym ilość wyrobu (produktów, usług) możliwą do wykonania w jednostce czasu albo ilość czasu potrzebną do wykonania jednostki wyrobu przez sumiennego i starannego pracownika o przeciętnych kwalifikacjach i doświadczeniu zawodowym.

83. Normy pracy są ustalane za zgodą związków zawodowych w oparciu o osiągnięty poziom techniki i organizacji pracy.

84. Zmiana norm pracy może być dokonana tylko w razie takiej zmiany techniki organizacji pracy, która umożliwi osiągnięcie wyższej wydajności i jakości pracy bez potrzeby zwiększenia osobistego nakładu pracy przez pracownika.

85. Zmiana normy pracy następuje w trybie właściwym dla jej ustanowienia. Pracownicy powinni być zawiadomieni o zmianie co najmniej na dwa tygodnie przed jej wprowadzeniem.

86. Z zależności od zakresu zastosowania stosuje się zakładowe, branżowe i jednolite normy pracy.

87. Indywidualne spory o stosowanie norm pracy podlegają przepisom o rozstrzygnięciu sporów pracowniczych.

Premia i udział w zyskach

88. Ogólne zasady premiowania powinny być określone w kodeksie pracy, a rodzaje oraz szczegółowe warunki premiowania winny określać zakładowe układy zbiorowe lub zakładowe regulaminy. Ustawowe uregulowania w k.p. wymagają zasady pozbawiania pracowników premii. Podstawą pozbawienia albo zmniejszenia premii powinno być jedynie niewykonanie albo nienależyte wykonanie zadania premiowego. Należy zerwać z zasadą uzależniającą prawo do premii od przestrzegania formalnej dyscypliny pracy. Przyczyną zmniejszenia lub pozbawienia pracownika premii nie może być w szczególności fakt, iż pracownik został pociągnięty do odpowiedzialności porządkowej lub materialnej za naruszenie obowiązków, które nie miało wpływu na wykonanie zadania premiowego.

89. Do regulaminowego unormowania powinny być pozostawione: ustalenie minimalnej stawki premii oraz przesłanki i stopień ich zmniejszenia, a także tryb postępowania w tych sprawach.

90. Zasady udziału pracowników w zyskach przedsiębiorstwa powinny określać uchwały organów samorządu pracowniczego. Podstawą pozbawienia pracownika tych korzyści nie może być naruszenie formalnej dyscypliny pracy (zob. tezę 88).

Inne świadczenia związane z pracą

91. Zmiany wymagają przepisy o nagrodach i wyróżnieniach (art. 105–107 k.p.) w kierunku pozbawienia kierownika zakładu pracy kompetencji do udzielania tych świadczeń na zasadzie swobodnego uznania, a tym samym ograniczenia władczej pozycji kierownika zakładu pracy w stosunku pracy.

92. Należy ustanowić w kodeksie pracy normę ogólną, przewidującą obowiązek udzielania przez zakład pracy z posiadanych funduszków świadczeń i usług socjalnych na rzecz pracowników i ich rodzin zgodnie z uchwałami samorządu pracowniczego.

93. W art. 93 k.p. dotyczącym odpraw pośmiertnych należy skreślić § 5 i ustanowić pewne minimum odprawy w razie wielości osób uprawnionych.

OBOWIĄZKI PRACOWNIKA

94. Przepis art. 100 § 1 k.p. powinien być przeredagowany w następujący sposób:

§ 1. Pracownik powinien wykonywać pracę osobiście, jeżeli z umowy lub z okoliczności nie wynika nic innego.

§ 2. Pracownik powinien wykonywać pracę w wymaganej ilości, sumiennie i ze starannością, jakiej wymaga rodzaj pracy lub zwyczaj oraz dobro (słuszny interes) zakładu pracy.

§ 3. W tych granicach pracownik powinien wykonywać polecenia kierowników pracy dotyczące świadczenia pracy, jeżeli nie są sprzeczne z umową o pracę bądź inną podstawą stosunku pracy, ustawą i zasadami współżycia społecznego.

§ 4. Pracownik obowiązany jest w szczególności:

1. Przestrzegać dyscypliny pracy przez stosowanie się do ustalonego rozkładu czasu pracy i porządku pracy, a zwłaszcza przepisów i zasad zapewniających bezpieczne i higieniczne warunki pracy oraz przepisów przeciwpożarowych, a także przez wykonywanie wiążących poleceń kierowników pracy i uchwał organów samorządu pracowniczego.

2. Stosować się do przyjętych zwyczajów i zasad współżycia społecznego. Według dalej idącego wariantu drugiego należy usunąć z prawa pracy wieloznaczny termin „dyscyplina pracy” i zastąpić go sformułowaniem konkretnych obowiązków i sankcji za ich nieprzestrzeganie. Zastrzeżenie wywołuje też formuła przewidująca „stosowanie się do zasad współżycia społecznego”. Przestrzeganie wspomnianych zasad jest powinnością wszystkich obywateli, a zatem osobne formułowanie tego obowiązku w kodeksie pracy jest zbędne. Kwestionowana klauzula służyła w przeszłości niektórym zakładom pracy za środki szykanowania niewygodnych pracowników pod pretekstem, że dopuścili się „naruszenia zasad współżycia społecznego” (np. przez udział w zbiorowych protestach).

95. Należy rozważyć, czy w rozdziale II działu czwartego zatytułowanym „obowiązki pracownika” nie powinno się sformułować w odrębnym przepisie obowiązków pracowników na stanowiskach kierowniczych i określić granice tzw. uprawnień kierowniczych osób kierujących pracą. Jest kwestia, czy trafne jest wyszczególnienie tych obowiązków w kodeksie pracy pod postacią obowiązków z układów pracy (art. 94 k.p.).

REGULAMIN PRACY

96. Pod tym tytułem należy zamieścić w kodeksie pracy w miejsce dotychczasowego jedynego art. 104 przepisy uwzględniające następujące tezy.

97. W uspołecznionym zakładzie pracy zatrudniającym ponad 50 pracowników powinien być wydany regulamin pracy. W oddziałach pracy mogą być wydawane regulaminy oddziałowe.

98. Regulamin pracy ustala zasady organizacji i porządku pracy oraz określa obowiązki zakładu pracy i pracowników warunkujące prawidłowy przebieg procesu pracy.

99. Regulamin pracy może zawierać również inne postanowienia dotyczące organizacji i porządku pracy.

100. Postanowienia regulaminu pracy mniej korzystne dla pracowników od przepisów prawa pracy są nieważne; zamiast nich stosuje się odpowiednie przepisy prawa pracy.

101. Regulamin pracy uchwała zakładowy organ samorządu pracowniczego. W zakładach pracy, w których nie występują organy samorządu pracowniczego, regulamin pracy powstaje na mocy porozumienia pomiędzy kierownikiem zakładu pracy a zakładową organizacją związku zawodowego lub organizacjami związkowymi reprezentującymi większość pracowników.

102. Ustalenie treści regulaminu pracy może nastąpić tylko po uprzednim podaniu treści projektu regulaminu do wiadomości załogi i po rozpatrzeniu uwag zgłoszonych przez pracowników.

103. Regulamin pracy ustalony w powyższym trybie wymaga zarejestrowania przez właściwego okręgowego inspektora pracy. Od decyzji inspektora pracy odmawiającej zarejestrowania regulaminu pracy każda ze stron regulaminu może wnieść odwołanie do rejonowego sądu pracy w ciągu 14 dni od daty wydania tej decyzji.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ PRACOWNIKA

104. Należy wprowadzić w kodeksie pracy dział pt. „Odpowiedzialność pracownika”, obejmujący rozdział zatytułowany „Odpowiedzialność materialna” i rozdział pt. „Odpowiedzialność porządkowa”.

Odpowiedzialność materialna

105. Granice odpowiedzialności odszkodowawczej pracownika (art. 919 k.p.) powinny pozostać bez zmian. Przeciw rozszerzaniu tych granic przemawia alimentacyjne przeznaczenie wynagrodzenia za pracę oraz to, że we współczesnych stosunkach produkcyjnych pracownik znajduje się często niezależnie od swej woli w sytuacji potencjalnego sprawcy znacznych szkód. Nie wydaje się również konieczne obarczanie pracownika większą niż dotąd odpowiedzialnością materialną ze względu na przewidywaną reformę gospodarczą. Postulat zainteresowania przedsiębiorstw wynikami finansowymi nie może prowadzić do ograniczenia ryzyka, jakie zakłady pracy ponoszą w związku z odpowiedzialnością pracowników.

106. Artykuł 119 § 2 k.p. powinien otrzymać następujące brzmienie: Zakład pracy może zaniechać dochodzenia odszkodowania i zastosować wobec pracownika środki przewidziane w art. 111 § 2 k.p. z własnej inicjatywy lub na wniosek właściwego związku zawodowego, jeżeli wysokość szkody nie przekracza połowy minimalnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce społecznej albo gdy stopień winy pracownika jest nieznaczny.

107. W artykule 120 k.p. należy zamieścić normę przewidującą, że w razie nieumyślnego wyrządzenia szkody osobie trzeciej pracownik ponosi odpowiedzialność według przepisu art. 114–119 i 121 k.p.

108. Artykuł 117 § 2 k.p. otrzymuje brzmienie: „Pracownik nie odpowiada za szkodę wynikłą w związku z działaniem w granicach dopuszczalnego ryzyka”. Pozostała część przepisu art. 117 § 2 k.p. sformułowana została z podstawowych zasad prawa pracy. Patrz teza 14.

109. W artykule 127 k.p. należy dodać, że pracownik ponosi odpowiedzialność tylko za normalne następstwa działania lub zaniechania.

110. Wymaga doprecyzowania określenie „granice dopuszczalnego ryzyka” przez nawiązanie do art. 217 § 3 k.p.

111. Podstawy i granice odpowiedzialności odszkodowawczej za mienie powierzone powinny być uregulowane w kodeksie, a nie w przepisach wykonawczych.

112. Należy zlikwidować granice dopuszczalnego obniżenia odszkodowania w trybie ugody lub przez sąd.

Odpowiedzialność porządkowa

113. Kompetencje represyjne kierownika zakładu pracy wobec pracowników miały uzasadnienie w ustroju pracy dostosowanym do modelu gospodarczego opartego na teorii wyższości technokratyczno-menedżerskiego stylu kierownika przedsiębiorstwami nad formą samorządową. W nowym systemie organizacyjnym przedsiębiorstw sankcje represyjne powinny ustąpić środkom ekonomicznego oddziaływania na uczestników procesu pracy. Podstawową sankcją istotnych naruszeń obowiązków powinno być częściowe pozbawienie pracownika udziału w zyskach przedsiębiorstwa w trybie określonym w regulaminie uchwalonym przez organ samorządu pracowniczego przy współudziale związków zawodowych. W jednostkach nieprodukcyjnych przewinienia porządkowe mogłyby uzasadnić zastosowanie wobec pracownika innych sankcji ekonomicznych.

Według wariantu drugiego przepisy o karach porządkowych powinny pozostać w mocy z następującymi zmianami.

114. Za naruszenie przez pracownika uspołecznionego zakładu pracy dyscypliny pracy, polegające na nieprzestrzeganiu ustalonego czasu pracy, regulaminowego porządku pracy, a zwłaszcza przepisów bhp i przeciwpożarowych, a także za niewykonanie wiążących poleceń kierowników pracy, może być stosowana: 1) kara upomnienia, 2) kara nagany.

115. Pracownikowi należy przyznać drogę sądową do ubiegania się uchylenia nieuzasadnionych kar bez ograniczenia przewidzianego w art. 112a projektu ustawy zmieniającej kodeks pracy, opracowany przez Ministerstwo Pracy, Płac i Spraw Socjalnych (II wersja).

116. Należy zerwać z zasadą kumulatywnego stosowania sankcji represyjnych spełniających te same funkcje.

117. Należy zrezygnować z zamiaru wprowadzenia zasady stosowania wobec kierownika zakładu pracy i jego zastępców kar porządkowych przez organy powołujące bądź wybierające ich na te stanowiska (art. 113a) projektu Ministerstwa Pracy, Płac i Spraw Socjalnych). Uchybienia porządkowe kadry kierowniczej powinny być brane pod uwagę w okresowych ocenach działalności dyrektorów i ich zastępców, dokonywanych przez organy samorządu pracowniczego, i w konsekwencji powodować ewentualną zmianę na stanowisku kierowniczym.

118. W art. 11 § 2 k.p. należy określić, jakimi konkretnie „środkami oddziaływania wychowawczego” może posłużyć się kierownik zakładu pracy wobec pracownika.

CZAS PRACY

Zmiana kodeksu pracy w tym zakresie powinna polegać na wprowadzeniu modyfikacji wynikających z następujących tez:

119. Regulacja czasu pracy należy do kompetencji ustawodawcy. Dlatego wszystkie najważniejsze rozwiązania, a w szczególności maksymalne normy każdego rodzaju czasu pracy, zasady rozkładu czasu pracy, praca nocna i godziny nadliczbowe powinny być uregulowane w kodeksie (lub innej ustawie), a nie w aktach wykonawczych.

120. Szczegółowa regulacja czasu pracy dla branż i zakładów pracy powinna być dokonywana w układach zbiorowych pracy.

121. Czasem pracy jest czas, w którym pracownik obowiązany jest pozostawać w dyspozycji zakładu pracy w zakładzie lub innym wyznaczonym miejscu pracy.

122. Czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 40 godzin na tydzień. W okresie do dnia... czas pracy nie może przekraczać 8 godzin na dobę i 42 godzin na tydzień (do przepisów przejściowych i końcowych).

123. Maksymalne wymiary i rozkład czasu pracy przy pracach szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia nie mogą przekraczać 5, 6 lub 7 godzin na dobę i 25, 30 lub 35 godzin w tygodniu pracy. Niedopuszczalna jest praca w godzinach nadliczbowych.

124. Kodeks pracy powinien przewidywać możliwości stosowania ruchomego czasu pracy. W trakcie opracowania jest projekt NSZZ „Solidarność” określający zasady stosowania ruchomego czasu pracy.

125. Przy pracy w ruchu ciągłym praca ponad 8 godzin na dobę i przeciętnie ponad 40 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym jest pracą w godzinach nadliczbowych.

126. Praca w godzinach nadliczbowych bez zgody pracownika może być stosowana w przypadkach wyjątkowych (akcja ratownicza, ochrona życia, zdrowia lub mienia albo usunięcie awarii). W innych szczególnych przypadkach stosowanie godzin nadliczbowych powinno być dopuszczalne tylko po uzyskaniu uprzedniej zgody właściwego organu związków zawodowych.

127. Praca w godzinach nadliczbowych nie może przekraczać 4 godzin na dobę i 120 godzin w roku kalendarzowym dla jednego pracownika. Pracownik ma prawo odmówić pracy nadliczbowej po przekroczeniu tych limitów, z wyjątkiem przypadków awarii, akcji ratowniczej itp.

128. Dodatki za pracę w godzinach nadliczbowych powinny być obliczone według stawki przeciętnego godzinowego wynagrodzenia pracownika, a nie według stawki osobistego zaszerzegowania.

129. Zasady wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych pracowników na stanowiskach kierowniczych i samodzielnych z wyjątkiem kierownika zakładu pracy, jego zastępców i głównego księgowego: powinni oni otrzymać wynagrodzenie za pracę nadliczbową na podstawie przepisów ogólnych, z wyjątkami przewidzianymi w kodeksie.

130. Praca w porze nocnej powinna być wzbroniona, z wyjątkami określonymi w kodeksie pracy (przede wszystkim ruch ciągły oraz prace konieczne ze względu na użyteczność społeczną i codzienne potrzeby ludności). Wyjątki te nie mogą dotyczyć kobiet. Pora nocna powinna obejmować 11 godzin, w tym okres pomiędzy 22 a 7 rano, zgodnie z konwencją MOP nr 89 z 1948 r. o zakazie pracy nocnej kobiet.

131. Dodatek za pracę nocną w ruchu ciągłym wymaga wydatnego zwiększenia (wzorem wcześniejszych unormowań), do wysokości odpowiadającej wkładanemu w nią wysiłkowi, wynikającemu z faktu, iż praca taka jest sprzeczna z biologicznym i społecznym rytmem życia człowieka.

132. Kodeks pracy powinien stwierdzać, że dniami wolnymi od pracy są niedziele, dni świąteczne (wymienione w kodeksie pracy) oraz soboty (lub inne dni tygodnia wynikające z obowiązującego regulaminu zakładu pracy).

(W przepisach przejściowych można przewidzieć, że np. do 1982 r. pozostaje w mocy art. 154 § 2 k.p.).

133. Nie powinno się rozszerzać pracy w niedzielę i święta na wszystkie przypadki określone w projektowanym art. 133 § 2 k.p. (chodzi o „niepowetowane straty materialne”).

134. Udzielanie czasu wolnego w zamian za pracę w dzień świąteczny powinno odbywać się na tych samych zasadach jak udzielanie czasu wolnego za pracę w godzinach nadliczbowych (art. 143).

135. Normy równoważne czasu powinny być stosowane wyłącznie przy pracach, w których występuje zmienne zapotrzebowanie na pracę (np. prace uzależnione od pory roku, warunków atmosferycznych sezonu, w lotnictwie, żegludze). Przedłużony czas pracy w niektóre dni musi być równoważony w przyjętym okresie rozliczeniowym skróconym czasem pracy w innych dniach lub dniami wolnymi od pracy. Niedopuszczalne jest stosowanie norm równoważnych np. w komunikacji, transporcie samochodowym, gdzie nie występują tego rodzaju okoliczności.

Maksymalne normy dobowe i normy okresowe (np. w okresie dwóch tygodni, miesiąca, roku) muszą być określone przepisami kodeksu pracy.

136. W zamian za pracę w godzinach nadliczbowych kierownik zakładu pracy, na wniosek pracownika, może mu udzielić czasu wolnego w wymiarze półtorej godziny za godzinę nadliczbową wynagradzaną z dodatkiem 50% i 2 godziny za godzinę nadliczbową z dodatkiem 100%.

137. Na czas dyżuru pełnionego w zakładzie lub poza zakładem pracy pracownik powinien otrzymać stosowne wynagrodzenie.

138. Maksymalne normy i rozkład przedłużonego czasu pracy powinny być określone w kodeksie pracy.

139. Rozdział II (art. 146–151) skreślić.

140. Czas podróży „służbowej” powinien przynajmniej częściowo podlegać wliczeniu do czasu pracy.

Według wariantu II stan prawny w tym zakresie nie powinien w zasadzie ulec zmianie.

URLOPY PRACOWNICZE

141. W celu zlikwidowania niedogodnego podziału na prawo do pierwszego i do następnych urlopów wypoczynkowych należy przyjąć zasadę stosunkowego nabywania prawa do urlopu przez osoby rozpoczynające pracę po raz pierwszy albo po przerwie (za każdy przepracowany miesiąc określona część urlopu, stosownie do posiadanego stażu pracy).

142. Należy rozważyć możliwość zamieszczenia w kodeksie normy docelowej (z określeniem daty pełnego jej wprowadzenia w życie) najniższego wymiaru urlopu wypoczynkowego, przewidzianego w konwencji MOP nr 132 z 1970 r. (3 tygodnie).

143. Pracownikowi podejmującemu dodatkowe zatrudnienie w tym samym lub innym zakładzie pracy winno wliczać się do okresu pracy, od którego zależy uzyskanie prawa do urlopu, okres dodatkowego zatrudnienia na zasadach przewidzianych art. 156 § 1 k.p., chyba że w roku podjęcia dodatkowego zatrudnienia pracownik wykorzystał już urlop wypoczynkowy w należnym mu wymiarze w dotychczasowym miejscu pracy.

144. Pracownikowi, który uzyskał prawo do urlopu wypoczynkowego z tytułu dodatkowego zatrudnienia, powinien przysługiwać urlop wypoczynkowy w wymiarze odpowiadającym nabytym w tym zakresie uprawnieniom w dotychczasowym zakładzie pracy.

145. Należy usunąć z kodeksu pracy normy prawne ograniczające prawo do nabywania w danym roku uprawnień urlopowych w razie zmiany miejsca pracy, jeżeli umowa została rozwiązana przez zakład pracy z winy pracownika albo gdy pracownik pracę porzucił (zerwał umowę). Prawo do urlopu, podobnie jak prawo do ochrony życia i zdrowia, powinno być niezależne od dyscypliny i ciągłości pracy.

146. Okres pracy sezonowej powinien być zaliczany do stażu pracy, od którego zależą uprawnienia pracownika, który następnie podjął pracę niesezonową. Pracownikom sezonowym, którzy mają dłuższy staż pracy, np. 10 lat, powinno się przyznać dłuższy urlop, np. 2 dni za każdy miesiąc pracy.

147. Zmiana ustalonego wcześniej terminu urlopu powinna mieć te same konsekwencje co odwołanie z urlopu (art. 167 k.p.).

148. W art. 166 k.p. należy dodać pkt 5, dotyczy opieki na chorym dzieckiem, i pkt 6, dotyczą tymczasowego aresztowania.

149. Według znowelizowanego art. 167 k.p. zakład pracy powinien pokrywać wszelkie koszty poniesione przez pracownika w następstwie odwołania z urlopu.

150. W rozdziale o urlopach bezpłatnych należy wymienić wszystkie tytuły do obligatoryjnego udzielania takich urlopów.

151. Po ustaniu ważnej przyczyny urlopu bezpłatnego zakład powinien wyrażać zgodę na wcześniejsze przystąpienie do pracy na wniosek pracownika, z dwutygodniowym uprzedzeniem.

152. W dotychczasowym art. 170 k.p. należy skreślić w zdaniu pierwszym przepisu słowa „przez zakład pracy” i skreślić w całości zdanie drugie, nie ma bowiem uzasadnionych argumentów przemawiających za koniecznością wykorzystania urlopu wypoczynkowego w okresie wypowiedzenia stosunku pracy, jeżeli okres ten wynosi 3 miesiące, w zależności od tego, czy wypowiedzenia dokonuje zakład pracy, czy pracownik, a tym bardziej gdy okres wypowiedzenia jest krótszy niż 3 miesiące.

153. Należy zastąpić regulację pozakodeksową opartą na art. 160 k.p. przepisami zamieszczonymi w kodeksie, określającymi zasady udzielania pracownikom zatrudnionym w szczególności uciążliwych lub szkodliwych warunkach pracy wymiaru tego urlopu (do 12 dni w roku oraz tryb udzielania tych urlopów). NSZZ „Solidarność” dysponuje gotowym projektem tych przepisów.

154. Należy uzupełnić art. 171 k.p.: w razie niewykorzystania urlopu w całości lub w części z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy, pracownikowi przysługuje ekwiwalent pieniężny za urlop po upływie trzech lat od dnia uzyskania prawa do urlopu. Według wariantu II stan prawny w tym zakresie powinien pozostać bez zmian.

OCHRONA PRACY KOBIEC

155. Szczególną ochroną stosunku pracy kobiet w związku z macierzyństwem należałoby objąć pracownice od początku ciąży do ukończenia przez dziecko trzech lat (także godziny nadliczbowe, delegacje, praca w porze nocnej).

156. W art. 177 § 4 powinno się przewidzieć odprawę dla kobiet w ciąży w razie likwidacji zakładu pracy w wysokości trzymiesięcznego wynagrodzenia.

157. Art. 183 § 1 k.p. powinien brzmieć: „Korzystanie z urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego w razie przyjęcia dziecka na wychowanie powinno być dopuszczalne do ukończenia przez dziecko 12 miesięcy życia”.

W art. 183 § 2 k.p. należy przyznać kobiecie, która przyjęła na wychowanie dziecko do 1 roku, osiem tygodni urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego.

158. Konieczne jest wyraźne sprecyzowanie, iż dodatek wyrównawczy z art. 179 k.p. przysługuje nie tylko w razie przeniesienia kobiety do innej pracy, ale także przy innym systemie wynagradzania na tym samym stanowisku, przy obniżeniu norm pracy itp.

159. Konieczne jest skrócenie okresu pracy wymaganego do uzyskania prawa do urlopu bezpłatnego udzielonego w celu sprawowania opieki nad dzieckiem z 12 do 6 miesięcy.

160. Konieczne jest zapewnienie zasiłków wychowawczych zgodnie z porozumieniem w Gdańsku, także osobom przyjmującym dzieci na wychowanie.

161. Konieczne jest uczestniczenie powołanych do tego organów administracji w znalezieniu pracy kobiecie ciężarnej w przypadku likwidacji zakładu pracy.

PRACA MŁODOCIANYCH

162. Należy zmienić charakter prawny umów o pracę w celu przygotowania zawodowego i nadać młodocianym odbywającym naukę zawodu status uczniowski. Do młodocianych odbywających naukę należy stosować przepisy ochronne prawa pracy dotyczące pracownika, jeżeli przepisy nie przewidują dalej idącej ochrony.

163. W przypadku zatrudnienia młodocianego w wieku poniżej 15 lat wbrew obowiązującym zakazom, zakład pracy obowiązany jest niezwłocznie rozwiązać stosunek pracy i wypłacić odszkodowanie za okres wypowiedzenia. Przepis art. 51 § 2 k.p. stosuje się odpowiednio.

164. Należy zlikwidować przyuczanie do pracy jako nie odpowiadające interesom młodzieży i społeczeństwa. Można by je utrzymać tylko dla młodzieży niepełnosprawnej, dla której normalny program nauki zawodu, gwarantujący tytuł robotnika wykwalifikowanego, byłby zbyt trudny.

165. Należy wprowadzić całkowity zakaz zatrudniania młodocianych przy pracach szkodliwych, nawet w celach szkoleniowych.

166. Gruntownego przemyslenia wymaga koncepcja świadczeń majątkowych udzielanych młodocianym w czasie nauki zawodu. Obecne „wynagrodzenia” są tak niskie, że nie odpowiadają żadnym zasadom wynagrodzeniowym ani nie są odczuwalną pozycją w budżecie rodzinnym młodocianego. Tymczasem motyw ekonomiczny odgrywa pierwszorzędną rolę przy

podjęmowaniu przez młodocianego nauki zawodu przez pracę zamiast w normalnym trybie szkolnym.

167. Młodociany odbywający rzemieślniczą naukę zawodu powinien korzystać z takich samych uprawnień jak młodociany odbywający naukę zawodu w uspołecznionym zakładzie pracy.

BEZPIECZEŃSTWO, OCHRONA ZDROWIA PRACOWNIKÓW I HIGIENA PRACY

168. Należy wprowadzić w przepisach kodeksu pracy i w aktach wykonawczych oraz związkowych jednolity termin: „bezpieczeństwo, ochrona zdrowia i higiena pracy” zamiast dotychczasowego „bezpieczeństwo i higiena pracy”. Zmiany merytoryczne wskazują dalsze tezy.

169. Konieczne jest wzmocnienie ochrony zdrowia pracowników, zwłaszcza przez odpowiednie zmiany art. 217 i 218 k.p., przewidziane w porozumieniach postrajkowych z 1980 r. Tryb przenoszenia pracownika do innej pracy określony w art. 222 projektu powinien mieć zastosowanie również do przeniesień do innej pracy pracownika, u którego stwierdzono objawy powstawania choroby zawodowej. Co do art. 222 wydaje się, że dodatek wyrównawczy powinien obciążać zakład pracy, w którym został przyznany, także w przypadku rozwiązania stosunku pracy z pracownikiem przez ten zakład i podjęcia przez pracownika dalszego zatrudnienia bez ograniczenia w czasie.

170. Ocena warunków bhp w zakładzie pracy musi być dokonywana w uzgodnieniu z organami przedstawicielskimi załogi.

171. Pracownik ze zmniejszoną sprawnością do pracy, a w szczególności pracownicy, o których mowa w art. 222a § 2 i 222b § 1, poddawani są przez zakład pracy, za ich zgodą, rehabilitacji zawodowej na zasadach i warunkach określonych ogólnie w kodeksie pracy, a szczegółowo w przepisach wykonawczych.

172. Zasady dotyczące odpowiedzialności zakładu pracy za wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz postępowania w tych sprawach powinny być unormowane w kodeksie pracy. Konieczna jest nowelizacja dotychczasowej ustawy o wypadkach przy pracy. Nowe przepisy powinny wejść do znowelizowanego kodeksu pracy.

Wariant: Regulacja zasad odpowiedzialności zakładu pracy za wypadki przy pracy i choroby zawodowe powinna stanowić nadal przedmiot odrębnej ustawy. Obecna ustawa z 1975 r. powinna być zastąpiona nowym aktem prawnym w jak najszybszym czasie. Społeczny projekt takiej ustawy został przygotowany przez NSZZ „Solidarność”.

173. Przepisy dotyczące rejestracji i zgłaszania wypadków przy pracy i chorób zawodowych powinny objąć także osoby, które nie zawierają umów o pracę (rolnicy indywidualni, rzemieślnicy, agenci).

174. Należy wprowadzić do kodeksu pracy nowy przepis w następującym brzmieniu: Pracownik może powstrzymać się od wykonywania pracy zagrażającej jego życiu i zdrowiu, jeżeli jest to jedyny sposób uniknięcia niebezpieczeństwa i pracownik nie jest obowiązany narażać się na to niebezpieczeństwo ze względu na naturę umówionego rodzaju pracy.

INSPEKCJA PRACY

175. Włączenia do kodeksu pracy — w osobnym rozdziale działu X k.p. — wymaga cały kompleks przepisów o inspekcji pracy, która stanowi instytucję tak silnie zrośniętą z prawem pracy od jego narodzin, że wszelka kodyfikacja tego prawa pomijająca inspekcję pracy musi być uznana za kadłubową. W obrębie kodeksu powinna się znaleźć całość przepisów o nadzorze i kontroli nad przestrzeganiem prawa pracy.

Praktyka stosowania dotychczasowych przepisów o społecznej inspekcji pracy (ustawa z 4 II 1950 r.) dowiodła w sposób przekonywający, że opierały się one na mało realistycznych założeniach. Służba społeczna pełniona przez samych pracowników, zależnych służbowo od

kierownictwa zakładu pracy, nie może skutecznie działać jako organ wyposażony w uprawnienia władcze o charakterze zbliżonym do organów administracji państwowej. Współczesne doświadczenia licznych krajów dowodnie wskazują, że skuteczna walka z zagrożeniami dla życia i zdrowia ludzkiego w procesie pracy wymaga mobilizacji sił społecznych załogi, wspartych autorytetem związków zawodowych. Bez takiego oddziaływania wszelkie mechanizmy prawne i ekonomiczne są zawodne. Związki zawodowe mają w zakresie bezpieczeństwa, ochrony zdrowia pracowników i higieny pracy wielką misję do spełnienia, zwłaszcza w obliczu niebezpieczeństw, jakie niesie ze sobą chemizacja procesów produkcyjnych i postęp techniczny.

176. Należy włączyć do działu bhp nowe przepisy o społecznej inspekcji pracy, pomyślanej nie jako przedłużone ramię inspekcji państwowej, lecz jako instytucja współdziałania pracowników z administracją zakładu pracy w celu zapewnienia należytych warunków wykonywania pracy.

ROZSTRZYGANIE SPORÓW ZE STOSUNKU PRACY

177. Do kodeksu pracy należy włączyć przepisy ustawy o rozpoznawaniu przez sądy sporów z zakresu prawa pracy, opracowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości (patrz załącznik II) po uwzględnieniu zgłoszonych uwag (załącznik III). Uzgodnienia wymaga treść projektów nowelizacji kodeksu pracy, ustawy o rozpoznawaniu przez sądy sporów z zakresu prawa pracy i ustawy o związkach zawodowych (w części dotyczącej likwidowania sporów zbiorowych).

178. System rozstrzygania sporów ze stosunku pracy powinien być oparty na rejonowych i okręgowych sądach pracy, wyodrębnionych z sądownictwa powszechnego. Obecne zakładowe komisje rozjemcze należałoby przekształcić w zakładowe komisje pojednawcze, przed którymi postępowanie nie byłoby obowiązkowe, lecz uruchamiane wyłącznie na wniosek zainteresowanej strony.

179. Sądy pracy powinny rozstrzygać wszelkie spory, w których jedną ze stron jest pracownik lub inna osoba objęta zakresem podmiotowym kodeksu pracy.

180. Procedura rozstrzygania sporów pracy powinna być uregulowana odrębnie, z dostosowaniem do właściwości i potrzeb stosunków pracy oraz z uwzględnieniem sytuacji majątkowej pracowników. Po dokonaniu tej regulacji należy zachować posiłkowe stosowanie kpc.

181. Należy pozostawić prawo do wnoszenia rewizji nadzwyczajnej organizacjom międzyzwiązkowym.

182. Posiedzenia pojednawcze przed komisją rozjemczą winny dotyczyć także innych spraw o roszczenia pracowników, nie tylko wymienionych w art. 249. Niesłuszne jest też ograniczenie w pkt 6 wniosków o sprostowanie opinii o pracowniku do opinii naruszających cześć pracownika.

183. Sprzeczne z ustawą o sądach powszechnych jest poddanie rejonowych sądów pracy, będących w istocie zwykłymi sądami rejonowymi, nadzorowi Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych.

184. Ad art. 259 k.p.: słowo „stosowanie” należy zamienić słowem „stanowienie”.

185. Należy dodać w art. 280 § 2a k.p.: Orzeczenie o przywróceniu do pracy podlega natychmiastowemu wykonaniu. W razie uchylenia orzeczenia i oddalenia wniosku o przywrócenie do pracy, stosunek pracy wygasa po upływie 7 (14) dni od daty jego wydania.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA WYKROCZENIA PRZECIWKO PRAWOM PRACOWNIKA

186. Należy dodać do katalogu wykroczenia przeciwko prawom związkowym pracownika. Odpowiednie przepisy należy skreślić w projekcie ustawy o związkach zawodowych.

TECHNIKA LEGISLACYJNA NOWELIZACJI K.P.

187. Liczba aktów wykonawczych do kodeksu pracy powinna być zredukowana.

188. Wszystkie dotychczasowe akty wykonawcze powinny być poddane gruntownej rewizji.

189. Wszystkie akty wykonawcze powinny być przygotowane i wejść w życie jednocześnie z ustawą nowelizującą kodeks.

190. Nie powinno być w kodeksie pracy odesłań generalnych lub bankietowych, które określają tylko organ upoważniony do wydania aktu wykonawczego, a nie wskazują ogólnych choćby zasad i kierunków tej regulacji, która ma być dokonana. Delegacje do wydawania przepisów wykonawczych powinny być udzielane w zasadzie Radzie Ministrów.

Koordinator: *Tadeusz Zieliński*

Centrum Obywatelskich
Inicjatyw Ustawodawczych

**SPOŁECZNY PROJEKT NOWELIZACJI USTAWY
Z DNIA 12 CZERWCA 1975 R.**

USTAWA WYPADKOWA

Opracowanie Komisji Kodyfikacyjnej powołanej przez I Ogólnopolskie Forum
Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”

Kraków, październik 1981 r.

Dr Zygmunt Bidziński, sędzia Sądu Wojewódzkiego w Krakowie

**O POTRZEBIE ZMIANY USTAWY Z DNIA 12 CZERWCA 1975 R.
O ŚWIADCZENIACH Z TYTUŁU WYPADKÓW PRZY PRACY
I CHORÓB ZAWODOWYCH**

Ustawa z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (zwana dalej ustawą wypadkową) jest jednym z tych aktów prawnych, które w okresie dokonującej się odnowy życia społecznego i prawnego w naszym kraju muszą ulec radykalnej zmianie. Potrzeba tego wynika zaś stąd, że ustawa wypadkowa, będąca wprawdzie krokiem naprzód w stosunku do rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 23 stycznia 1968 r. o świadczeniach pieniężnych w razie wypadków przy pracy, stanowi w istocie — wbrew pozorom — regres w stosunku do stanu istniejącego w tej mierze przed 1968 r. Źródłem obu ustaw było dążenie ówczesnych władz do uzyskania tą drogą istotnych „oszczędności budżetowych” w porównaniu z tym, co dotąd wypłacano na podstawie orzeczeń sądów pracownikom poszkodowanym na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Tymczasem ustawy te, a w szczególności ustawę z 1968 r., przedstawiano jako wybitne osiągnięcie świata pracy i postęp prawny w stosunku do stanu istniejącego poprzednio. Również wejście w życie ustawy wypadkowej z 1975 r. nie spowodowało szerszego zainteresowania się jej przepisami ani nie przyniosło bardziej szczegółowych ocen jej prawnego i społecznego znaczenia. Nieliczne zaś poświęcone jej artykuły poruszały najczęściej sprawy o charakterze peryferyjnym albo tylko luźno wiązały się z ustawą wypadkową lub też miały charakter informacyjny, a rzadziej jedynie ostrożnie krytyczny.

Jak zaś wiadomo, przed 1968 r. odpowiedzialność za wypadki przy pracy i choroby zawodowe regulowały przepisy dekretu z dnia 25 czerwca 1954 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, a w szczególności jego art. 24–27. Według nich pracownik doznający szkody w wypadku przy pracy lub z powodu choroby zawodowej, niezależnie od przyznanego mu świadczenia rentowego, mógł, jeżeli choroba, niezdolność do pracy lub śmierć spowodowane zostały naruszeniem przez zakład pracy jego obowiązków wynikających z przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia pracowników, dochodzić od uspołecznionego zakładu pracy, w myśl przepisów prawa cywilnego (wówczas jeszcze na podstawie kodeksu zobowiązań), wynagrodzenia szkód, które nie znalazło zaspokojenia

w świadczeniach uzyskanych w myśl przepisów dekretu o p.z.em. Natomiast nieuspołeczniony zakład pracy winien był wyrównać poszkodowanemu pracownikowi wszelkie szkody nie znajdujące zaspokojenia w świadczeniach z ustawy o p.z.em., jeżeli tylko jego odpowiedzialność za szkodę wynikała z przepisów prawa cywilnego. A zatem odpowiedzialność uspołecznionego zakładu pracy wobec pracownika poszkodowanego w wypadku przy pracy lub z powodu choroby zawodowej opierała się na winie, której istnienie zgodnie z ogólnymi regułami dowodzenia winien wykazać pracownik. On więc musiał udowodnić, że zatrudniający go zakład pracy nie zachował konkretnych przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia pracowników oraz że to było przyczyną szkody.

Gdy z tym unormowaniem prawnym skonfrontujemy w szczególności przepis art. 8 ustawy wypadkowej, ocena musi wypaść na korzyść sformułowania, jakie zawiera ten przepis. Artykuł 8 ustawy wypadkowej zerwał bowiem z obowiązkiem udowadniania przez pracownika winy pracodawcy i ciężar dowodu winy przerzucił bez reszty na zakład pracy, a jego możliwości przeprowadzenia tego dowodu ograniczył nadto do wykazania, że wyłączną przyczyną szkody była kwalifikowana, bo umyślna lub polegająca na rażącym niedbalstwie, wina poszkodowanego pracownika. Wykazanie zaś przez pracodawcę takiej winy i to jeszcze jako wyłącznej przyczyny wypadku przy pracy lub choroby zawodowej jest właściwie praktycznie niemożliwe. Trudno przecież przypuścić, aby zdrowy umyślowo człowiek, a tylko takiemu wolno przypisać winę, miał umyślnie lub nawet tylko na skutek rażącego niedbalstwa powodować samouszkodzenie. Nawet bowiem wszędzie tam, gdzie niedbalstwo pracownika związane przyczynowo z wypadkiem było poważne (rażące), pracownik zawsze mógł skutecznie zarzucić, że pozwolono mu na takie niedbałe wykonanie obowiązków. Istniał zatem brak nadzoru pracodawcy, a więc tym samym wypadku przy pracy nie zawinił tylko on. Na gruncie przepisu art. 8 ustawy wypadkowej praktycznie tylko wprowadzenie się pracownika w stan nietrzeźwości, jeżeli nadto stan ten w znacznym stopniu przyczynił się do wypadku, daje podstawy do uznania, iż pomimo zaistnienia wypadku przy pracy świadczenia wypadkowe poszkodowanemu pracownikowi przysługiwać nie będą.

Korzyść zatem z unormowania zawartego w art. 8 ustawy wypadkowej jest niewątpliwa. Jednakże znaczenie tego przepisu w stosunku do stanu poprzedniego byłoby przecenione, gdyby nie pamiętać, jak do czasu wejścia w 1968 r. w życie ustawy wypadkowej były prowadzone przez sądy powszechne postępowania w sprawach o odszkodowanie z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych. Otóż stosując w każdej tego rodzaju sprawie przepis art. 3 § 2 k.p.c. sądy dopuszczwały z urzędu dowody z opinii biegłych z zakresu znawstwa przepisów bhp dla ustalenia, czy i jakie przepisy w tej mierze zostały naruszone. Zgodnie zaś z art. 111 § 1 pkt 3 k.p.c., skoro pracownikowi przysługiwało zwolnienie od kosztów sądowych, dowód ten prowadzono na koszt Skarbu Państwa. W praktyce sądowej zatem trudności wynikające z obowiązku udowodnienia przez poszkodowanego pracownika winy pracodawcy były łagodne i wszędzie tam, gdzie racja leżała po stronie pracownika, był on w stanie ją wykazać nawet bez angażowania środków finansowych i szczególnej własnej inwencji.

Niewątpliwie jednak rozwiązanie art. 8 ustawy wypadkowej jest bardziej poprawne od poprzedniego i należało je przyjąć z uznaniem. Ponadto podkreślić trzeba, że w przepisach ustawy wypadkowej nie ma miejsca na zmniejszenie świadczeń w przypadku przyczynienia się poszkodowanego do powstania lub zwiększenia jego szkody. Jest to następstwem faktu, że sama ustawa wypadkowa nie zawiera odpowiednika art. 362 k.c., a równocześnie w żadnym ze swoich przepisów na odpowiednie stosowanie kodeksu cywilnego nie zezwała. W wielu przypadkach jednak dopuszczenie możliwości zmniejszenia odszkodowania poprzez przyjęcie przyczynienia się poszkodowanego byłoby ze względów słusznościowych potrzebne, chociaż z drugiej strony niskie kwoty świadczeń przewidywanych przez ustawę wypadkową tłumaczyć niecelowość dalszego zmniejszania przez stosowanie konstrukcji przyczynienia.

Przedstawione wyżej pozytywne ustawy wypadkowej nie równoważą jednak jej negatywów. Do nich zaliczyć należy przede wszystkim, że przepisy tej ustawy nie dają możliwości pełnego wyrównania szkody doznanej w wypadku przy pracy lub na skutek choroby zawodowej.

Pracownik bowiem poszkodowany w wypadku przy pracy lub z powodu choroby zawodowej ma prawo na podstawie ustawy wypadkowej tylko do jednorazowego odszkodowania, renty, świadczeń wyrównawczych oraz do odszkodowania za przedmioty stracone względnie zniszczone w wypadku. Nie przewiduje natomiast ustawa wypadkowa ani prawa domagania się renty wyrównawczej, ani zwrotu wydatków poniesionych na leczenie, na zakup lekarstw, na dojazdy do szpitala, ani kosztów niezbędnych dla uzyskania szybkiego powrotu do zdrowia, bardziej intensywnego, lepszego odżywiania, ani wreszcie zwrotu wydatków związanych z rehabilitacją itp.

Nie można też na podstawie ustawy wypadkowej żądać przyznania poszkodowanemu zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę, a jednorazowe odszkodowanie braku tego nie rekompensuje. Ma ono bowiem ten podstawowy mankament, że jest bardzo niskie. Ponadto przyznaje się je tylko temu poszkodowanemu pracownikowi, który doznał stałego lub co najmniej długotrwałego uszczerbku na zdrowiu. I w tym widoczna jest niższość tego unormowania w porównaniu z kodeksowym zadośćuczynieniem, które, będąc w zasadzie niezależne od trwałości uszczerbku na zdrowiu, nie jest też ograniczone żadną górną granicą i które wreszcie, odmiennie od odszkodowania z ustawy wypadkowej, nie rządzi się sztywnymi regułami, a zatem przy jego przyznawaniu można uwzględnić indywidualne odczucie krzywdy wynikające z wypadku, a nie tylko wyłącznie tzw. szkodę biologiczną.

Podobnie ma się rzecz z jednorazowym odszkodowaniem dla członków rodziny pracownika zmarłego wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Tutaj również wysokość odszkodowania określono za nisko, bo na 50 000 zł, gdy uprawnionym jest małżonek lub dziecko, oraz na 25 000 zł, gdy uprawnionym jest inny członek rodziny. Ponadto kwoty te przyznawane są nie dla każdego z uprawnionych, ale dzielone w zależności od liczby uprawnionych. Z faktu tego wynikają świadczenia kwotowe różne w zależności jedynie od ilości osób uprawnionych do jednorazowego odszkodowania oraz stosunku ich pokrewieństwa czy powinowactwa za zmarłym pracownikiem. Dla przykładu wdowa po pracowniku otrzyma 50 000 zł, ale już gdy pozostaje z trojgiem dzieci, tak ona jak i każde z dzieci otrzymują tylko po 20 000 zł, a gdy pracownik utrzymywał nie tylko żonę i dziecko, ale np. także małoletnią siostrę, to żona i dziecko otrzymują po 30 000 zł, siostra zaś jedynie 10 000 zł, a gdyby tylko ją zmarły miał na swoim utrzymaniu, wówczas dostałaby 25 000 zł.

Również niekorzystnie w stosunku do stanu poprzedniego, dającego — jak powiedziano — możliwość pełnego wyrównania co najmniej strat materialnych, przedstawia się sprawa świadczeń wyrównawczych. Pracownik bowiem, który wskutek wypadku przy pracy doznał stałego lub długoterminowego uszczerbku na zdrowiu, ale w rozmiarze nie niższym niż 20% i nie otrzymuje renty inwalidzkiej, a osiąga wynagrodzenie zmniejszone co najmniej o 10%, otrzymuje wprawdzie świadczenie wyrównawcze, ale czas jego trwania nie może przekraczać 3 lat. Znów daje o sobie znać schematyzm, wyrażający się zarówno czasowymi, jak i procentowymi ograniczeniami. Zmniejszenie się wynagrodzenia pracownika na skutek wypadku przy pracy czy choroby zawodowej może przecież trwać przez cały okres powypadkowego świadczenia pracy, a zatem także przez cały ten okres winno trwać prawo do świadczenia wyrównawczego.

Nie można też ograniczyć się do uszczerbku na zdrowiu sięgającego co najmniej 20%, bo niekiedy także i mniejsze ograniczenie sprawności organizmu powoduje niemożność uzyskania wynagrodzenia na poziomie sprzed wypadku czy choroby zawodowej. Nie można wreszcie za słuszne uznać, iż jedynie zmniejszenie wynagrodzenia o co najmniej 10% podlegać ma wyrównaniu, a przeciwnie, każde obniżenie wynagrodzenia związane z wypadkiem przy pracy czy chorobą zawodową winno dawać możliwość dochodzenia wyrównania.

Jeżeli chodzi o rentę inwalidzką dla poszkodowanego pracownika, to aktualny stan jest co prawda lepszy niż to wynikało z ustawy wypadkowej z 1968 r., bo tam dla pracowników zaliczanych do II grupy inwalidów przewidywano rentę tylko w wysokości 90% dotychczasowego zarobku. Jednakże i obecnie wymiar renty dla pracownika zaliczanego do III grupy inwalidów, wynoszący tylko 65% podstawy wymiaru renty, w wielu przypadkach go krzywdzi,

gdź często pomimo częściowej sprawności fizycznej pracownik z uwagi na konkretne okoliczności żadnej pracy uzyskać nie może.

Zastrzeżenia musi budzić także rozmiar renty rodzinnej. Ograniczenie w szczególności podstawy jej wymiaru do 85% wszędzie tam, gdzie do renty uprawnione są trzy lub więcej osób, jest niesprawiedliwe. Stąd też niezbędne wydaje się, aby przy trzech i więcej osobach uprawnionych renta była proporcjonalnie zwiększana. Ten postulat realizuje art. 11 § 5 projektu.

Do mankamentów ustawy wypadkowej należy również jej art. 39. Przekreśla on możliwość dochodzenia od zakładu pracy wyrównywania szkód nie znajdujących pokrycia w świadczeniach przewidzianych przez ustawę wypadkową. Stało się to jeszcze bardziej drastyczne po wejściu w życie kodeksu pracy, a to wobec jej art. 120 § 1, zabraniającego dochodzenia jakiegokolwiek odszkodowania od pracownika, który z winy nieumyślnej, a więc przez lekkomyślne lub niedbałe wykonanie powierzonych mu obowiązków pracowniczych, spowodował wypadek przy pracy, któremu uległ inny pracownik. Orzecznictwo bowiem Sądu Najwyższego stanęło na stanowisku, że jeśli zakład pracy odpowiada za swojego pracownika wyrządzającego innemu pracownikowi szkodę w wypadku przy pracy, odpowiedzialność zakładu pracy ogranicza się również do świadczeń przewidzianych w ustawie wypadkowej. A zatem poszkodowany w wypadku przy pracy pracownik nie może dochodzić szkód nie pokrytych świadczeniami wynikającymi z ustawy wypadkowej od pracownika będącego bezpośrednim sprawcą jego szkody, bo to wyklucza art. 120 § 1 k.p., a równocześnie odpowiedzialny za pracownika sprawcę szkody zakład pracy też nie odpowiada, bo jego świadczenia nie mogą wykraczać poza objęte ustawą wypadkową.

Ten pogląd Sądu Najwyższego wydaje się nietrafny, jako nie uwzględniający, iż zakład pracy występuje tutaj w dwojakim charakterze: raz jako ten, kto płaci świadczenia wynikające z ustawy wypadkowej, a drugi raz odpowiadając za swego pracownika, który innemu pracownikowi nieumyślnie i przy wykonywaniu obowiązków pracowniczych wyrządził szkodę nie znajdującą zaspokojenia w świadczeniach przewidzianych przepisami ustawy wypadkowej. Przecież gdyby nie przepis art. 120 § 1 k.p., to za ten rodzaj szkody w całości odpowiadałby pracownik będący sprawcą szkody. Dlatego też nic nie powinno stać na przeszkodzie, aby odszkodowania tego nie miał płacić zakład pracy, skoro z mocy art. 120 § 1 k.p. przejmuje odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez swego pracownika i to w rozmiarach, w jakich istniałaby odpowiedzialność pracownika, gdyby nie treść art. 120 § 1 k.p.

Ustawa wypadkowa nie daje też możliwości innych świadczeń, zwłaszcza rentowych, na wzór chociażby możliwości, jakie w tej mierze niesie przepis art. 907 § 1 k.p.

Już tak pobieżnie przedstawione braki ustawy wypadkowej dowodzą konieczności jej zasadniczej zmiany po to, by pracownik poszkodowany przy wypadku przy pracy lub z powodu choroby zawodowej otrzymał przynajmniej tyle, ile dochodzić mógł uprzednio, gdy podstawą jego żądania były przepisy kodeksu cywilnego.

Jeżeli zatem przystępuje się do opracowania nowych przepisów zmierzających do naprawienia szkód spowodowanych wypadkami przy pracy i chorobami zawodowymi, to istnieje trzy drogi postępowania, a więc albo rezygnacja z odrębnych unormowań i odesłanie do przepisów kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych, albo uregulowanie odpowiedzialności za wypadki przy pracy i choroby zawodowe w znowelizowanym kodeksie pracy, albo wreszcie stworzenie odrębnej ustawy. Każde z tych rozwiązań ma swoje pluse i minusy.

Odesłanie do kodeksu cywilnego mogłoby spotkać się z zarzutem, że przepisami tego kodeksu pragnie się regulować zagadnienia należące do kręgu spraw ze stosunku pracy i to wtedy, gdy ich odrębność od spraw cywilnych szczególnie silnie się podkreśla. Ponadto takie odesłanie wiązałoby się z sugerowaniem potrzeby rozstrzygnięcia o wyrównaniu każdej szkody związanej z wypadkiem przy pracy czy chorobą zawodową drogą sporu sądowego lub co najmniej ugody sądowej. Tego unika się wprowadzając odrębne przepisy, na mocy których jeżeli nawet nie wszystkie, to co najmniej podstawowe świadczenia będą pracownikowi przyznawane automatycznie (z urzędu) po ustaleniu tylko rozmiaru jego szkody. Skoro zaś sprawy wynikające z wypadków przy pracy i chorób zawodowych są — przynajmniej

w przeważającej części — sprawami ze stosunku pracy, ich włączenie do kodeksu pracy teoretycznie jest uzasadnione. Przeciwno temu może przemawiać tylko przesłanka o charakterze praktycznym, a mianowicie że proces nowelizacji kodeksu pracy może potrwać jeszcze bardzo długo, a zmiana ustawy wypadkowej jest niezbędna od zaraz. Ten właśnie wzgląd przemawia za opracowaniem zupełnie odrębnej ustawy o naprawieniu szkód wynikających z wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych.

Celem, jaki przyświeca temu nowemu unormowaniu, jest to, aby poszkodowany w wypadku przy pracy lub w następstwie choroby zawodowej pracownik uzyskał co najmniej tyle, co każdy inny poszkodowany, dochodzący odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych. Do sięgnięcia tego celu należy dążyć przez przejście wszystkich pozytywnych unormowań, które zawiera obecna ustawa wypadkowa, oraz przez wprowadzenie takich nowych rozwiązań, które usunęłyby wady istniejącego systemu prawnego, w pełni rekompensując pracownikowi poniesione szkody.

Proponując nowe rozwiązania w przedmiocie odpowiedzialności za wypadki przy pracy i choroby zawodowe, trzeba najpierw stwierdzić, że już w dotychczasowym podmiotowym zakresie działania ustawy wypadkowej muszą nastąpić istotne zmiany. Należy bowiem postulować rozszerzenie zakresu jej działania przez objęcie jej przepisami również żołnierzy, funkcjonariuszy milicji obywatelskiej i więźniów. Chodzi o to, aby wszyscy, którzy doznają szkód w czasie i w związku ze świadczeniem pracy, bez względu na ich źródło uzyskali jednolite i na tych samych podstawach prawnych oparte świadczenia.

Obecny zaś stan prawny jest taki, iż żołnierze i funkcjonariusze WP otrzymują wyrównanie szkód powstałych w czasie i w związku z pełnieniem obowiązków służbowych na podstawie odrębnych przepisów. Więźniowie natomiast, gdy staną się ofiarami wypadków przy pracy lub zapadną na chorobę zawodową, odszkodowania mogą dochodzić na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. Ta różnorodność podstaw prawnych w zakresie wyrównania szkód poniesionych na skutek wypadków przy pracy czy chorób zawodowych ma przede wszystkim ten ujemny skutek, że poszkodowani otrzymują różne, zwłaszcza co do wysokości, świadczenia w zależności od tego, na podstawie jakich przepisów uprawnieni są do dochodzenia wyrównania doznanych szkód. Żołnierze i funkcjonariusze MO uzyskują więc jednorazowe odszkodowanie obliczane w oparciu o 12-miesięczne pobory, toteż odszkodowania te są najczęściej znacznie wyższe od tych, które przy analogicznych szkodach uzyskać mogą pracownicy. Gdy chodzi o więźniów, to w świetle tego, co powiedziano wyżej, zakres odszkodowania, którego oni mogą się spodziewać, będzie też najczęściej przekraczać to, co uzyska pracownik poszkodowany w wypadku przy pracy, a to znów nie jest słuszne. Zrównanie więźniów w zakresie świadczeń z pracownikami musi też nastąpić bez względu na to, na czyją rzecz w czasie wydarzenia się wypadku świadczyli pracę, a więc czy w ramach wykonywania zadań regulaminowych w zakładzie karnym, czy też pracując — jak to się obecnie często dzieje — na rzecz jednostki gospodarki społecznej, ale pod nadzorem służby więziennej.

Mówiąc o zachowaniu wszystkiego, co pozytywnego ustawa wypadkowa wniosła w zakresie wyrównania szkód z wypadków przy pracy i chorób zawodowych w stosunku do stanu obowiązującego przed 1968 r., musi się mieć na uwadze przede wszystkim przepis art. 8 ustawy wypadkowej. Jak to już uprzednio przewidziano, przepis ten stwarza dla poszkodowanego w wypadku przy pracy pracownika sytuację znacznie lepszą, niż gdyby pracownik ten musiał wykazywać winę pracodawcy, a nawet gdyby odpowiedzialność zakładu pracy opierała się na cywilnoprawnej zasadzie ryzyka. Przy obecnym bowiem brzmieniu art. 8 ustawy wypadkowej istnieje praktycznie tylko możliwość udowodnienia związku przyczynowego pomiędzy wypadkiem przy pracy czy chorobą zawodową a stanem nietrzeźwości pracownika i doprowadzenie tą drogą do tego, iż pomimo wypadku pracownika jednak żadne świadczenia przysługiwać nie będą.

W związku z przyjęciem art. 8 do projektu należy wyjaśnić, że projekt był już wstępnie przedmiotem konsultacji w gronie fachowców i właśnie w związku z przyjęciem tego przepisu podniesiono dwa zastrzeżenia. Podkreślono więc po pierwsze, że jeżeli nawet istotnie świad-

czenia określone w ustawie wypadkowej nie powinny przysługiwać pracownikowi, który będąc w stanie nietrzeźwości w znacznym stopniu przyczynił się do wypadku przy pracy (co zresztą też może być sprawą dyskusyjną), to jednocześnie jeżeli nawet wyłączną przyczyną wypadku jest naruszenie przez pracownika przepisów dotyczących ochrony zdrowia i życia spowodowane rażącym niedbalstwem, świadczenia te powinny ulegać jedynie odpowiedniemu zmniejszeniu. Po wtóre zwrócono uwagę, że jeśli z przyczyn wyniesionych z art. 8 (obecnie art. 23 projektu) sam pracownik nie otrzymuje żadnych świadczeń, to fakt ten pociąga za sobą poważne ujemne skutki dla rodziny pracownika, będącej na jego utrzymaniu. Proponowano zatem przyjęcie możliwości przyznawania i wtedy renty rodzinie pracownika. Te sugestie znalazły wyraz w art. 23 § 2 projektu, w którym proponuje się, że rodzina pracownika otrzymuje pewien procent tej renty, jaką otrzymałby pracownik, gdyby jego uprawnienia do renty nie zostały wyłączone. Procent ten ma być wykładnikiem tego, ile przeciętnie z renty przeznacza pracownik na swoje, a ile na potrzeby rodziny.

Z modyfikacjami, o których mowa poniżej, należy również przejąć instytucję jednorazowego odszkodowania dla poszkodowanego pracownika i dla rodziny pracownika zmarłego wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, jak również rentę inwalidzką i rodzinną oraz dodatek wyrównawczy. Przejęcie to nie może być automatyczne, ponieważ obecne unormowania, aczkolwiek w zasadzie trafne, mają jednak wady, które w sposób niekorzystny wpływają na uprawnienia pracownika lub sposób ich otrzymywania.

Niezależnie jednak od potrzeby modyfikacji niektórych przepisów niezbędne są ogólne normy, usuwające w sposób zasadniczy brak rozstrzygnięć ustawy wypadkowej. Pierwsze z nich (art. 24 projektu stanowi, że tak pracownik, jak rodzina zmarłego pracownika mają prawo, niezależnie od tego, co daje ustawa wypadkowa, dochodzić na drodze sądowej i na zasadach wynikających z przepisów prawa cywilnego wyrównania tych wszystkich szkód, które w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową powstają, a które nie znajdują zaspokojenia w świadczeniach przewidywanych również w projekcie. Będzie tutaj chodziło zarówno o kodeksową odpowiedzialność na zasadzie winy, jak i w wielu przypadkach o odpowiedzialność opierającą się na zasadach ryzyka (art. 435, a rzadziej 436 k.p.). Jest to zatem przekreślenie zasady wyrażonej w obecnym art. 39 ustawy wypadkowej, a jednocześnie pozwala to na zachowanie (z pewnymi modyfikacjami) świadczeń przewidywanych przez ustawę wypadkową. Tego wszystkiego bowiem, czego te przepisy nie dają jednak pracownikowi w zakresie odszkodowania, będzie on mógł dochodzić w sposób przewidziany w art. 24 projektu.

Jednocześnie wbrew pozorom przepis ten nie będzie w żadnym razie w nagminnym stosowaniu, skoro świadczenia przewidywane w nowym, projektowanym unormowaniu obejmują niemal wszystko, czego i na podstawie przepisów kodeksu cywilnego mógłby się spodziewać poszkodowany pracownik. Niemniej jednak dla pewnych wyjątkowych przypadków istnienie tego przepisu jest niezbędne jako prowadzące do wyrównania tych szczególnych rodzajów szkód, które w przepisach projektu nastawionego, jak i ustawa wypadkowa, na przeciętność zaspokajania znaleźć się nie mogą. Do takich właśnie wyjątków należeć będą rozszerzenia związane ze szkodami wynikającymi z tzw. chorób pracowniczych, a więc takich, które powstają w związku przyczynowym ze środowiskiem lub warunkami pracy, a nie zostały dotąd uznane za choroby zawodowe (przedwczesny poród, urodzenie martwego dziecka, zawał serca itp.).

Drugi przepis to art. 20 projektu, przewidujący, że „w razie podwyższenia wynagrodzenia związanego ze stanowiskiem, jakie zajmował pracownik w chwili zaistnienia wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, a które stanowiło podstawę wymiaru renty, jej wysokość ulega odpowiedniej zmianie”. W związku z tym unormowaniem w toku wspomnianych wyżej konsultacji podkreślano, że proponowany mechanizm zmiany renty w razie zmiany stosunku, tj. wysokości, wynagrodzenia stanowiącego podstawę jej wymiaru jest zbyt sztywny. Nie uwzględnia on bowiem takich okoliczności, jak te, że w chwili wypadku pracownik nie pracował w swoim wyuczonym zawodzie lub że był u startu swojej kariery zawodowej, a zatem stały przed nim, przekreślone wypadkiem przy pracy, możliwości awansu. Konsekwencją

częściowego uwzględnienia tych postulatów jest zdanie drugie art. 20 projektu, zalecające w podwyżce wynagrodzenia uwzględniać także awanse na danym stanowisku pracy.

Wracając do sprawy jednorazowego odszkodowania stwierdzić należy, iż nie można w żadnym razie pozostawić kwoty 50 000 zł jako jego górnej granicy. Co więcej, ustalenie jakiegokolwiek sztywnej (stałej) kwoty dla jednorazowego odszkodowania nie jest celowe wobec stale zmieniającej się wartości i siły nabywczej pieniądza, a ta przecież decyduje o społecznej poprawności odszkodowania. Istnienie bowiem takiej stałej kwoty jako górnej granicy odszkodowania powoduje, że kwota ustalona w momencie tworzenia ustawy już po niedługim czasie (i to ze szkodą dla poszkodowanego pracownika) będzie nieaktualna. Trzeba zatem znaleźć takie rozwiązanie, przy którego przyjęciu reakcja ustawy na zmienność wartości waluty byłaby niemal automatyczna.

Można to uzyskać wielorako, a więc przez przyjęcie jako kryterium wysokości jednorazowego odszkodowania takiego mechanizmu, który automatycznie reagowałby na zmiany wartości złotego, a zatem i kosztów utrzymania, albo przez ustalenie odszkodowania w pewnej proporcji do średniej pracy uzyskiwanej przez osoby zatrudnione w gospodarce społecznej, którą corocznie podają statystyki GUS-u, lub do minimalnej płacy pracowniczej, zbieżnej z tzw. minimum socjalnym.

Najbardziej celowe wydaje się przyjęcie jako górnej granicy jednorazowego odszkodowania właśnie pewnej wielkości płacy minimalnej. Nie istnieją bowiem jak dotąd mechanizmy pozwalające na automatyczne regulowanie płacy czy renty w zależności od wartości złotego, a kryterium płacy minimalnej ma ten plus wobec kryterium wynikającego z płacy średniej, że wówczas nie jest konieczne wyczekiwanie na ukazanie się danych statystycznych GUS-u czy innych podobnych opracowań, których brak na początku każdego roku wstrzymywałby bieg przyznawania odszkodowania w sprawach o wypadki przy pracy i choroby zawodowe. Przyjęcie obecnie np. pięćdziesięciokrotności minimum zarobkowego dawałoby odszkodowanie w wysokości 145 000 zł (2900×50) i kwotę tę można uznać za odpowiednią jako górna granica jednorazowego odszkodowania. Orzecznictwo Sądu Najwyższego uczy, że i zadośćuczynienie przyznawane na podstawie przepisów o czynach niedozwolonych w zasadzie sumy takiej nie przewiduje.

Mankamentem obecnej konstrukcji jednorazowego odszkodowania jest także to, że przy ustalaniu procentu stałego czy długotrwałego uszczerbku na zdrowiu uwzględnia się jedynie tzw. uszczerbek biologiczny, a zatem procent niezdolności do pracy zależny wyłącznie od rozmiaru powstałego uszkodzenia ciała, obliczonego zgodnie z rozporządzeniem Ministra Pracy, Płac i Spraw Socjalnych z 1975 r. Nie uwzględnia się natomiast poczucia krzywdy, jakie ma poszkodowany. Trzeba jednocześnie zdać sobie sprawę z prostoty obecnego unormowania i dlatego należy się opowiadać za jego pozostawieniem, zwłaszcza że przy nowym unormowaniu prawnym przez możliwość dochodzenia zadośćuczynienia na zasadach prawa cywilnego braku aktualnego uregulowania kwestii jednorazowego odszkodowania zostaną usunięte. To roszczenie o zadośćuczynienie będzie jednak w praktyce roszczeniem raczej wyjątkowym wobec wysokiego jednorazowego odszkodowania proponowanego w projekcie i będzie zasadne tam tylko, gdzie rzeczywście dla konkretnego poszkodowanego powstały uszczerbek na zdrowiu wiązać się będzie ze szczególnie dla niego odczuwalną krzywdą.

Podobnie będzie przy jednorazowym odszkodowaniu dla rodziny pracownika zmarłego na skutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Unormowanie dotychczasowe znów pozostaje, ale przy poczynieniu i tutaj pewnych zmian. Naturalnie wszędzie, gdzie jednorazowe odszkodowanie nawet w formie zmodyfikowanej w projekcie nie zaspokoi szkody członków rodziny zmarłego pracownika, a będzie to mogło mieć miejsce tam, gdzie stawki odszkodowania podlegać będą podziałowi pomiędzy osoby uprawnione, będą one mogły dochodzić odszkodowania na podstawie art. 446 § 3 kodeksu cywilnego, wykazując szczególnie poważne pogorszenie ich sytuacji życiowej związane ze śmiercią ich dotychczasowego żywiciela, którego to pogorszenia w pełni nie usunęło przyznane jednorazowo odszkodowanie.

Zarówno przy przyznawaniu tego odszkodowania, renty i świadczeń wyrównawczych, jak i w przypadku zgłoszenia roszczeń w sądach decydująca dla ich wysokości będzie data orzeczenia o odszkodowaniu, a nie data wypadku czy choroby zawodowej. Tę kwestię normuje art. 7 § 4 projektu.

Zostawiając dotychczasowy tryb przyznawania renty inwalidzkiej i rodzinnej trzeba pamiętać, iż wszędzie tam, gdzie renta nie będzie równoważna dotychczasowym zarobkom pracownika, ale będzie mniejsza niż 100% podstawy jej wymiaru, powstaje problem właściwego określenia tych procentów. Oczywiście należy postulować, aby procenty te były odpowiednio wysokie, oraz mieć na uwadze, że przecież zawsze, gdy pracownik pomimo częściowej zdolności do pracy, jednak z przyczyn indywidualnych lub innych zatrudnienia nie uzyska, będzie miał prawo do renty uzupełniającej na zasadzie prawa cywilnego. Słusznie też postulowano uwzględnienie przy ustalaniu renty faktu, że wypadkowi lub chorobie zawodowej uprawniającym do przyznania renty ulega pracownik młody, znajdujący się u progu kariery zawodowej. Ten postulat stara się zrealizować przepis art. 11 § 3 projektu.

Wadliwa jest też dyspozycja ustawy wypadkowej, że jeżeli obok małżonka i dzieci do odszkodowania uprawnieni są równocześnie inni członkowie rodziny, każdemu z nich przysługuje odszkodowanie w wysokości 10 000 zł niezależnie od odszkodowania przysługującego małżonkowi i dzieciom. Temu zaradzić ma przepis art. 10 § 3 projektu.

W toku konsultacji podkreślono również, iż należałoby przełamać zasadę wzrostu renty rodzinnej tylko do trzech osób uprawnionych. Realizacją tego postulatu jest przepis art. 11 § 5 projektu.

Modyfikacji w stosunku do stanu obecnego powinien ulec także dodatek wyrównawczy. Nie można bowiem — jak to jest teraz — ograniczać czasu jego trwania (do lat trzech) oraz możliwości przyznawania (stopień doznanego uszczerbku na zdrowiu sięgać teraz musi 20%, a zmniejszenie wynagrodzenia musi być nie mniejsze niż 10%). Te sztywne i nieżyciowe ograniczenia muszą być usunięte, a dodatek wyrównawczy winien trwać tak długo, jak długo pracownik z powodu ograniczeń wynikających z wypadku czy choroby zawodowej nie uzyskuje poprzedniego wynagrodzenia, a zatem w niektórych przypadkach będzie on pobierany aż do przejścia pracownika na rentę czy emeryturę.

Do otrzymania dodatku wyrównawczego winien też uprawniać każdy procent uszczerbku na zdrowiu, jeżeli tylko z tej przyczyny pracownik nie uzyskuje poprzedniego wynagrodzenia, bez względu na to, jak znaczne jest to zmniejszenie. Ponieważ jednak dodatek wyrównawczy jest świadczeniem o charakterze ciągłym, należało również — a czyni to art. 21 § 1 projektu — na przypadek likwidacji zakładu pracy płatnikiem dodatku wyrównawczego uczynić ZUS.

Bez zmian pozostaje jako poprawna definicja wypadku przy pracy. Jedynie przypadki zrównane z wypadkami przy pracy poszerzono o wypadki powstałe w czasie i w związku z udziałem w organizowanej zgodnie z obowiązującymi przepisami akcji strajkowej.

Projekt utrzymuje również tryb, w jakim dochodzi obecnie do ustalenia wykazu chorób zawodowych. Doświadczenie jednak uczy, że nie zawsze nagminnie nawet występujące choroby są uznawane przez Radę Ministrów za choroby zawodowe oraz nie istnieje sposób wpływania na to, aby Rada Ministrów pewną chorobę uznała za zawodową, a zwłaszcza aby uczyniła to we właściwym czasie. Stąd też powstała myśl, aby wszędzie tam, gdzie istnieje oczywisty związek przyczynowy pomiędzy stanem chorobowym pracownika a zatrudnieniem narażającym go na chorobę, pomimo że danej jednostki chorobowej jeszcze we właściwym trybie nie uznano za chorobę zawodową, mógł to wyjątkowo uczynić organ, który będzie orzekać o świadczeniach przysługujących w związku z chorobą zawodową. Ponieważ jednak w toku dyskusji zakwestionowano wprowadzenie do projektu cennego pojęcia „niewątpliwości” związku przyczynowego, czym właśnie projekt stara się podkreślić wyjątkowość sytuacji, o której mowa w art. 6 § 2, i wskazać, że o ustaleniu wykazu chorób zawodowych winna rozstrzygać Rada Ministrów, to rozwiązanie przedstawiono w dwóch wariantach.

Żołeniem projektu jest, aby zatrudniający pracownika zakład pracy wyłącznie ponosił odpowiedzialność za skutki wypadków przy pracy i chorób zawodowych, naturalnie jeżeli

w sytuacjach przewidzianych w art. 21 projektu odpowiedzialność ta nie zostaje wyłączona. Przy wprowadzonej obecnie zmianie organizacji przedsiębiorstw państwowych, zakładającej ich daleko idącą samodzielność i samorządność, ale i szeroką odpowiedzialność za działalność i wynik (samofinansowanie), proponowane zasady odpowiedzialności za wypadki przy pracy i choroby zawodowe sprawiają, że przedsiębiorstwa będą wreszcie finansowo zainteresowane dążeniem do zmniejszenia się wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych. Doprowadzi to z jednej strony skuteczniej niż wszelkie dotychczasowe nakazy i zakazy do polepszenia warunków pracy, a z drugiej do wydatnego obniżenia dzięki temu wydatków wiążących się z nowym unormowaniem świadczeń i roszczeń wypadkowych. Stąd też pomimo rozszerzenia zakresu i rozmiaru świadczeń oraz odszkodowań nie powinna powstać zwyczajka związanych z tym wydatków. Ale nawet gdyby w początkowym okresie działania nowej ustawy do takiego zwiększenia doszło, nie obciąży to w żadnej mierze Skarbu Państwa, skoro wszystko płacić będą przedsiębiorstwa (pracodawcy).

Co innego jednak problem samej odpowiedzialności, a co innego tryb ustalania skutków wypadków oraz przyznawania i ustalania świadczeń wypadkowych. Otóż w tej mierze proponuje się pozostawienie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych jako tej instytucji, która będzie ustalać wysokość świadczeń rentowych i dokonywać wypłat. Jest to podyktowane tym, że ZUS jest jednostką wyspecjalizowaną w sprawach rentowych, a niezbędne jest, aby pracownik poszkodowany w wypadku przy pracy uzyskał rentę we właściwej wysokości i w możliwie najkrótszym czasie. Nie oznacza to jednak przerzucenia na ZUS, a zatem na Skarb Państwa, wydatków związanych z wypłatą rent wypadkowych i chorobowych. Przeciwnie, odpowiedzialne pozostają nadal zakłady pracy, bo ZUS w stosunku do nich będzie miał roszczenie o zwrot wszystkich, co świadczył na rzecz poszkodowanego pracownika.

Proponuje się również w projekcie, aby gdy za wypadek przy pracy lub chorobę zawodową odpowiedzialny jest nieuspołeczniiony zakład pracy, wszystkie świadczenia należące się poszkodowanemu pracownikowi były wypłacane przez ZUS. Wydaje się to niezbędne dlatego, że nieuspołeczniiony zakład pracy może być w wielu przypadkach niewypłacalny oraz że jest też tworem bardziej niż zakład uspołeczniiony nietrwałym, skoro z wielu przyczyn ulec może likwidacji. Nie można zaś na poszkodowanego pracownika przerzucać ryzyka związanego z takimi sytuacjami. Musi je zatem ponieść państwo, dopuszczające prowadzenie prywatnych zakładów mogących zatrudniać pracowników. Oczywiście wszędzie tam, gdzie nieuspołeczniiony zakład pracy będzie niewypłacalny, ZUS będzie musiał regresować dla uzyskania od tego zakładu zwrotu wszystkiego, co za niego wypłaci pracownikowi.

Jeżeli chodzi o wypadki w drodze do pracy oraz w drodze z pracy, to w tej mierze nie przewiduje się żadnych zmian, zatem pozostaje dotychczasowe unormowanie przewidziane w art. 40 i n. ustawy wypadkowej. Pracownik powinien więc otrzymać jednorazowe odszkodowanie oraz rentę inwalidzką, a w przypadku jego śmierci również rodzina powinna otrzymać jednorazowe odszkodowanie i rentę rodzinną na tych samych zasadach co każdy uprawniony. Będzie to jednak wszystko, co przysługiwać winno pracownikowi, który uległ wypadkowi w drodze do pracy lub z pracy. Nie będzie on zatem miał prawa dochodzenia od zakładu pracy czegokolwiek więcej również i przed sądem. Wypadek bowiem w drodze do pracy i z pracy prowadzi do powstania szkód nie spowodowanych przez zatrudniający pracownika zakład pracy. Oczywiście osoby, które spowodowały wypadek, winny odpowiadać względem pracownika na ogólnych zasadach prawa cywilnego.

Zmierzając konsekwentnie do ujednoczenia postępowania w sprawach roszczeń wynikających z wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych przewiduje projekt, że wszelkie powstałe na tym tle spory będą rozpoznawać sądy pracy i ubezpieczeń społecznych działające dwuinstancyjnie. Naturalnie tylko od poszkodowanego zależeć będzie, czy skieruje do sądu pozew o któreś z przysługujących mu roszczeń, czy też poprzestanie na tym, co uzyska na podstawie przepisów nowej ustawy. W postępowaniu sądowym w grę wchodzić będą, gdy idzie o roszczenia nie znajdujące zaspokojenia w samej ustawie, przepisy kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych. W grę wejdą również przepisy o przyczynieniu się poszkodowa-

nego do powstania lub zwiększenia się szkody. Jak jednak już wyżej wykazano, rozmiar proponowanych w projekcie świadczeń spowoduje, że powództwa należeć będą do rzadkości i w żadnym razie nie będą stanowić świadczeń wypadkowych.

W dążeniu do możliwie szerokiej ochrony uprawnień poszkodowanego pracownika proponuje się także zmodyfikowanie przepisów o przedawnieniu. I tak roszczenia o świadczenia jednorazowe, o rentę i dodatki wyrównawcze przedawniałyby się w terminie trzechletnim, a pozostałe w terminie 10-letnim licząc w obu wypadkach od momentu dowiedzenia się przez poszkodowanego o szkodzie oraz o osobie sprawcy. Słusznie jednak podkreślono w toku konsultacji, że takie unormowanie może prowadzić do wątpliwych prawnie konsekwencji, a mianowicie że pracownik względnie jego rodzina, jeżeli uchybili terminowi trzechletniemu, nie będą mogli dochodzić świadczeń podstawowych, ale będą mieli jeszcze otwarty termin dla dochodzenia roszczeń dodatkowych (przed sądem), a dla ich uzyskania obowiązani będą przeprowadzić dowód, że mieliby prawo, gdyby nie przedawnienie do świadczeń podstawowych, i że one nie wyrównałyby szkód przez nich poniesionych. Stąd też i ten przepis (art. 31) projekt przedstawia w dwóch wariantach.

W nowym trybie, wynikającym z projektu, mają być rozpoznawane wszystkie sprawy, których postępowanie nie zostało wszczęte lub nie było jeszcze prawomocnie zakończone po wejściu w życie projektu, niezależnie od tego, kiedy zaistniał wypadek przy pracy lub powstała choroba zawodowa. Możliwość zaś zmiany wysokości renty w zależności od zmiany wysokości wynagrodzenia stanowiącego podstawę jej wymiaru ma także dotyczyć rent przyznanych na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów. Pozwoli to nie tylko na stałą aktualizację należącego się pracownikowi świadczenia rentowego, ale i zlikwiduje tzw. stary portfel.

Zbędne wydaje się natomiast utrzymanie w mocy (przejmowanie) przepisów ustawy wypadkowej dotyczących odszkodowania za przedmioty utracone lub zniszczone, skoro — jak uczy praktyka — tego rodzaju szkody należą do rzadkości, a gdyby istotnie powstały, to jako nie znajdujące wyrównania w przepisach ustawy będą mogły być dochodzone przed sądem na podstawie kodeksu cywilnego.

Niecelowe wydaje się też zajmowanie się w przyszłym unormowaniu dotyczącym naprawienia szkód wynikłych z wypadków przy pracy i chorób zawodowych sprawą regresu zakładu pracy do pracowników odpowiedzialnych za spowodowanie wypadku przy pracy. Wychodzi się bowiem z założenia, że kwestię tę dostatecznie regulują przepisy kodeksu pracy, a w szczególności jego art. 120 § 2, określający granice odpowiedzialności regresowej pracownika za szkody wyrządzone przez niego nieумыślnie i przy wykonywaniu powierzonych mu czynności. Inne rodzaje szkód będą mogły być dochodzone na zasadzie art. 122 k.p.

Zbędne wydaje się też wprowadzenie do projektu przepisów o wypadkach przy pracy w rolnictwie. Tylko pozornie bowiem zachodzi związek tych stanów prawnych z pracowniczymi wypadkami przy pracy. W istocie bardziej ciąży one ku unormowaniom zawartym w ustawie z dnia 27 października 1977 r. o zaopatrzeniu emerytalnym oraz innych świadczeniach dla rolników i ich rodzin niż wśród przepisów, w których one dotąd się nie znajdują. Nie są to przecież wypadki zaistniałe przy pracy najmniejszej, ale przy pracy wykonywanej najczęściej we własnym gospodarstwie rolnym. Ich przyczyny nie tkwią w nieprzestrzeganiu zasad bezpieczeństwa i higieny pracy przez pracodawcę, ale wynikają z lekkomyślnego lub niedbałego wykonywania prac rolnych przez samego poszkodowanego rolnika lub z posługiwania się przez niego wadliwym, nie respektującym zasad bhp, najczęściej swoim własnym sprzętem zmechanizowanym. I wreszcie tym, kto szkody wynikłe z wypadków przy pracy w rolnictwie wyrównuje, jest Skarb Państwa, i to prawie zawsze bez żadnego do kogokolwiek regresu.

Należałoby natomiast przy sposobności dyskusji, jaka niewątpliwie wywiąże się nad projektem, zastanowić się nad celowością dalszego istnienia poważnych różnic w uprawieniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych, wynikających ze zbiorowych układów pracy. I tak dla przykładu u.z.p. dla górnictwa przewiduje prawo do deputatu węglowego dla byłego pracownika inwalidy w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą

zawodową oraz pierwszeństwo w zatrudnieniu rencistów powypadkowych, a u.z.p. dla przemysłu lekkiego przewiduje prawo do zapomogi w razie poważniejszego wypadku przy pracy, jak również leczenie sanatoryjne poza urlopem wypoczynkowym.

Rozważyć też wypadnie, czy nie byłoby celowe wprowadzenie do projektu również dodatku z tytułu odznaczenia najwyższymi orderami państwowymi, skoro dodatki takie pobierają wszyscy renciści pobierający emerytury czy renty inwalidzkie oraz rodzinne, z wyjątkiem właśnie rent inwalidzkich i rodzinnych z tytułu wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych.

Proponowane zmiany, uwzględniające możliwości gospodarcze obecnego okresu, nie wykluczają oczywiście poszukiwania w przeszłości innych, lepszych rozwiązań zwiększenia świadczeń, które winien uzyskać pracownik poszkodowany w wypadku przy pracy na skutek choroby zawodowej, a więc człowiek doznający szkody w specyficznych, podlegających szczególnej ochronie okolicznościach.

PROJEKT USTAWY O NAPRAWIENIU SZKÓD WYNIKŁYCH Z WYPADKÓW PRZY PRACY I CHOROÓB ZAWODOWYCH

Art. 1. Świadczenia określone w ustawie przysługują pracownikom w razie doznania uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, jak również rodzinom pracowników zmarłych wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

Art. 2 § 1. Świadczenia określone w ustawie przysługują z tytułu wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych powstałych w związku z zatrudnieniem pracownika na obszarze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

§ 2. Przysługują one również z tytułu wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych powstałych w związku z zatrudnieniem za granicą obywateli polskich delegowanych lub skierowanych do pracy w polskich misjach dyplomatycznych, urzędach konsularnych lub w innych polskich placówkach, instytucjach i przedsiębiorstwach.

§ 3. Przepisy ustawy stosuje się również odpowiednio do:

1) osób wykonujących pracę nakładczą, które spełniają warunki wymagane do uznania ich za pracowników w rozumieniu przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin,

2) adwokatów z tytułu pracy w zespołach adwokackich,

3) członków rolniczych spółdzielni produkcyjnych oraz innych osób zatrudnionych w tych spółdzielniach i wynagradzanych według zasad dotyczących członków spółdzielni produkcyjnych,

4) osób objętych przepisami ustawy z dnia 19.12.1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz.U. Nr 45, poz. 232),

5) żołnierzy, którzy doznali uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo zachorowali na chorobę zawodową w czasie i w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych,

6) funkcjonariuszy Milicji Obywatelskiej, którzy doznali uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo zachorowali na chorobę zawodową w czasie i w związku z wykonywaniem przez nich obowiązków służbowych,

7) więźniów, którzy doznali uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia albo zachorowali na chorobę zawodową w czasie i w związku z wykonywaniem przez nich pracy w zakładzie karnym lub na rzecz uspołecznionego zakładu pracy.

§ 4. Rada Ministrów może w drodze rozporządzenia rozciągnąć działanie ustawy na dalsze jeszcze grupy osób nie będących pracownikami.

Art. 3. Przepisów ustawy nie stosuje się do:

1) obywateli państw obcych zatrudnionych w obcych misjach dyplomatycznych, urzędach konsularnych lub międzynarodowych instytucjach i nie mających w Polsce stałego pobytu, chyba że umowy międzynarodowe stanowią inaczej,

2) osób zatrudnionych w zakładzie pracy prowadzonym przez ich małżonków,

3) osób zatrudnionych w zakładzie pracy prowadzonym przez ich najbliższego krewnego lub powinowatego na własny lub wspólny rachunek, jeżeli podlegają — jako osoby współpracujące — ubezpieczeniu na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników lub innych przepisów o ubezpieczeniu osób współpracujących.

Art. 4 § 1. Osoby zatrudnione przez najbliższego krewnego lub powinowatego i nie podlegające ubezpieczeniu na podstawie przepisów o ubezpieczeniu społecznym rzemieślników lub innych przepisów o ubezpieczeniu osób współpracujących mają prawo do świadczeń określonych ustawą, jeżeli:

1) nie pozostają z nim we wspólnym gospodarstwie domowym,

2) zgłoszone zostały do ubezpieczenia społecznego przed wypadkiem przy pracy lub przed stwierdzeniem choroby zawodowej.

§ 2. Za najbliższego krewnego lub powinowatego w rozumieniu § 1 uważa się dziecko własne, przysposobione, dziecko obce przyjęte na wychowanie, pasierba, rodziców, osobę przysposabiającą, ojczyma, macochę, wnuki, dziadków, teściów, zięcia, synową, szwagra i szwagierkę.

Art. 5 § 1. Za wypadek przy pracy uważa się nagłe zdarzenie wywołane przyczyną zewnętrzną, która nastąpiła w związku z pracą:

1) podczas lub w związku z wykonywaniem przez pracownika zwykłych czynności lub poleceń przełożonych,

2) podczas lub w związku z wykonywaniem przez pracownika czynności w interesie zakładu pracy, nawet bez polecenia,

3) w czasie pozostawania pracownika w dyspozycji zakładu pracy w drodze między siedzibą zakładu pracy a miejscem wykonywania obowiązków wynikających ze stosunku pracy.

§ 2. Na równi z wypadkiem przy pracy traktuje się — w zakresie uprawnień do świadczeń — wypadek, któremu uległ pracownik:

1) w czasie i w związku z udziałem w akcji strajkowej zorganizowanej zgodnie z obowiązującymi przepisami,

2) w czasie trwania podróży służbowej w okolicznościach innych niż określone w § 1, chyba że wypadek spowodowany został postępowaniem pracownika, które nie pozostawało w związku z wykonywaniem powierzonych mu zadań,

3) w związku z odbywaniem służby w zakładowych lub resortowych formach samoobrony albo w związku z przynależnością do obowiązkowej lub ochotniczej straży pożarnej działającej w zakładzie,

4) przy wykonywaniu zadań zleconych przez działające w zakładzie pracy organizacje polityczne lub zawodowe albo uczestnicząc w organizowanych przez nie czynach społecznych.

Art. 6 § 1. Za choroby zawodowe uprawniające do świadczeń przewidzianych w ustawie uważa się choroby określone przepisami wydanymi na podstawie art. 231 § 2 kodeksu pracy.

§ 2 wariant 1. W przypadkach, gdy związek przyczynowy między stanem chorobowym a zatrudnieniem narażającym pracownika na powstanie choroby jest niewątpliwy, organ powołany do orzekania o świadczeniach może uznać stan chorobowy za chorobę zawodową, pomimo że nie została ona jeszcze za taką uznana w sposób przewidywany w § 1.

Wariant II. W przypadku stwierdzenia związku przyczynowego między stanem chorobowym a zatrudnieniem narażającym pracownika na powstanie choroby, organ powołany do orzekania o świadczeniach może uznać stan chorobowy za chorobę zawodową, pomimo że nie została ona jeszcze za taką uznana w sposób przewidywany w § 1.

Art. 7 § 1. Pracownikowi, który wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, przysługuje jednorazowe odszkodowanie

wanie pieniężne za każdy procent stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, nie mniej jednak niż...

§ 2. Górną granicę tego odszkodowania stanowi 50-krotność każdorazowego minimalnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce uspołecznionej.

§ 3. Odszkodowanie ustalone w myśl § 1 i 2 zwiększa się o..., jeżeli pracownik wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej został zaliczony do I grupy inwalidów.

§ 4. Dla obliczenia wysokości odszkodowania decydujące jest minimalne wynagrodzenie za pracę w gospodarce uspołecznionej obowiązujące w dniu orzeczenia odszkodowania, chyba że szczególne okoliczności wymagają przyjęcia innej daty.

Art. 8 § 1. Za stały uszczerbek na zdrowiu uważa się takie naruszenie sprawności organizmu, które powoduje upośledzenie czynności organizmu nie rokujące poprawy.

§ 2. Za długotrwały uszczerbek na zdrowiu uważa się takie naruszenie sprawności organizmu, które powoduje upośledzenie czynności organizmu na okres przekraczający 6 miesięcy, mogące jednak ulec poprawie.

Art. 9 § 1. Członkom rodziny pracownika, który zmarł wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, przysługuje jednorazowe odszkodowanie. Przysługuje ono również w razie śmierci wskutek wypadku lub choroby zawodowej rencisty pobierającego rentę inwalidzką na podstawie niniejszej ustawy.

§ 2. Członkami rodziny uprawnionymi do domagania się jednorazowego odszkodowania są:

1) małżonek z zastrzeżeniem § 3,

2) dzieci własne i przysposobione, pasierbowie, wnuki, rodzeństwo, spełniający w dniu śmierci pracownika warunki do uzyskania renty rodzinnej,

3) rodzice, osoby przysposabiające, macocha, ojczym, jeżeli w chwili śmierci pracownika lub rencisty prowadzili z nim wspólne gospodarstwo domowe, albo jeżeli pracownik przyczynił się w znacznym stopniu do ich utrzymania lub jeżeli ustalone zostało wyrokiem lub ugodą sądową prawo do ich alimentowania z jego strony.

§ 3. Odszkodowanie nie przysługuje małżonkowi, jeżeli ze względu na odrębne prowadzenie gospodarstwa domowego i długotrwały brak wspólności małżeńskiej przyznanie odszkodowania byłoby społecznie nieuzasadnione.

§ 4. Odszkodowanie przysługuje niezależnie od zasiłku pogrzebowego, odpłaty pośmiertnej oraz innych świadczeń przysługujących na podstawie odrębnych przepisów.

Art. 10 § 1. Członkom rodziny zmarłego pracownika lub rencisty, uprawnionym do jednorazowego odszkodowania, przysługuje ono w wysokości:

1) 50-krotności każdorazowego minimalnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce uspołecznionej — gdy uprawnionym jest małżonek lub dziecko,

2) 25-krotności każdorazowego minimalnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce uspołecznionej — gdy uprawnionym jest inny członek rodziny.

§ 2. Kwoty odszkodowania ustalone w myśl § 1 dzieli się w równych częściach między uprawnionych.

§ 3. Jeżeli obok małżonka lub dzieci do odszkodowania uprawnieni są równocześnie inni członkowie rodziny, każdemu z nich, niezależnie od odszkodowania przysługującego małżonkowi i dzieciom, przysługuje odszkodowanie równe wypłacanemu małżonkowi i dzieciom, jednakże nie wyższe niż określone w § 1 pkt 2.

§ 4. Odszkodowanie należne rodzinie zmniejsza się o kwotę odszkodowania z tytułu stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu wypłacanego pracownikowi.

§ 5. Przepis art. 7 § 4 stosuje się odpowiednio.

Art. 11 § 1. Pracownikowi, który wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej zaliczony został do jednej z grup inwalidów, przysługuje renta inwalidzka, zaś rodzinie pracownika, który zmarł wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, renta rodzinna.

§ 2. Renta inwalidzka wynosi miesięcznie:

1) 100% podstawy wymiaru renty — dla pracownika zaliczonego do I lub II grupy inwalidów,

2) ...% podstawy wymiaru renty — dla pracownika zaliczonego do III grupy inwalidów.

§ 3. Ustalona w sposób przewidziany w § 2 renta podlega podwyższeniu o ...%, jeżeli wypadkowi przy pracy lub chorobie zawodowej uległ pracownik, który nie ukończył w chwili wypadku lub powstania choroby zawodowej 30 roku życia.

§ 4. Renta rodzinna wynosi miesięcznie:

1) ...% podstawy wymiaru renty — jeżeli do renty uprawniona jest jedna osoba,

2) ...% podstawy wymiaru renty — jeżeli do renty uprawnione są dwie osoby,

3) 100% podstawy wymiaru renty — jeżeli do renty uprawnione są trzy osoby.

§ 5. Jeżeli uprawnionymi do renty rodzinnej są więcej niż trzy osoby, podstawa wymiaru renty ulega podwyższeniu o dalsze ...% przy każdej większej ilości osób uprawnionych.

Art. 12. Podstawę wymiaru renty stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie pracownika ustalone w sposób określony przepisami o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Art. 13 § 1. Osobie uprawnionej do renty inwalidzkiej przysługują:

1) dodatki rodzinne,

2) nieodpłatne świadczenia lecznicze i położnicze, zaopatrzenie w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz prawo do przysposobienia zawodowego i do pobytu w domu rencistów, określone przepisami o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin. Świadczenia określone w punkcie 2 przysługują również członkom rodziny osoby uprawnionej do renty inwalidzkiej.

§ 2. Pracownik, który uległ wypadkowi przy pracy lub zapadł na chorobę zawodową, a nie jest uprawniony do renty inwalidzkiej, ma prawo do świadczeń określonych w § 1 pkt 2 w zakresie niezbędnym do leczenia następstw tego wypadku lub choroby.

Art. 14. Renciście pobierającemu rentę na podstawie niniejszej ustawy, a objętemu przepisami o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników kolejowych i ich rodzin, przysługują przewidziane tymi przepisami świadczenia dodatkowe.

Art. 15. Osobom uprawnionym do renty rodzinnej przysługują świadczenia określone w art. 13 § 1 pkt 1 i art. 14.

Art. 16 § 1. Osobie uprawnionej do renty inwalidzkiej na podstawie niniejszej ustawy oraz do emerytury na podstawie innych przepisów wypłaca się zależnie od jej wyboru:

1) przysługującą rentę inwalidzką powiększoną o połowę emerytury albo

2) emeryturę powiększoną o połowę renty inwalidzkiej.

§ 2. Przepis § 1 stosuje się odpowiednio do osoby, która nabyła prawo do renty w zamian za gospodarstwo rolne przekazane na rzecz Państwa.

§ 3. W wypadkach nie wymienionych w § 1 i 2 osobie uprawnionej do renty inwalidzkiej na podstawie niniejszej ustawy oraz innych świadczeń o charakterze rentowym wypłaca się jedno świadczenie — wyższe lub przez nią wybrane.

Art. 17 § 1. W sprawach renty inwalidzkiej nie uregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin, dotyczące:

1) postępowania w sprawach rent,

2) orzekania o inwalidztwie,

3) powstania i ustania prawa do renty oraz zasad jej wypłacania,

4) zwrotu nieprawie pobranych rent i ich potrąceń,

5) zawieszenia prawa do rent na czas pobytu za granicą,

6) zasiłku pogrzebowego.

§ 2. Do pracowników, którzy ulegli wypadkowi przy pracy lub zapadli na chorobę zawodową, stosuje się odpowiednio również przepisy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin dotyczące renty chorobowej, z tym że wysokość tej renty wynosi 100% podstawy wymiaru określonego w art. 12 niniejszej ustawy, jeżeli niezdolność do pracy spowodowana została wypadkiem lub chorobą.

Art. 18. Członkom rodziny rencisty pobierającego rentę inwalidzką na podstawie niniejszej ustawy, który zmarł z innych przyczyn niż wypadek przy pracy lub choroba zawodowa, przysługuje renta rodzinna w myśl przepisów o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin lub innych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym, które miały zastosowanie dla pracownika przed jego śmiercią.

Art. 19. W sprawach renty rodzinnej nie uregulowanych niniejszą ustawą stosuje się odpowiednie przepisy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin:

- 1) wymienione w art. 17 ust. 1 ustawy,
- 2) dotyczące zawieszenia prawa do renty rodzinnej dla małżonka w razie ponownego zawarcia związku małżeńskiego,
- 3) dotyczące zawieszenia prawa do renty rodzinnej na czas korzystania ze świadczeń z funduszy publicznych.

Art. 20. W razie podwyższenia wynagrodzenia związanego ze stanowiskiem, jakie zajmował pracownik w chwili zaistnienia wypadku przy pracy lub zapadnięcia na chorobę zawodową, a które stanowiło podstawę wymiaru renty, jej wysokość ulega odpowiedniej zmianie. Przez podwyższenie wynagrodzenia rozumie się także jego wyższe wynikającą z awansowania pracowników.

Art. 21 § 1. Pracownikowi, który wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, ale w rozmiarach nie uprawniających jeszcze do przyznania renty inwalidzkiej, a jednak powodującego osiągnięcie niższego wynagrodzenia niż poprzednio, przysługuje świadczenie wyrównawcze. Wypłaca je zakład pracy odpowiedzialny za wypadek przy pracy lub chorobę zawodową, zaś w razie likwidacji zakładu pracy wypłatę przejmuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

§ 2 wariant I. Świadczenie wyrównawcze stanowi różnicę między wynagrodzeniem sprzed powstania stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu a wynagrodzeniem uzyskiwanym po powstaniu tego uszczerbku. Podstawę jego wymiaru stanowi przeciętne miesięczne wynagrodzenie z okresu 6 miesięcy, obliczone w sposób określony przepisami o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa.

Wariant II. Świadczenie wyrównawcze stanowi różnicę między wynagrodzeniem, jakie by pracownik osiągnął, gdyby nie doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu, a wynagrodzeniem uzyskiwanym po doznaniu tego uszczerbku.

§ 3. Świadczenie wyrównawcze może być wypłacane najdalej do chwili przejścia pracownika na rentę lub emeryturę.

Art. 22. Świadczenia, o których mowa wyżej, poza rentą, otrzymuje pracownik od zatrudniającego go uspołecznionego zakładu pracy, natomiast rentę ustala i wypłaca Zakład Ubezpieczeń Społecznych stosując odpowiednio przepisy o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin.

Art. 23 § 1. Świadczenia, o których mowa wyżej, nie przysługują pracownikowi, gdy wyłączną przyczyną wypadku przy pracy lub choroby zawodowej jest udowodnione przez zakład pracy naruszenie przez pracownika przepisów dotyczących ochrony życia i zdrowia, spowodowane przez pracownika umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa, względnie do powstania szkody przyczynił się w znacznym stopniu pracownik będący w stanie nietrzeźwości. Zakład pracy może wówczas skierować pracownika na badania celem ustalenia zawartości alkoholu w organizmie, a pracownik obowiązany jest badaniu temu się poddać.

§ 2. Jednakże i w sytuacji, o której mowa w § 1, rodzinie pracownika przysługuje renta, stanowiąca ...% renty, jaką otrzymałby pracownik, gdyby jego uprawnienia do renty nie zostały wyłączone.

Art. 24 § 1. Pracownik, który uległ wypadkowi przy pracy lub zapadł na chorobę zawodową, a w razie jego śmierci członkowie jego rodziny uprawnieni do renty rodzinnej mogą dochodzić w myśl przepisów prawa cywilnego od uspołecznionego zakładu pracy odpowiedzialnego za wypadek przy pracy lub chorobę zawodową wyrównania szkód, które nie znalazły pokrycia w świadczeniach przewidzianych w niniejszej ustawie, a pracownik nadto również odpowiedniej sumy tytułem zadośćuczynienia pieniężnego za doznaną krzywdę.

§ 2. Jeżeli odpowiedzialnym za szkodę jest nieuspołeczniiony zakład pracy, świadczeń, o których mowa w niniejszej ustawie, oraz roszczeń wymienionych w § 1 pracownik lub jego rodzina dochodzić mogą wyłącznie od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

§ 3. Jeżeli wskutek wypadku przy pracy lub choroby zawodowej nastąpiła śmierć pracownika, uspołeczniiony zakład pracy, a gdy odpowiedzialny jest nieuspołeczniiony zakład pracy — Zakład Ubezpieczeń Społecznych obowiązane są zwrócić koszty leczenia i pogrzebu pracownika temu, kto je poniósł.

§ 4. Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych przysługuje od zakładu pracy odpowiedzialnemu za wypadek przy pracy lub chorobę zawodową roszczenie o zwrot kwot wypłacanych pracownikowi lub jego rodzinie.

Art. 25 § 1. Pracownikowi, który uległ wypadkowi w drodze do pracy lub w drodze z pracy, przysługują świadczenia przewidziane w art. 7 i 11 ustawy.

§ 2. Członkom rodziny pracownika lub rencisty pobierającego rentę z tytułu wypadku określonego w § 1, który zmarł wskutek tego wypadku, przysługuje jednorazowe odszkodowanie i renta rodzinna na warunkach i w wysokości określonych przepisami niniejszej ustawy.

§ 3. Świadczenia z tytułu wypadków w drodze do pracy lub z pracy przysługują od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

§ 4. Minister Pracy, Płac i Spraw Socjalnych określi w drodze rozporządzenia zasady uznawania wypadków za wypadki w drodze do pracy lub z pracy oraz tryb przyznawania świadczeń z tytułu tych wypadków.

Art. 26. Rentę przyznaje się na wniosek pracownika, a w razie jego śmierci na wniosek członków rodziny pracownika, uprawnionych do renty rodzinnej. Wniosek w imieniu uprawnionych może zgłosić również przedstawiciel związku zawodowego.

Art. 27. Ustalenie okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych następuje w trybie określonym przepisami wydanymi na podstawie art. 231 kodeksu pracy.

Art. 28. Stały lub długotrwały uszczerbek na zdrowiu oraz jego związek z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową ustalają komisje lekarskie do spraw inwalidztwa i zatrudnienia. Komisje te ustalają również inwalidztwo oraz jego związek z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową, a także związek śmierci pracownika lub rencisty z takim wypadkiem lub chorobą.

Art. 29. Rada Ministrów może określić w drodze rozporządzenia zasady przyznawania wszyskich lub niektórych świadczeń przewidzianych w ustawie:

- 1) pracownikom, którzy ulegli wypadkowi w okolicznościach innych niż określone w art. 5,
- 2) pracownikom, którzy ulegli wypadkowi lub zapadli na chorobę zawodową w innym zatrudnieniu za granicą niż określone w art. 2 ust. 2 ustawy,
- 3) niektórym grupom osób nie będących pracownikami.

Art. 30 § 1. Spory o świadczenia z tytułu szkód powstałych na skutek wypadków przy pracy i chorób zawodowych rozpoznają sądy pracy i ubezpieczeń społecznych.

§ 2. Rozpoznają one również spory o ustalenie, że pracownik uległ wypadkowi przy pracy lub zapadł na chorobę zawodową, że doznał stałego lub długotrwałego uszczerbku na zdrowiu w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową oraz że śmierć pracownika lub rencisty pozostają w związku z takim wypadkiem lub z chorobą.

§ 3. Niewyczerpanie trybu przewidzianego w art. 27 i 28 nie pozbawia osób uprawnionych dochodzenia roszczeń przed odpowiednimi organami.

Art. 31 wariant I. Przysługujące z ustawy świadczenia przedawniają się w terminie lat 3, a roszczenia przewidziane w art. 24 § 1 w terminie lat 10, w obu przypadkach licząc od dowiedzenia się poszkodowanego o powstaniu szkody i o osobie odpowiedzialnej.

Wariant II. Przysługujące z ustawy świadczenia oraz roszczenia przewidziane w art. 24 przedawniają się w terminie lat 10 licząc od dowiedzenia się przez poszkodowanego o powstaniu szkody i o osobie odpowiedzialnej.

Art. 32 § 1. Przepisy ustawy stosuje się do wypadków przy pracy i chorób zawodowych zaistniałych wprawdzie przed wejściem w życie ustawy, co do których jednak

postępowanie nie zostało jeszcze w dacie wejścia ustawy w życie wszczęte lub prawomocnie zakończone.

§ 2. Przepis art. 20 stosuje się także do rent inwalidzkich i rodzinnych przyznanych przed wejściem ustawy w życie.

Art. 33. Do czasu wydania przez Radę Ministrów rozporządzeń, o których mowa wyżej, pozostają w mocy rozporządzenia o tych kwestiach obecnie obowiązujące, a w szczególności:

1) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 1974 r. w sprawie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy (Dz.U. Nr 47, poz. 287),

2) rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 listopada 1974 r. w sprawie chorób zawodowych (Dz.U. Nr 45, poz. 271),

3) wydane na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej (Dz.U. Nr 53 poz. 345) rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 marca 1973 r. (Dz.U. Nr 11 poz. 83 i 84),

4) wybrane na podstawie ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 26 marca 1973 r. (Dz.U. Nr 13, poz. 93) i z dnia 25 października 1976 r. (Dz.U. Nr 36 poz. 212) oraz zarządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 16 stycznia 1973 r. (M.P. Nr 4 poz. 29).

Art. 34. Rozporządzenia, o których mowa w niniejszej ustawie, winny być wydane w przeciągu miesiąca od wejścia ustawy w życie.

Art. 35. Uchyła się:

1) art. 123 ustawy z dnia 23.01.1968 r. o powszechnym zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin (Dz.U. Nr 3 poz. 6),

2) ustawę z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Dz.U. Nr 20 poz. 105),

3) ustawę z dnia 16 grudnia 1972 r. o świadczeniach odszkodowawczych przysługujących w razie wypadków przy pracy i chorób pozostających w związku ze służbą wojskową (Dz.U. Nr 93 poz. 342),

4) ustawę z dnia 16 grudnia 1972 r. o odszkodowaniach przysługujących w razie wypadków i chorób pozostających w związku ze służbą w Milicji Obywatelskiej (Dz.U. Nr 93 poz. 345),

5) art. 248 § 1 pkt 6 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeksu Pracy (Dz.U. Nr 24 poz. 141 z późn. zm.),

6) § 16 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 1974 r. w sprawie ustalania okoliczności i przyczyn wypadków przy pracy (Dz.U. Nr 47 poz. 287),

7) art. 20, 21, 22, 23 oraz art. 31 ust. 4 i 5 z dnia 19 grudnia 1975 r. o ubezpieczeniu społecznym osób wykonujących pracę na rzecz jednostek gospodarki uspołecznionej na podstawie umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (Dz.U. Nr 45 poz. 232),

8) art. 16 ustawy z dnia 31 marca 1975 r. o dalszym zwiększaniu emerytur i rent oraz o zmianie niektórych przepisów ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym (Dz.U. Nr 11 poz. 43).

Art. 36. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 1981 r.

UZASADNIENIE

Konieczność zmiany sytuacji prawnej pracowników, którzy doznali szkód wskutek wypadków przy pracy lub w następstwie chorób zawodowych, wynika z podstawowych zasad ustrojowych socjalistycznego państwa. Skoro bowiem gwarantuje ono pracownikowi maksymalnie bezpieczne warunki pracy, to tym samym w razie doznania przez pracownika szkody z powodu niestworzenia mu tych bezpiecznych warunków pracy, winien on uzyskać możliwie najpełniejsze wyrównanie powstałej szkody. Tymczasem przepisy ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (zwanej dalej ustawą wypadkową) nie tylko założenia tego nie spełniają, ale powodują, iż pracownik żadnej szczególnej ochrony nie

doznaje, a przeciwnie, jego sytuacja prawna jest nawet gorsza niż każdego innego obywatela dochodzącego wyrównania szkody na podstawie przepisów kodeksu cywilnego.

Nie można istnieć tak paradoksalna sytuacja, aby dwie osoby poszkodowane np. w jednym wypadku i doznające prawie identycznych szkód były prawnie traktowane różnie tylko dlatego, że dla jednej z nich szkoda jest następstwem wypadku przy pracy oraz aby właśnie pracownik, a nie osoba, która w chwili wypadku niczego Państwu i społeczeństwu nie świadczyła, otrzymać miał świadczenia niższe.

Minimalnym celem ustawy wypadkowej musi zatem być, aby pracownik poszkodowany na skutek wypadku przy pracy lub z powodu choroby zawodowej otrzymał tyle, co każdy inny poszkodowany, dochodzący odszkodowania na podstawie przepisów kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych. Należy również dążyć do przyznania pracownikowi odszkodowania lub innego rodzaju rekompensat wyższych niż te, które poszkodowanemu dają przepisy kodeksu cywilnego. Postulat ten realizowany jest już w projekcie, w szczególności przez przyznanie pracownikowi wyższej niż innym grupom osób renty inwalidzkiej oraz świadczeń wyrównawczych w szerszym — zwłaszcza czasowo — rozmiarze, niż to czyni ustawa wypadkowa (art. 21 projektu).

Ponieważ nie można negocjować pozytywów ustawy wypadkowej, uznano za celowe przeniesić do projektu to wszystko, co w ustawie wypadkowej jest dla pracownika korzystne. Dlatego przyjęto przede wszystkim obowiązujący obecnie art. 8 ustawy wypadkowej (art. 23 projektu) jako stwarzający w zakresie odpowiedzialności za wypadek przy pracy lub chorobę zawodową sytuację szczególnie pomyślną dla pracownika, skoro w przepisie tym nie tylko ciężar dowodu braku odpowiedzialności za wypadek czy chorobę przerzucano na pracodawcę, ale również możliwość jego przeprowadzenia w poważny sposób ograniczono.

Z tej samej przyczyny pozostawiono w projekcie zasadę jednorazowego odszkodowania, rentę inwalidzką i rodzinną, które to świadczenia poza ograniczeniami z art. 23 projektu i art. 7 ustawy o p.z.em. będą nadal wypłacane niezależnie od winy poszkodowanego i jego przyczynienia się do powstania szkody.

Dotychczasowy zakres podmiotowy ustawy wypadkowej rozszerzono jedynie przez objęcie jej przepisami żołnierzy, funkcjonariuszy MO oraz więźniów, jeżeli doznali oni szkód podczas świadczenia obowiązków służbowych, albo — gdy idzie o więźniów — w czasie świadczenia pracy tak w zakładach karnych, jak i na rzecz jednostek gospodarki społecznej. W ten sposób projekt stara się zrealizować postulat ujednoczenia świadczeń dla wszystkich, którzy świadczą usługi (pracę) bez względu na tytuł, z którego obowiązek ten się wywodzi.

Gdy chodzi o wysokość jednorazowego odszkodowania, to kwota 50 000 zł jako jego górna granica jest w chwili obecnej nawet bez potrzeby bliższego uzasadniania nie do przyjęcia. Nie wydaje się również, aby celowe było ustalenie tego odszkodowania w stałej kwocie, a to z uwagi na niestabilność wartości i siły nabywczej złotego. Stąd też jako górną granicę wspomnianego odszkodowania zaprojektowano wielokrotność płacy minimalnej otrzymywanej za pracę w gospodarce społecznej. Odpowiednio to samo kryterium stosować by należało przy jednorazowym odszkodowaniu dla członków rodziny zmarłego pracownika (art. 10 projektu). Proponowane rozwiązanie czyni zbędnym stałe dokonywanie zmian w wysokości odszkodowania, bez których staje się ono w niedługim czasie po jego ustaleniu nieadekwatne do siły nabywczej pieniądza, ze szkodą dla poszkodowanego pracownika.

Przejmując zatem z ustawy wypadkowej te rozwiązania, które są dla pracownika korzystne, jednocześnie projekt proponuje, aby:

1) zarówno pracownikowi, jak i jego rodzinie w razie jego śmierci spowodowanej wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową przysługiwały poza świadczeniami przewidzianymi w projekcie, na zasadach prawa cywilnego roszczenia o wyrównanie tych wszystkich szkód, które nie znalazły zaspokojenia w świadczeniach nowej ustawy wypadkowej (w projekcie), jak roszczenie o rentę wyrównawczą, o zwrot wypadków na leczenie, na zakup lekarstw, na dojazdy, na dożywianie, na koszty rehabilitacji itp., a także zadośćuczynienie dla poszkodowanego pracownika (art. 24 projektu),

2) w razie podwyżki wynagrodzenia stanowiącego podstawę wymiaru renty, ulegała ona odpowiedniemu podwyższeniu (art. 20 i 32 § 2 projektu),

3) można było, aczkolwiek bardzo wyjątkowo, uznać za chorobę zawodową taki stan chorobowy, który jest następstwem zatrudnienia pracownika w warunkach narażających pracownika na powstanie choroby, chociaż za chorobę zawodową nie uznało go jeszcze rozporządzenie Rady Ministrów (art. 6 § 2 projektu),

4) wypadki, którym uległ pracownik w czasie i w związku z udziałem w akcji strajkowej zostały zrównane z wypadkami przy pracy (art. 5 § 2 pkt 1 projektu),

5) jednorazowe odszkodowanie dla pracowników zaliczonych wskutek wypadków przy pracy i chorób zawodowych do I grupy inwalidów ulegało istotnemu zwiększeniu (art. 7 § 3 projektu),

6) renta dla pracownika, który doznał wypadku przy pracy lub zapadł na chorobę zawodową, będąc u progu swej kariery zawodowej, została zwiększona w stosunku do pozostałych rent (art. 11 § 3 projektu),

7) korzystniej niż poprzednio ustalone zostały podstawy rent rodzinnych oraz w szczególności rent dla rodzin wielodzietnych (art. 11 projektu),

8) przyznawano renty również dla rodziny pracownika, który uległ wypadkowi przy pracy lub zapadł na chorobę zawodową, ale sam z powodu karygodnego zawinienia tych sytuacji renty nie otrzymuje (art. 23 § 2 projektu),

9) spory związane ze świadczeniami wynikającymi z nowej ustawy poddane zostały bez reszty rozpoznawaniu przez sądy pracy i ubezpieczeń społecznych, działających jako sądy dwuinstancyjne (art. 30 projektu),

10) wypadki zaistniałe w drodze do pracy i z pracy — jak w ustawie wypadkowej — co do rent oraz świadczeń jednorazowych zarówno z tym, co otrzymują pracownicy w związku z wypadkami przy pracy czy chorobami zawodowymi (art. 25 projektu),

11) korzystniej niż dotąd uregulowano przedawnienia roszczeń (art. 31 projektu).

Projekt przewiduje wyłączną odpowiedzialność zakładu pracy za szkody, jakich doznał pracownik w wypadku przy pracy lub z powodu choroby zawodowej. Przy obecnej zmianie organizacji przedsiębiorstw, wprowadzającej ich daleko idącą samodzielność i samorządność, ale i rozległą odpowiedzialność za wyniki (samofinansowanie), nowe zasady odpowiedzialności za wypadki przy pracy i choroby zawodowe sprawią, że przedsiębiorstwa będą finansowo zainteresowane zmniejszaniem się liczby wypadków przy pracy i chorób zawodowych. To zaś doprowadzi do polepszenia się bezpieczeństwa pracy oraz do wydatnego obniżenia kosztów związanych z nowym uregulowaniem świadczeń wypadkowych.

Jeżeli pomimo obciążenia odpowiedzialnością za wypadki przy pracy i choroby zawodowe zakładów pracy wprowadza się w projekcie Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako organ mający wypłacać pracownikom renty, to dzieje się tak dlatego, iż ZUS jest organem w tej mierze wyspecjalizowanym, a tutaj zarówno pośpiech, jak i prawidłowość wydawanych decyzji są szczególnie niezbędne. Chodzi też o to, aby zasady i tryb przyznawania rent były dla wszystkich jednakowe.

Przyjęto również, chociaż w ograniczonym zakresie, zasady wstecznego działania ustawy (art. 32 projektu), a jednocześnie w odniesieniu do rent wypadkowych i rodzinnych (art. 32 § 2 projektu) dopuszczalność ich pełnej i każdorazowej zmiany niezależnie od czasu ich pierwotnego ustalenia w razie zaistnienia sytuacji, o której mowa w art. 20 projektu. Doprowadzi to do likwidacji tzw. starego portfela również w odniesieniu do rent przyznawanych z tytułu szkód wynikłych z wypadków przy pracy oraz chorób zawodowych.

W projekcie nie zajmowano się natomiast problemem regresu zakładu pracy (pracodawcy) do pracownika odpowiedzialnego za spowodowanie wypadku przy pracy, wychodząc z założenia, iż kwestie te dostatecznie regulują przepisy art. 120 § 1 i art. 122 kodeksu pracy.

PRAWO WYZNANIOWE

W tej dziedzinie III Forum postanowiło powołać Komisję do spraw stosunków prawnych między Państwem a Kościołem pod przewodnictwem mec. dra Andrzeja Rozmarynowicza. Poza tę decyzję przed 13 grudnia 1981 roku wyjść już nie zdołano. Niemniej wielu doświadczonych w tej mierze prawników (m.in. właśnie dr Andrzej Rozmarynowicz, adwokat w Krakowie, oraz dr Henryk Jesse, doradca prawny Prymasa Polski ks. kardynała Stefana Wyszyńskiego) gromadziło już materiały do tej pracy. Natrafiliśmy — niestety — jedynie na drobne fragmenty prac przygotowawczych, warto jednak ocalić je od zapomnienia.

Załącznik 1

WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH STWARZAJĄCYCH TRUDNOŚCI W STOSUNKACH MIĘDZY KOŚCIOŁEM A PAŃSTWEM

1. Budownictwo sakralne i kościelne — okólnik nr 3 Urzędu do Spraw Wyznań z 27 III 1957 r. (nie publikowany — tylko w „Miesięczniku Kościelnym Archidiecezji Poznańskiej”).

Postulat: całkowite uchylene.

— Wstępne badanie celowości i potrzeby budowy przez władze komunistyczne niesłuszne i bezprawne.

— Każdy, kto chce, sam decyduje i wnosi o zezwolenie na budowę do władzy budowlanej.

Prawo budowlane: Dz.U. 1974 nr 38 poz. 229.

— Art. 31 prawa budowlanego nie ma tu zastosowania.

— Urząd do Spraw Wyznań niewłaściwy i niekompetentny do wydawania zarządzeń w sprawach budowlanych (pismo Urz. ds. Wyznań).

— Konieczne uchylene poufnych pism okólnych do władz budowlanych o nieprzyjmowaniu wniosków bez zgody Wydziału do Spraw Wyznań.

2. Obsadzanie stanowisk kościelnych: dekr. z 31 XII 1956 r., Dz.U. 1957 nr 1 poz. 6.

Postulat: całkowite uchylene.

— Do nominacji właściwy tylko ordynariusz diecezji, a nie władze państwa komunistycznego.

— Sobór Powszechny Vatic. II nie dopuszcza decyzji władz świeckich.

— Dekret sprzeczny z Konstytucją PRL: Kościół ma być odłączony, a więc niezależny od Państwa.

3. Cmentarze: ustawa z 31 I 1959 r., Dz.U. 1972 nr 47 poz. 298.

Rozp. Wyk. z 20 X 1972 r., Dz.U. 1972 nr 47 poz. 299; Rozp. z 27 VII 1959 r., Dz.U. 1959 nr 46 poz. 284.

Postulaty:

— zakładanie niezależne od istnienia cmentarzy komunalnych,

— zaniechanie wywłaszczania i przejmowania cmentarzy,

— nabywanie gruntu na założenie i powiększenie cmentarza bez zgody władzy państwowej,

— uchylene art. 1 ust. 3 i 4, art. 8 ust. 3, art. 17.

4. Ochrona gruntów rolnych: Ustawa z 26 X 1971 r., Dz.U. 1971 nr 27 poz. 249. Rozp. wyk. z 9 IX 1977 r., Dz.U. 1977 nr 33 poz. 145.

Postulaty:

— konieczne liczne zmiany ustawy i rozporządzenia wykonawczego,

— opłaty uniemożliwiają zakładanie i poszerzanie cmentarzy i budowę kościołów,

— grunty nabywane pod cmentarze i kościoły wyłączyć od wszelkich opłat,

— wyłączyć wyraźnie opłatę od gruntów nabytych w drodze wieczystego użytkowania.

5. Prawo o zgromadzeniach: Ustawa z 29 III 1962 r., Dz.U. 1962 nr 20 poz. 89.

Postulaty:

— należy wyłączyć spod tej ustawy wszelkie nabożeństwa, obrzędy, procesje i pielgrzymki odprowadzane poza miejscami stałego kultu (np. procesje uliczne),

— można zgodzić się, że wymagane jest uprzednie zawiadomienie władzy terenowej stopnia podstawowego na 3 dni przed uroczystością poza miejscem kultu (kościółem, więc na ulicach).

6. Biblioteki: Ustawa z 9 IV 1968 r., Dz.U. 1968 nr 12 poz. 63.

Dodać postulat, że zwolnione są od rejestracji i spod tej ustawy: biblioteki parafialne, seminaryjne, zakonne i w ogóle wszelkie należące do jednostek kościelnych.

7. Oświata: Ustawa z 15 VII 1961 r., Dz.U. 1961 nr 32 poz. 160.

Postulat: dodać, że nie dotyczy seminariów duchownych, katechizacji, kursów i nauk religijnych.

8. Szkoły niepaństwowe: Rozporządzenie z 26 II 1965 r., M.P. 1965 nr 13 poz. 48, zmieniony w 1972, nr 28 poz. 156.

Postulat: skreślić § 18, więc przepisy nie dotyczyłyby seminariów duchownych.

9. Katechizacja: Zarządzenie z 19 VIII 1961 r., Dz.Urz. Min.Ośw. 1961 nr 10 poz. 124; Instrukcja z 21 XI 1961, Dz.Urz. Min. Ośw. 1961 nr 13 poz. 177.

Postulat: całkowite uchylenie obu aktów, nie może być ingerencji w nauczanie religii.

10. Prawo o stowarzyszeniach: Rozporządzenie Prezydenta z 27 X 1932 r., Dz.U. 1932 nr 94 poz. 808. Zmiany: Dekret z 5 VIII 1949 r., Dz.U. 1949 nr 45 poz. 335 i Rozp. z 6 VIII 1949 r. Dz.U. 1949 nr 47 poz. 358. Dekret z 21 IX 1950 r., Dz.U. 1950 nr 44 poz. 401.

Postulaty:

— uchylenie dekretu i rozporządzenia z 1949 r. i dekretu z 1950 r.,

— przywrócenie rozporządzenia z 28 I 1934 r. o stowarzyszeniach katolickich podlegających władzom kościelnym, a nie państwowym.

11. Fundacje: Dekret z 24 IV 1952 r., Dz.U. 1952 nr 25 poz. 172, zmiana w 1957 nr 1 poz. 3.

Postulat: konieczne wyraźne wyłączenie fundacji kościelnych powołanych dekretem ordynariusza. Dekretowi mogą podlegać tylko fundacje świeckie korygowane na podstawie dekretu z 7 II 1919 (Dz.U. 1919 nr 15, poz. 215), tj. tylko fundacje cywilne, świeckie.

12. Prawo lokalowe: Ustawa z 10 IV 1974 r., Dz.U. 1974 nr 14 poz. 84; Rozp. wyk. z 26 VI 1974, Dz.U. 1974 nr 26 poz. 152, zmiana 1980 nr 15 poz. 52.

Postulat: wyłączyć należy spod przydziału lokale mieszkalne i sakralne Kościoła i zakonów.

13. Ochrona środowiska: Ustawa z 31 I 1980 r., Dz.U. 1980 nr 3 poz. 6.

Postulat: w art. 48 ust. 4 dodać, że przepis o nieusuwaniu drzew bez zezwoleń nie dotyczy cmentarzy grzebalnych i kościelnych.

14. Planowanie przestrzenne: Ustawa z 31 I 1961 r., Dz.U. 1975 nr 11 poz. 67.

Postulat: przewidzieć i planować z góry w nowych dzielnicach placów pod budowę kościoła i zabudowań parafialnych, tak jak okólnik Urz. ds. Wyznań z 16 II 1981, RK 6010/1/81.

15. Program mieszkaniowy perspektywiczny: uchwały Sejmu z 8 VI 1972 r., Dz.U. 1972 nr 22 p. 157. Uchwała z 19 X 1972 r. M.P. nr 48 poz. 252.

Postulat: jak wyżej, a nadto: budowę kościołów włączyć do „kompleksowego rozwoju regionu” tak jak kina, teatry. Wydział do Spraw Wyznań często odmawia — pismo z 4 X 1974 r.

16. Duszpasterstwo szpitalne: Instrukcja Min. Zdrowia z 3 XII 1956 r. nr 53/56, ogł. w „Miesięczniku Kościelnym Archidiecezji Poznańskiej” 1957, str. 61. Zarz. Min. Zdrowia z 16 XII 1950 r. nr L III 2226/8/50.

Postulaty:

- swobodne odwiedzanie chorych,
- podwyższyć wynagrodzenie kapelanów.

17. Duszpasterstwo więzienne: zarządzenie z 14 XII 1956 r. Min. Sprawiedliwości, nr 80/56 CZW, ogł. w „Miesięczniku Kościelnym Archidiecezji Poznańskiej” 1957, str. 65.
Postulaty: swobodnie odwiedzać, msze św. w niedziele i święta.

18. Duszpasterstwo wojskowe: zawarte w pkt 16 Porozumienia Episkopatu i Rządu z 14 IV 1950 r., „Miesięcznik Kościelnym Archidiecezji Poznańskiej” 1950, str. 93.
Postulat: udział w nabożeństwach bez przeszkód dla tych, którzy sobie tego życzą.

19. Dobra martwej ręki: Ustawa z 20 III 1950 r., Dz.U. 1950 nr 9 poz. 87.
Postulat: Fundusz Kościelny nie wykonany. Potrzeba sprawozdań z dochodów i przekazanie funduszy do dyspozycji Ordynariusza Diecezji.

20. Dobra kultury: Ustawa z 15 II 1962 r., Dz.U. 1962 nr 10 poz. 48.
Postulat: wyłączyć spod ustawy nieruchomości i ruchomości zabytkowe kościelne; uchylić możliwość wywłaszczania zabytków kościelnych przez Państwo.

21. Ustawa antyalkoholowa: Ustawa z 10 XII 1959 r., Dz.U. 1959 nr 69 poz. 434.
Postulat: w art. 5 dodać, że nie może być sprzedaży alkoholu (barów) w pobliżu (300 m) kościołów, kaplic, sal katechetycznych.

22. Kontrola prasy i publikacji: Dekret z 5 VII 1946 r. (Cenzura), Dz.U. 1946 nr 34 poz. 210 i zm., rozp. wyk. z 22 IV 1975 r., Dz.U. 1975 nr 13 poz. 75, zarz. wyk. z 16 IV 1975 r., M.P. 1975 nr 20 poz. 123.

Postulat: całkowite uchylenie dekretu i rozp. Konstytucja PRL w art. 83 (Dz.U. 1976 nr 7, poz. 36) zapewnia pełną wolność, bez ograniczeń i też bez profilaktyki. Związek Literatów Polskich popiera całkowite uchylenie, nie godzi się na profilaktyczną kontrolę. Powielaczy używać bez zgody władz państwowych w myśl oświadczenia rządu z 4 XII 1956 r., co cofnięto 31 VII 1958 r. ustnie.

23. Wywłaszczanie: Ustawa z 12 III 1958 r., Dz.U. 1974 nr 10, poz. 64.
Postulaty:
— Wywłaszczanie nieruchomości kościelnych i zakonnych tylko za zgodą władzy kościelnej.
— Odszkodowanie według rzeczywistej wartości technicznej (tak jak w art. 8 ust. 10, Dz.U. 1958 nr 17 poz. 70).
— Nie mogą podlegać wywłaszczeniu grunty należące do gospodarstwa rolnego proboszcza (beneficjum), poręczone w art. 1 ustawy z 2 III 1950 r. o przejmowaniu dóbr martwej ręki (Dz.U. 1950 nr 9 poz. 87).

24. Wojskowość: Ustawa z 21 XI 1957 r., Dz.U. 1979 nr 18 poz. 111.
Postulat: w art. 42 po ust. 4 dodać: duchowni diecezjalni i zakonnicy i alumnicy seminariów duchownych diecezjalnych i zakonnych podlegają zwolnieniu względnie odroczeniu na mocy zaświadczeń władz kościelnych zgodnie z porozumieniem Rządu i Episkopatu z 14 IV 1950 r.

25. Ubezpieczenia społeczne: Dz.U. 1933 nr 51 poz. 396, Dz.U. 1974 nr 47 poz. 280.
Postulat: objęcie duchownych parafialnych ubezpieczeniem ZUS, tak jak np. rzemieślników (Dz.U. 1976 nr 40 poz. 235), pracowników twórczych (Dz.U. 1978 nr 23 poz. 107), taksówkarzy (Dz.U. 1969 nr 10 poz. 76).

26. Kodeks cywilny: Dz.U. 1964 nr 16, poz. 93.

Postulat: uchylenie obowiązku uzyskiwania zezwoleń na:

- przyjęcie darowizny (art. 888 § 2),
- zawarcie umowy dożywocia (art. 909),
- przyjęcie zapisu (art. 969),
- przyjęcie spadku (art. 1013),
- nabycie gospodarstwa rolnego (art. 160 § 2).

27. Fundusz gminny: Dz.U. 1972 nr 49 poz. 313.

Postulat: zwolnić duchownych diecezjalnych i zakonnych, albowiem pełnią dyżur duszpasterski.

28. Warty przeciwpożarowe: Ustawa z 12 VI 1975 r., Dz.U. 1975 nr 20 poz. 106. Rozporządzenie z 11 VII 1977 r., Dz.U. 1977 nr 23 poz. 98.

Postulat: zwolnić duchownych diecezjalnych i zakonnych z obowiązku wart. Duchowni pełniąc dyżur duszpasterski śpieszą z pomocą duchowną w wypadkach pożarów.

29. Gospodarka terenami: Ustawa z 14 VII 1961 r., Dz.U. 1969 nr 22 poz. 159, zm. 1972 nr 27 poz. 193 i 1974 nr 14 poz. 84.

Postulat: wyłączyć stosowanie pierwokupu w razie nabycia gruntu przez jednostkę kościelną lub zakonną.

30. Podatek dochodowy kościelnych i zakonnych jednostek organizacyjnych: Okólnik Min. Fin. nr PO 1/76 z 14 I 1976 r.

Postulat: skreślić w pkt 4 podpunkty 2 i 3, wymagające zgody Państwa na działalność dobroczynną. W punkcie 6 skreślić w podpunktach 1, 2, 4 zgodę Państwa.

31. Zabytki i dzieła kultury: Ustawa z 15 II 1962 r., Dz.U. 1962 nr 10 poz. 48.

Postulaty: a) wyłączyć stosowanie ustaw do budowli i przedmiotów ruchomych zabytkowych kościelnych i zakonnych; b) wykluczyć możliwość wywłaszczania kościelnych zabytków.

32. Osobowość prawna w zakresie prawa cywilnego: Wyrok Sądu Najw. z 18 IV 1963 r., ogł. w OSPiKA 1965 nr 1 poz. 6 wraz z głosem S. Grzybowskiego i adw. H. Jessego.

Postulat: wyrok jako mylny, bo oparty na mylnym odczycie przepisu Konstytucji PRL, winien być uznany za nieważny. Osobami prawnymi są wszystkie jednostki kościelne wynikające z prawa kanonicznego, a wyliczone w zarządzeniu Min. Sprawiedliwości z 15 V 1926 r., Dz.Urz. Min. Spraw. nr 10, str. 175–182.

33. Przedszkola: zarz. Min. Ośw. z 28 VIII 1979 r., M.P. 1979 nr 23 poz. 132.

Postulat: uchylić warunek, że prowadzić mogą tylko osoby fizyczne i umożliwić prowadzenie przez zgromadzenia zakonne.

34. Żłobki: zarz. Min. Zdr. z 6 VI 1979 r., M.P. 1979 nr 15 poz. 89.

Postulat: uchylić warunek, że prowadzić mogą tylko osoby fizyczne i umożliwić prowadzenie przez zgromadzenia zakonne.

35. Opłaty za prowadzenie przedszkoli i żłobków: Rozp. Min. Fin. z 31 I 1977 r., Dz.U. 1977 nr 5 poz. 24, zm. 1979 nr 11 poz. 78 i 1980 nr 6 poz. 16.

Postulat: opłaty są bardzo wysokie; żądać, by zgromadzenia zakonne były od opłat zwolnione, gdyż prowadzą na warunkach charytatywnych lub najwyższej zwrotu kosztów.

36. Greckokatolickie mienie: Dekret z 5 IX 1947 r., Dz.U. 1947 nr 59 poz. 318; rozp. wyk. z 15 VII 1948 r., Dz.U. 1948 nr 37 poz. 271.

Uwaga: dekret i rozp. uchylono ustawą z 26 X 1971 r. (Dz.U. 1971 nr 27 poz. 250 art. 18 p. 3), jednak „wydane decyzje pozostają w mocy”.

— „Przejęcie mienia Kościoła gr.kat. jest niezgodne z prawem” (pismo Ks. Bp. Tokarczuka z 25 IV 1968 r., ogł. w okólniku Biura Prasowego Episkopatu Polski nr 10 z 4–10 XI 1968 r.

Uwagi: mienie Kościoła greckokatolickiego pozostałe po wysiedleniu Łemków przejęto na własność Państwa niesłusznie, albowiem:

- majątek pozostaje przy Kościele rzymskokatolickim, bo gr.kat. jest obrządkiem,
- Kościół jest osobą prawną, a właścicielami nie były osoby fizyczne.

Postulaty:

— uznanie, iż wszelki majątek Kościoła gr.kat. jest własnością Kościoła katolickiego, a nie Skarbu Państwa;

— uznanie praw własności Kościoła rzymskokatolickiego do wszelkiego mienia Kościoła greckokatolickiego.

Ks. Prymas uzyskał ze Stolicy Apostolskiej dekret stwierdzający, że ks. Prymas jest upoważniony do dysponowania mieniem kościelnym greckokatolickim i do jurysdykcji w zakresie tego obrządku.

37. Pounickie mienie

Uwaga: wyrok SN z 16 X 1972, ICE 277/72 dot. nieruchomości pounickiej w Topolczy, Zamość.

38. Kodeks karny: Dz.U. 1969 nr 13 poz. 94.

Postulaty: ogólna akcja:

- obniżka kar, które są drakońskie,
- zaniechanie wydawania „wytycznych”, które ingerują w niezawisłość sędziów.

39. Kodeks wykroczeń: Dz.U. 1969 nr 12 poz. 114.

Postulaty: jak wyżej.

40. Kodeks postępowania karnego: Dz.U. 1969 nr 13 poz. 96.

Postulaty: ogólna akcja:

- udostępnić obronę w śledztwie,
- rewizje nadzwyczajne — ogólnie udostępnić,
- zaniechać „wytycznych” naruszających niezawisłość sędziów.

41. Opłaty sądowe i kary: cywilne — Dz.U. 1980 nr 28 poz. 132; karne — Dz.U. 1973 nr 27 poz. 152.

Postulaty: ogólna akcja:

- obniżka kosztów i kar,
- nadmiernie wysokie koszty uniemożliwiają wnoszenie środków prawnych,
- resort sprawiedliwości nie ma być źródłem nadmiernych dochodów i zysków Skarbu Państwa.

42. Kodeks Pracy: Ustawa z 26 VI 1974 r., Dz.U. 1974 nr 24 poz. 141, zm. 1975 nr 16 poz. 91.

Postulaty: ogólna akcja: konieczne liczne zmiany celem poprawienia charakteru i warunków pracy ludności.

43. Prawo rodzinne: Ustawa z 25 II 1964 r., Dz.U. 1964 nr 9 poz. 59, zm. 1975 nr 45 poz. 234.

Postulaty: ogólna akcja: uznać wychowawczą rolę rodziny i Kościoła, a nie sądu.

44. Dziedziczenie i obrót gospodarstwami rolnymi: Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 (kodeks cywilny), zm. 1971 nr 27 poz. 252, rozp. wyk. Dz.U. 1972 nr 31 poz. 215.

Postulaty: ogólna akcja:

- konieczne zmiany na korzyść rolników indywidualnych,
- uchylić ograniczenia nabywania ziemi,
- uchylić lub podwyższyć normy obszarowe.

45. Rzemiosło (wykonywane i organizacja): Ustawa z 8 VI 1972 r., Dz.U. 1977 nr 4 poz. 20.

Postulat: ogólna akcja: konieczne liczne zmiany na korzyść rzemieślników.

46. Zaopatrzenie emerytalne rolników: Ustawa z 27 X 1977 r., Dz.U. 1977 nr 32 poz. 140; rozp. wyk. z 9 XII 1977 r., Dz.U. 1977 nr 37 poz. 166.

Postulat: ogólna akcja:

- uchylić zależność emerytury od obowiązku dostaw produktów rolnych,
- niesprawiedliwością jest płacenie składek na emeryturę i obowiązkowe dostawy produktów rolnych po niższych cenach,
- uchylić całą ustawę emerytalną dla rolników i wydać nową (jak wyżej pod nr 25).

47. Zaświadczenie Wydziału Wyznań:

- co do osobowości prawnej,
- co do faktu uprawnień proboszcza, przełożonej,
- pismo ok. Min.Spraw. z 24 XI 1975 r. — C IV 502/23/75; pismo ok. Urzędu ds. Wyznań z 2 X 1980 r., nr Z-402/OG/M/1/80.

Postulaty:

- uchylenie postanowień i zarządzeń w tym zakresie w całości;
- poświadczenie wydaje jak poprzednio Kuria Diecezjalna;
- w żadnym wypadku poświadczenie nie może być łączone z zamierzoną czynnością prawną i do tej czynności ograniczone.

48. Sprawy rolne: „Uporządkowanie”, ustawa z 12 III 1958 r., Dz.U. 1958 nr 17 poz. 71.

Postulat: uchylić art. 9 o przejęcie nieruchomości rolnych przez Państwo, które były bezprawnie „we władaniu” Państwa. Nieruchomości te zgodnie z prawem należy zwrócić Kościołowi i zakonom. Przejęcie przez Państwo jest niemoralne.

49. Status wojewody: Ustawa z 13 I 1978 r.

Postulaty ogólnej akcji. Należy ograniczyć uprawnienia władzy, a rozszerzyć prawa obywateli i realizować charakter usługowy urzędu w stosunku do obywatela.

50. Status naczelnika gminy: Ustawa z 18 VIII 1978 r., Dz.U. 1978 nr 20 poz. 89.

Postulaty jak wyżej.

51. Ateizm — TKKS: Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności, rozp. RM z 9 XI 1977 r., Dz.U. 1977 nr 34 poz. 149.

Postulat: albo uchylić, albo nadać też Kościołowi charakter Stowarzyszenia Wyższej Użyteczności, realizując konstytucyjny wymóg „równości” (art. 67 i 81).

Towarzystwo Krzewienia Kultury Świeckiej nie może być finansowane przez Skarb Państwa,

- nie może korzystać z lokali w budynkach urzędowych,
- ateizm nie może być „religią” państwową.

52. Urząd ds. Wyznań: utworzony 19 IV 1950 r., Dz.U. 1950 nr 1 poz. 156.

Postulaty: uchylenie ustawy co do Urzędu ds. Wyznań i likwidacja Urzędu ds. Wyznań. Agendy w granicach prawa przejmie odpowiedni wydział (departament) w Min. Oświaty lub Administracji.

53. Wieczyste użytkowanie: Ustawa z 14 VII 1961 r. o gospodarce terenami, Dz.U. 1969 nr 22 poz. 159 i zm.; ust. z 23 IV 1964 r. — Kodeks cywilny, Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93.

Postulat: zmiana art. 3 ust. 1 w ten sposób, że na rzecz Kościoła i zakonów teren państwowy może by przeniesiony na własność, a nie w użytkowanie wieczyste; zmienia też w ten sposób art. 232 Kodeksu cywilnego.

54. Kodeks Postępowania Administracyjnego i NSA: Ustawa z 14 VI 1960 r., Dz.U. 1960 nr 9 poz. 26.

Postulat: rozszerzyć zakres spraw, które mogą być zaskarżone do NSA (art. 196 kpa) o sprawy jak np.:

a) z dekretu z 31 XII 1956 r. o obsadzaniu stanowisk kościelnych, odmowy tworzenia parafii, zgłaszania zastrzeżeń itd.,

b) z ustawy o cmentarzach: zamknięcie, wyłączenie cmentarza wyznaniowego;

c) z ustawy o paszportach: odmowy wydania paszportu na wyjazd.

55. Zobowiązania podatkowe: Ustawa z 19 XII 1980 r., Dz.U. 1980 nr 27 poz. 111.

Postulaty:

— uchylić obowiązek „informacji” (denuncjacji) z art. 34 jako niemoralny;

— uchylić obowiązek wykazywania przy przeniesieniu nieruchomości, że nie ma zaległości podatkowych (art. 25). Obowiązek ten był jako zbędny uchylony Dz.U. 1972 nr 27 poz. 250, a obecnie jest na nowo wprowadzany.

56. Niezawisłość sądów: Obow. 5 II 1964 r., Dz.U. 1964 nr 6 poz. 40. Ustawa z 15 II 1962 r. dot. SN, Dz.U. 1962 nr 11 poz. 54.

Postulaty: Niezawisłość sądu jest fundamentem praworządności. Dlatego:

— uchylić art. 59 § 1, który pozwala w każdej chwili odwołać sędziego, „jeśli nie daje rękojmi należytego wykonywania obowiązków” (ocena dowolna, polityczna),

— uchylić art. 16, ograniczający wybór sędziego Sądu Najwyższego do pięciu lat zamiast dożywotnio.

Warszawa–Poznań, 12 IV 1981 r.

Opracował *Henryk Jesse*

PROJEKT USTAWY PRAWO O ZGROMADZENIACH

Rozdział I PRZEPISY OGÓLNE

Art. 1. 1. Wszyscy obywatele mają prawo do spokojnego zgromadzania się bez broni.

2. Państwo gwarantuje i chroni wolność zgromadzeń.

3. Niezbędne ograniczenia prawa do zgromadzania się są określone przez przepisy niniejszej ustawy i innych ustaw.

4. Zgromadzeniem jest zgrupowanie osób zwołane w celu wspólnych obrad lub w celu wspólnego wyrażenia swego stanowiska w związku z pewnym zagadnieniem lub zjawiskiem, w którym udział bierze co najmniej 15 osób.

5. Ustawie nie podlegają zgromadzenia organizowane przez organy władzy i administracji, organy samorządu terytorialnego i pracowniczego w zakresie ich działania, oraz organizowane przez partie polityczne, związki wyznaniowe i związki zawodowe.

Art. 2. 1. Zgromadzenia mogą być:

a) publiczne (w miejscu zamkniętym lub na otwartej przestrzeni);

b) niepubliczne.

2. Tylko zgromadzenia publiczne na otwartej przestrzeni wymagają uprzedniego zawiadomienia organu administracji państwowej stopnia podstawowego. Pozostałe zgromadzenia odbywają się bez ograniczeń.

3. Zgromadzenia związane z imprezami rozrywkowymi i sportowymi podlegają odrębnym przepisom.

Art. 3. Z prawa zgromadzania się cudzoziemcy korzystają na tych samych zasadach co obywatele polscy.

Art. 4. Prawo do zgromadzania się nie przysługuje podmiotom, których działalność została orzeczeniem sądu lub na mocy konstytucji albo innych ustaw zakazana.

Rozdział II ZAWIADOMIENIE O ZGROMADZENIU

Art. 5. 1. Zawiadomienie o zgromadzeniu składa się organowi administracji państwowej stopnia podstawowego najpóźniej 48 godzin, a najwcześniej 15 dni przed datą zgromadzenia.

2. Zawiadomienie winno mieć formę pisemną i zawierać następujące dane:

a) imię i nazwisko oraz datę urodzenia organizatora lub organizatorów,

b) adres organizatora,

c) datę, miejsce, godzinę rozpoczęcia i przewidywany czas trwania zgromadzenia,

d) cel i program zgromadzenia,

e) język zgromadzenia,

f) projektowaną trasę przejścia, jeśli przewiduje się zmianę miejsca w czasie trwania zgromadzenia,

g) przewidywane przez organizatora środki bezpieczeństwa dla zapewnienia spokojnego przebiegu zgromadzenia oraz te, o które organizator występuje do władz.

3. Poświadczenie przyjęcia zawiadomienia o zgromadzeniu wydawane jest przez organ administracji natychmiast i bezpłatnie.

Rozdział III ZAKAZ ZGROMADZEŃ

Art. 6. 1. Organ administracji państwowej stopnia podstawowego zakazuje odbycia zgromadzenia publicznego na otwartej przestrzeni, jeżeli:

a) jego odbycie lub cel naruszają przepisy niniejszej ustawy lub przepisy ustaw karnych,
b) odbycie zgromadzenia stanowi bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub mienia w znaczących rozmiarach.

2. Decyzja zakazująca odbycia zgromadzenia powinna być doręczona w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem prawnym i faktycznym najpóźniej w przeddzień zgromadzenia.

3. Organ administracji przed wydaniem decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia może zażądać zmiany warunków organizowanego zgromadzenia. Żądanie to powinno mieć formę pisemną i zawierać uzasadnienie.

Art. 7. Na decyzję oraz inne postanowienia wydane przez organ administracji państwowej w związku z organizowaniem zgromadzenia służy organizatorowi odwołanie do sądu administracyjnego w trybie przewidzianym przez k.p.a.

Rozdział IV PRZEBIEG ZGROMADZENIA

Art. 8. 1. Każde zgromadzenie powinno mieć przewodniczącego, który otwiera, kieruje jego przebiegiem i zamyka zgromadzenie.

2. Za przewodniczącego uważa się zwołującego zgromadzenie, dopóki nie poruczy on tej czynności innej osobie albo dopóki zgromadzenie nie dokona wyboru przewodniczącego.

Art. 9. 1. Przewodniczący zgromadzenia odpowiedzialny jest za przebieg zgromadzenia i obowiązany jest czuwać nad przestrzeganiem przepisów ustawy oraz przeciwdziałać wszystkiemu, co stwarzałoby bezpośrednie zagrożenie życia, zdrowia lub mienia w znacznych rozmiarach.

2. Przewodniczący ma prawo usunąć ze zgromadzenia uczestnika, który swoim zachowaniem uniemożliwia lub usiłuje udaremnić obrady.

3. Jeśli zgromadzeni nie podporządkują się zarządzeniom przewodniczącego, wydanym w wykonaniu jego obowiązków, o których mowa w ust. 1, lub gdy przebieg zgromadzenia sprzeciwia się ustawie karnej, przewodniczący powinien zgromadzenie rozwiązać.

Art. 10. 1. Organ administracji państwowej właściwy dla przyjęcia zawiadomienia o odbyciu zgromadzenia może delegować na to zgromadzenie swych przedstawicieli w liczbie nie większej niż dwóch.

2. Przedstawiciel przybywając na zgromadzenie okazuje przewodniczącemu swoją delegację.

Art. 11. Każdy uczestnik zgromadzenia obowiązany jest podporządkować się wezwaniom i zarządzeniom przewodniczącego zgromadzenia (art. 9) względnie przedstawiciela organu spraw wewnętrznych (art. 13).

2. Z chwilą zamknięcia lub rozwiązania zgromadzenia uczestnicy obowiązani są bezzwłocznie opuścić miejsce, w którym odbywało się zgromadzenie.

Rozdział V OBOWIĄZKI ORGANU ADMINISTRACJI

Art. 12. 1. Organ administracji zobowiązany jest na żądanie organizatora zgromadzenia zapewnić środki niezbędne do spokojnego przebiegu zgromadzenia i ochrony jego uczestników.

2. Na żądanie organizatora przedstawiciel organu administracji powinien wziąć udział w zgromadzeniu jako obserwator.

Rozdział VI ROZWIĄZANIE ZGROMADZENIA

Art. 13. 1. Zgromadzenie może być rozwiązane przez upoważnionego przedstawiciela organu administracji państwowej lub Milicję Obywatelską, jeśli przebieg zgromadzenia bezpośrednio zagraża życiu, zdrowiu lub mieniu w znacznych rozmiarach albo gdy narusza przepisy niniejszej ustawy lub ustaw karnych, a przewodniczący zgromadzenia nie rozwiąże zgromadzenia pomimo zwrócenia mu uwagi na taką konieczność.

2. Rozwiązanie zgromadzenia musi być poprzedzone trzykrotnym ostrzeżeniem.

Rozdział VII PRZEPISY KARNE

Art. 14. Kto:

1) przeszkadza lub usiłuje przeszkodzić w organizowaniu lub przebiegu nie zakazanego zgromadzenia,

2) zwołuje zgromadzenie bez wymaganego zawiadomienia albo kieruje takim zgromadzeniem lub zgromadzeniem zakazanym,

3) kieruje zgromadzeniem po rozwiązaniu go przez przewodniczącego lub przedstawiciela właściwego organu administracji państwowej albo przez organ Milicji Obywatelskiej,

4) nie czyni zadość wezwaniu osoby lub organu, określonych w punkcie 3, do opuszczenia miejsca zgromadzenia albo nie opuści miejsca zgromadzenia po rozwiązaniu,

5) bezprawnie zajmuje lub wzbrania się opuścić miejsce, którym inna osoba lub organizacja prawnie rozporządza jako zwołujący lub przewodniczący zgromadzenia,

6) będąc uzbrojonym bierze udział w zgromadzeniu — podlega karze aresztu do 3 miesięcy lub karze grzywny.

Rozdział VIII PRZEPISY KOŃCOWE

Art. 15. Ustawa wchodzi w życie z dniem...

Doc. dr hab. Stanisław Biernat

UWAGI NA TEMAT PROJEKTU USTAWY PRAWO O ZGROMADZENIACH

I. UWAGI WSTĘPNE

Regulacja prawna zgromadzeń ma służyć ochronie dwóch wartości, a mianowicie: 1) gwarantować wolność zgromadzeń, 2) chronić interes publiczny poprzez określenie granic wolności zgromadzeń.

W omawianym projekcie nacisk został położony na rozszerzenie zakresu wolności zgromadzeń i ograniczenie — w porównaniu z obecnym stanem prawnym — ingerencji administracyjnej. Ten zamysł projektodawców zasługuje na aprobatę. Trzeba jednak stwierdzić, że projekt jest w niektórych istotnych miejscach nieprecyzyjny lub niepełny (choć ogólnie należy go ocenić wysoko). Poniżej wskażę na niektóre wątpliwe, moim zdaniem, rozwiązania, pomijając należne komplementy.

II. „PRAWO” CZY „WOLNOŚĆ” ZGROMADZEŃ

Jak wiadomo, w filozofii i teorii prawa rozróżnia się wolności i prawa. Przeprowadzenie tego rozróżnienia w tekstach aktów prawnych jest niekiedy utrudnione z przyczyn stylistycznych

lub innych, ale należy podejmować wysiłki w tym względzie. Sądzę, podobnie chyba jak twórcy projektu (por. art. Krystyny Pawłowicz w „Tygodniku Powszechnym”), że w nowej ustawie powinno być wyrażone nie prawo, ale wolność zgromadzeń, która nie jest przez ustawodawcę nadawana, ale gwarantowana i chroniona. W związku z tym powinny zostać przeformułowane niektóre przepisy projektu. Podaję niżej propozycje, wprowadzając dalsze drobne zmiany stylistyczne.

Art. 1.1. Wszyscy obywatele korzystają z wolności spokojnego gromadzenia się bez broni.

Art. 1.3. Niezbędne ograniczenia wolności zgromadzeń są określone...

Art. 3. Cudzoziemcy korzystają z wolności zgromadzeń na tych samych...

Art. 4. Wolność zgromadzeń nie przysługuje podmiotom, których działalność jest zakazana na mocy przepisów konstytucji lub ustaw albo została zakazana orzeczeniem sądu.

III. PODMIOTY, KTÓRYM PRZYSŁUGUJE WOLNOŚĆ ZGROMADZEŃ

Krąg tych podmiotów nie przedstawia się w świetle projektu jasno.

— W artykule 1.1 jest mowa o „wszystkich obywatelach” — czy odnosi się to także do osób niepełnoletnich?

— W artykule 4 zrównuje się z obywatelami cudzoziemców.

— W projekcie nie zostało powiedziane wprost, ale jest chyba jasne, że zgromadzenia mogą być organizowane przez osoby prawne i przez rozmaite grupy obywateli nie posiadające osobowości prawnej. Taka intencja projektodawców wynika pośrednio z art. 1.5 lub art. 4. jednak niektóre przepisy projektu nie zostały dostosowane do zgromadzeń organizowanych przez podmioty inne niż poszczególni obywatele (por. np. art. 5.2 lit a). Sądzę, że celowa byłaby próba pozytywnego określenia kręgu podmiotów upoważnionych do organizowania zgromadzeń, np.: obywatele, grupy obywateli, osoby prawne i organizacje społeczne nie posiadające osobowości prawnej.

IV. POJĘCIE ZGROMADZEŃ

Definicja legalna zgromadzenia (art. 1.4) jest — pomijając niezręczności stylistyczne — zbyt wąska, bo nie zawsze chyba chodzi w zgromadzeniach o „obrady” albo „wyrażenie stanowiska”, chyba że terminom tym nada się bardzo szerokie znaczenie.

V. RODZAJE ZGROMADZEŃ

W projekcie przeprowadza się podział zgromadzeń według dwóch kryteriów: a) publiczne i niepubliczne; b) w miejscu zamkniętym i na otwartej przestrzeni. Z podziałami tymi wiązą projektodawcy daleko idące konsekwencje, ponieważ tylko zgromadzenia publiczne na otwartej przestrzeni podlegają ograniczeniom (art. 2.2).

Jednakże projekt nie zawiera definicji legalnych powyższych pojęć, których znaczenie potoczne jest nieostre i można sobie wyobrazić wiele przypadków granicznych. Zapewne projektodawcy pozostawiają sprecyzowanie powyższych terminów w praktyce administracyjnej lub orzecznictwu sądowemu. Jednakże jest to rozwiązanie trudne do zaakceptowania: nie można przystać na to, by najważniejsze przepisy ustawy, tworzące całą „obudowę normatywną” wolności zgromadzeń, pozostawały niedookreślone i stwarzały potencjalne źródło konfliktów. Biorąc pod uwagę bardzo szeroki i zróżnicowany krąg adresatów norm prawa o zgromadzeniach, należy dążyć do uściślenia omawianych pojęć, aby ustawa była łatwa do przestrzegania przez obywateli i do stosowania przez organy państwowe.

VI. ZAKRES STOSOWANIA USTAWY

Zakres ten został określony w projekcie od strony negatywnej, przez wyłączenia zawarte w art. 1.5 i art. 2.3. Co do zasady uważam takie rozwiązanie za prawidłowe, jednakże mam zastrzeżenia do rozwiązań szczegółowych.

— Co do art. 1.5: Czy uzasadnione jest całkowite wyłączenie stosowania ustawy w odniesieniu do zgromadzeń wymienionych w tym przepisie? Rozumiem, że projektodawcy chcieli wyłączyć wobec pewnych zgromadzeń ograniczenia przewidziane w rozdziałach II, III i VI projektu. Jednakże niektóre inne przepisy mogłyby, a nawet być może powinny znaleźć zastosowanie wobec wszystkich zgromadzeń, łącznie z wymienionymi w art. 1.5. Myślę tu o niektórych przepisach rozdz. IV, V, a nawet VI (po modyfikacjach).

— Artykuł 2.3 odsyła do innych przepisów (chyba rangi ustawowej) w odniesieniu do niektórych zgromadzeń. Sądzę, że lista zgromadzeń regulowanych przepisami szczególnymi mogłaby być szersza i obejmować także imprezy kulturalne i turystyczne (to chyba nie to samo, co imprezy rozrywkowe i sportowe), naukowe i oświatowe. Wprowadzenie przepisów odsyłających musiałoby być połączone z odpowiednią modyfikacją poszczególnych ustaw szczegółowych, aby nie były to odesłania w próżnię. Prawo o zgromadzeniach mogłoby tu pełnić rolę *lex generalis*.

VII. OGRANICZENIA WOLNOŚCI ZGROMADZEŃ

Dotyczą one tylko pewnej kategorii zgromadzeń (art. 2.2; por. też wyżej uwagi w pkt V) i polegają na obowiązku zgłoszenia zgromadzenia przez organizatora organowi administracji państwowej. Organ nie ma kompetencji do wydawania zezwolenia na odbycie zgromadzenia (co jest konsekwencją przyjęcia wolności zgromadzeń), ma natomiast kompetencję do wydania decyzji zakazującej zgromadzenia w przypadkach określonych w ustawie (art. 6.1 projektu). Taka konstrukcja jest prawidłowa, jednakże nasuwają mi się uwagi szczegółowe:

1. Trudno jest pogodzić łatwość i szybkość zwoływania zgromadzeń (reagowanie na aktualne wydarzenia!) z kompetencjami organu administracyjnego. Najkrótszy przewidziany w projekcie termin zawiadomienia, tj. 48 godz. przed datą zgromadzenia (art. 5), wraz z obowiązkiem wydania ewentualnej decyzji zakazującej zgromadzenia najpóźniej w przeddzień zgromadzenia (art. 6.2) mogą sparaliżować wykonanie kompetencji przez organ administracyjny, np. gdy organizator zawiadomi organ administracyjny w piątek po południu, tuż przed zakończeniem urzędowania (por. też art. 5.3), o zamiarze odbycia zgromadzenia w poniedziałek. Poza tym przy krótkim terminie może nie starczyć czasu na uruchomienie i przeprowadzenie procedury przewidzianej w art. 6.3.

2. Rozwiązanie przewidziane w art. 6.3 oceniam w zasadzie pozytywnie. Jest to wprowadzenie elementu negocjacji i uelastycznienia stosunków między organem administracji a obywatelami. Jednakże w projekcie nie zostało określone, w jakiej formie prawnej miałyby być wyrażone „żądanie” organu administracyjnego i jakie byłyby jego skutki. Sądzę, że powinna to być decyzja administracyjna, która tamuje odbycie zgromadzenia i od której przysługują skutki prawne. Przyjęcie ewentualnego rozwiązania przeciwnego, np. że żądanie jest jakąś czynnością faktyczną, niewiążącą, byłoby nie do przyjęcia. Z drugiej strony należy się obawiać nadużywania przez organy administracyjne kompetencji z art. 6.3 w celu odwołania postępowania i opóźniania odbycia „niewygodnych” zgromadzeń.

VIII. ŚRODKI PRAWNE OD DECYZJI ODMOWNEJ

Artykuł 7 projektu przewiduje skargę do sądu administracyjnego. Rozwiązanie to zasługuje na aprobatę. Nasuwają mi się jednak szczegółowe uwagi krytyczne.

1. Nie jest jasne, czy intencją projektodawców jest wprowadzenie jednoinstancyjnego postępowania administracyjnego i środka prawnego bezpośrednio do sądu administracyjnego (o takiej intencji mogłoby świadczyć użycie w art. 7 określenia „odwołanie”), czy też skarga do sądu miałaby przysługiwać na decyzje ostateczne, po przeprowadzeniu postępowania w dwóch instancjach administracyjnych. Za takim rozwiązaniem przemawiałoby z kolei odesłanie do k.p.a. Sprawa ta musi być dokładnie uregulowana: jest to dylemat między postulatem szybkości postępowania a czynnością konstrukcji prawnej i zachowaniem właściwej roli sądu administracyjnego.

2. Skarga do sądu administracyjnego powinna przysługiwać na decyzje, nie zaś na „inne postanowienia”. W projekcie powinno być natomiast wyraźnie określone, kiedy organ administracyjny działa w formie decyzji (por. np. art. 6.2, art. 12 (?), art. 13.1).

IX. PRZEBIEG ZGROMADZENIA (ROZDZIAŁ IV)

Nie jest jasne, jaki miałby być zakres stosowania tych przepisów: czy odnosiłyby się one tylko do zgromadzeń, o których mowa w art. 2.2., czy także do pozostałych rodzajów zgromadzeń.

X. OBOWIĄZKI ORGANU ADMINISTRACYJNEGO

Obowiązki te (art. 12) są, moim zdaniem, nadmierne, biorąc pod uwagę, że ma to być zgodnie z projektem organ stopnia podstawowego, a w perspektywie organ samorządu terytorialnego. Nie zawsze będzie realne sprostanie przez taki organ obowiązkom określonym w art. 12.1, zwłaszcza w przypadku zgromadzeń masowych lub o kontrowersyjnym przedmiocie albo celu. Sądę, że obowiązki zapewnienia spokojnego przebiegu zgromadzenia powinny być inaczej zaadresowane, a ściślej: rozdzielone między organizatora, organ administracyjny i organy milicji. Ponadto obowiązek z art. 12.2 projektu został sformułowany zbyt kategorycznie.

XI. ROZWIĄZANIE ZGROMADZENIA

Mam wątpliwości, czy w przypadkach bezpośredniego zagrożenia dóbr wskazanych w art. 13.1 zawsze będzie możliwe i celowe uruchomienie i przeprowadzenie procedury polegającej na trzykrotnym ostrzeżeniu. Ponadto czy „zwrócenie uwagi” (art. 13.1 *in fine*) jest równoznaczne z „ostrzeżeniem” z art. 13.2?

XII. USTERKI STYLISTYCZNE

W projekcie zdarzają się usterki stylistyczne, których z braku czasu nie wymieniam, ale które powinny być usunięte w toku dalszych prac legislacyjnych. Na jedno sformułowanie zwrócę uwagę już teraz: razi mnie zwrot „zgromadzanie się” (por. np. art. 1.1., 1.3., 3, 4).

Heidelberg, 7.08.1989 r.

Stanisław Biernat

Dr Irena Lipowicz

UWAGI DO PROJEKTU PRAWA O ZGROMADZENIACH

I

Projekt Prawa o zgromadzeniach określa zasadniczą wolność gromadzenia się obywateli polskich i cudzoziemców (art. 1 ust. 1 i art. 3) w celu wspólnych obrad lub wyrażenia wspólnego stanowiska w związku z pewnym zagadnieniem lub zjawiskiem.

Założeniem projektu, klarownie widocznym w uregulowaniu szczegółowych kwestii, jest odejście — w sposób maksymalny — od policyjnej reglamentacji zgromadzeń i nakładania ograniczeń gromadzenia się w minimalnym zakresie. Zwiększa się wyraźnie służebną rolę organów państwowych i nakładane na nie obowiązki, np. w zakresie zapewnienia ochrony zgromadzenia przed ewentualnymi zakłóceniami jego przebiegu.

Przepisy ustawy wymagają skorelowania ich z nową, jak można oczekiwać, konstytucją. Poniższe uwagi koncentrują się jednak na zagadnieniach administracyjnoprawnych.

Podstawowy sposób regulacji cechujący projekt stwarza, jak się wydaje, korzystny klimat odbioru norm przez adresatów, bardziej akcentując istniejące sfery wolności aniżeli ograniczone

do niezbędnego minimum zakazy. Pozytywna ocena projektu nie zwalnia jednak z obowiązku poszukiwania uregulowań mogących budzić wątpliwości interpretacyjne lub trudności w stosowaniu prawa o zgromadzeniach.

II

Artykuł 1 ust. 1 wprowadza pojęcie „spokojnego zgromadzenia się” (może lepiej gromadzenia?). Będzie ono zapewne jako pojęcie kluczowe przedmiotem wielu sporów i analiz, zwłaszcza jeżeli chodzi o granice i samą definicję spokojnego gromadzenia. Trudno jednak o w pełni zadowalającą klauzulę generalną w tym zakresie. Istotniejszy wydaje się jednak problem pojęcia „broni”. Jeżeli porównamy to sformułowanie np. z odpowiednim uregulowaniem ustawy zachodniemieckiej w brzmieniu z 1985 roku (§ 2, BGBL III 2180–4) uderza znacznie szersze uregulowanie zagadnienia, większa konkretyzacja w stosunku do ogólnego uregulowania ustawy zasadniczej (art. 8 GG), gdzie też jest tylko mowa o gromadzeniu się bez broni. Ustawa natomiast zabrania — przykładowo — podczas zgromadzeń i wymienionych odrębnie pochodów: posiadania broni lub innych przedmiotów, które ze swej istoty przeznaczone są i nadają się do uszkodzenia ciała lub uszkodzenia przedmiotów. Ustawa zabrania również posiadania takich przedmiotów i oczywiście broni w drodze na zgromadzenie lub pochód. Powstaje pytanie, czy nie byłoby uzasadnione podobne uregulowanie w naszej ustawie. Pozostawienie definiowania pojęcia „broni” dopiero orzecznictwu może prowadzić w pierwszym okresie stosowania ustawy, szczególnie istotnym dla jej społecznego odbioru, do niepotrzebnych a przewidywalnych konfliktów.

III

Artykuł 1 ust. 2 — państwo w myśl tego artykułu gwarantuje i chroni wolność zgromadzeń. Czy w gwarantowaniu danej wolności nie mieści się już jej ochrona? Do uwag redakcyjnych należy kwestia art. 1 ust. 5 — czy nie zapewniłoby większej zrozumiałości zastosowanie sformułowania: „kościół i inne związki wyznaniowe”? Można rozważyć również przemieszczenie ostatniej części zdania art. 1 ust. 4; obecnie powstaje bowiem wątpliwość, czy nie jest to „zjawisko... w którym bierze udział co najmniej 15 osób”.

IV

W artykule 1 ust. 5 projekt ustawy przewiduje liczne wyłączenia podmiotowe, m.in. zgromadzeń organizowanych przez partie polityczne. Artykuł 4 ustawy pozbawia prawa do zgromadzeń podmioty, których działalność została prawnie zakazana. Redakcja projektu pozostawia u adresata wątpliwości, w jakim zakresie dotyczy to podmiotów z art. 1 ust. 5, skoro wyraźnie stwierdzono, że ustawa nie dotyczy organizowanych przez nie zgromadzeń. Gdzie wobec tego znajdzie się zakaz organizowania zgromadzeń przez nielegalne partie polityczne? Można oczywiście uregulować to zagadnienie w ustawie o partiach politycznych.

Nasuwa się ponadto pytanie, czy w omawianym artykule 1 nie byłyby użytecznym uzupełnieniem niektóre wyłączenia przedmiotowe. Przykładem mogą być procesje, pogrzeby, orszaki weselne, pielgrzymki czy tradycyjne święta ludowe. Nie każde zgromadzenie tego rodzaju musi mieć przecież organizatora. Można jednak uznać, że wyłączenia takie wynikają z definicji art. 1 ust. 4 projektu.

V

Artykuł 2 ust. 3 wprowadza pojęcie otwartej przestrzeni; czy jest otwartą przestrzenią np. campus uniwersytecki? Bardziej zasadniczy charakter ma pytanie o zasadność całkowitej liberalizacji zgromadzeń w pomieszczeniach zamkniętych. Oczywisty wydaje się tu wpływ konsekwentnie demokratycznej linii ustawy oraz dotychczasowych doświadczeń. Jednakże jeżeli rozdziały IV i VI projektu (co nie jest jasne) nie dotyczą zgromadzeń w pomieszczeniach zamkniętych, to — jak sądzę — proponowane rozwiązanie idzie za daleko. Współczesne pomieszczenia „zamknięte” to również wielotysięczne hale widowiskowe, wykorzystywane dla organizowania zgromadzeń. Podobne zgromadzenia mogą być zagrożeniem dla porządku

publicznego w demokratycznym państwie. Zróżnicowanie regulacji ze względu na charakter i miejsce zgromadzenia jest całkowicie zasadne; nie wydaje się jednak właściwe całkowite odstępianie od reglamentacji, np. obowiązku podania nazwiska organizatora w ogłoszeniu lub zaproszeniu na zgromadzenie, obowiązków przewodniczącego zgromadzenia. Przytaczana już dla celów porównawczych ustawa zachodnioniemiecka zawiera szczegółową, według mnie być może zbyt szczegółową, regulację zgromadzeń w pomieszczeniach zamkniętych, pomimo że art. 8 GG stwarza wrażenie ich całkowitej swobody (por. §5–§13 *Versammlungsgesetz*).

VI

Uderza w projekcie brak ustosunkowania się do dwóch zagadnień pojawiających się współcześnie na zachodzie Europy: do zakazu maskowania się uczestników zgromadzeń (zamaskowanie wzmaga gwałtowność wystąpień) oraz do występowania porządkowych. Istnienie porządkowych zwiększa z kolei stopień zdyscyplinowania zgromadzenia i bezpieczeństwo uczestników. Regulacja ustawowa zapobiega równocześnie kryptomilitarnemu charakterowi grup porządkowych. Nasze polskie doświadczenia z okresu pielgrzymek Papieża są przecież bardzo pozytywne. Ustawa mogłaby regulować sprawę istnienia, liczby, oznakowania porządkowych oraz ich podporządkowania organizatorom.

Na rozważenie zasługuje również występujący w innych ustawach zakaz usuwania ze zgromadzeń przedstawicieli prasy, chyba że posiadają oni broń lub zakłócają przebieg zgromadzenia. Zapewnia to w normalnych warunkach kontrolę społeczną.

VII

Wątpliwości budzi art. 6 ust. 3 projektu. Jaki charakter prawny ma „żądanie zmiany warunków”? Czy jest to postanowienie? Podobne rozterki budzą sformułowania art. 7: „odwołanie” do NSA i to jeszcze m.in. na postanowienia wydawane w związku z organizowaniem zgromadzenia. Odrębną kwestią są terminy; czy nie powinny być krótsze niż wzór prawa prasowego, gdzie również czas odgrywa zasadniczą rolę?

VIII

Wynikiem świadomego wyboru jest być może brak przepisu nakładającego na każdego uczestnika obowiązek zaniechania działań zakłócających prawidłowy przebieg zgromadzenia; pojawia się to dopiero w przepisach karnych. Jest tylko obowiązek „podporządkowania się” zawarty w art. 11.

Przewodniczący zgromadzenia nie ma w zasadzie prawa do jego przerwania lub zawieszenia według swojego uznania. Jeżeli nakładamy na niego tak poważne obowiązki, dużą odpowiedzialność, to czy nie powinien mieć takich uprawnień?

Możliwe wydaje się uzupełnienie art. 13 projektu stwierdzeniem, że rozwiązaniu podlegają również zgromadzenia, co do których nie dopełniono wymogu zgłoszenia — dla większej dobitności.

Z drobnych uwag redakcyjnych: zbyt wąskie wydaje się określenie „obrady”, np. w art. 9.

Irena Lipowicz

Andrzej Wasilewski (UJ, Kraków)

UWAGI DO PROJEKTU SPOŁECZNEGO USTAWY PRAWO O ZGROMADZENIACH (WERSJA Z MARCA 1989 R.)

1. Podkreślenia wymaga na wstępie, że w założeniach swych przygotowany projekt należy ocenić bardzo wysoko, bowiem wychodzi on niewątpliwie naprzeciw zarówno aspiracjom społecznym, jak i wymogom praworządności państwa demokratycznego.

2. Jakkolwiek aktualnie obowiązująca Konstytucja PRL nie stanowi (jako całość) najlepszego punktu wyjścia dla ustawowej konkretyzacji „wolności i praw” podstawowych, niemniej należy przyjąć, że proponowana regulacja ustawowa nawiązuje do „wolności zgromadzeń” rozumianej jak najbardziej demokratycznie i zakłada takie właśnie ujęcie „wolności zgromadzeń” w nowej ustawie konstytucyjnej przygotowywanej dla Rzeczypospolitej.

3. Istotnym mankamentem przedstawionego projektu jest brak stosownego uzasadnienia, w którym wyłożone byłyby nie tylko intencje (te na ogół nie są trudne do odczytania i przeważnie nie budzą zastrzeżeń), ale i argumenty, jakie zdecydowały o wyborze konkretnych wariantów rozwiązań prawnych lub też o posłużeniu się określonymi sformułowaniami w tekście projektu. Tymczasem trzeba podkreślić, że właśnie w wypadku tej ustawy materia regulacji prawnej („wolność zgromadzeń”) jest szczególnie delikatna i skomplikowana zarazem, często bowiem dotyka sytuacji, w których mogą występować lub występują konflikty licznych i doniosłych, prawem chronionych dóbr — innych wolności lub praw obywatelskich, dóbr zbiorowych itd.

Stąd pierwszy postulat, by przy przygotowywaniu kolejnej wersji projektu konieczne dołożyć maksimum staranności nie tylko przy redagowaniu samego tekstu przyszłej ustawy, ale także przygotować wyczerpujące uzasadnienie propozycji, które tłumaczyłoby zarówno *ratio legis* podstawowych koncepcji, jak i przyjęcie konkretnych przepisów lub ich sformułowań. Ułatwi to dyskusję parlamentarną nad projektem (pozwoli uniknąć sprzecznych z intencjami projektodawców ingerencji lub propozycji poprawek), a zarazem stanowić będzie w przyszłości nieoceniony materiał ułatwiający właściwą interpretację i stosowanie przyszłej ustawy (także przez organy sądowe).

4. Podstawowe założenie projektu wyrażone zostało właściwie dopiero w art. 1 ust. 2, tutaj bowiem mowa o „wolności”, a nie w art. 1 ust. 1, gdzie mowa o „prawie”.

Intencje Autorów są dla mnie oczywiste, ale sposób ich konkretyzacji niezupełnie poprawny. Wydaje się, że trzeba z przyczyn zasadniczych uczynić wszystko, aby akurat w tej ustawie nie posługiwać się zwrotem „mają prawo” czy „przysługuje prawo” lub „korzystają z prawa” itp. Tam, gdzie to będzie niezbędne, należałoby raczej używać zwrotów: „ma (lub mają) obowiązek”, „zabrania się”, „zakazuje się”, „organ posiada kompetencję” itd.

Ale w sprawie podstawowej, tj. „wolności zgromadzeń”, należy po prostu postużyć się zwrotami następującymi: „Obywatele Rzeczypospolitej korzystają z wolności zgromadzeń” (art. 1 ust. 1). „Cudzoziemcy korzystają z wolności zgromadzeń na tych samych zasadach co obywatele polscy” (art. 3), „Wolność zgromadzeń może być ograniczona lub wyłączona na mocy Konstytucji, wyraźnego postanowienia ustawy lub wydanym na jej podstawie orzeczeniem sądu” (art. 4) itd. — są to naturalnie jedynie przykłady możliwych redakcji tych myśli, które ujęto w projekcie.

5. Pojęciem wiodącym dla całej ustawy jest pojęcie „zgromadzenia”. Sposób jego rozumienia przesądza o zakresie stosowania całego aktu prawnego. Stąd ustawa musi wprowadzić legalną definicję tego pojęcia. Tak też czynią Autorzy projektu (art. 1 ust. 4). Mam jednak wątpliwości, czy proponowany kształt definicji jest trafny. Zważyć trzeba w szczególności, że:

— jeśli przez zgromadzenie rozumieć „spotkanie wielu osób”, to przede wszystkim trzeba mieć świadomość, iż w grę mogą wchodzić bądź (a) zgromadzenia publiczne, bądź (b) zgromadzenia prywatne; otóż jest niezbędne, aby z ustawy wyraźnie wynikało, iż dotyczy ona wyłącznie „zgromadzeń publicznych”, a nie prywatnych (bowiem te ostatnie są objęte sferą „wolności życia prywatnego” każdego człowieka);

— pośród „zgromadzeń publicznych” należy mieć świadomość rozróżnienia (wynikającego wprost z doświadczenia społecznego!): (a) zgromadzeń organizowanych (zwoływanych) oraz (b) zgromadzeń spontanicznych (np. zbiegowisk); taka jest po prostu sfera faktów;

— wreszcie gdy chodzi o „organizowanie zgromadzeń publicznych”, to konieczne jest rozróżnienie:

(a) zgromadzeń organizowanych w pomieszczeniach zamkniętych lub w przestrzeni otwartej („pod gołym niebem”) — w tym ostatnim wypadku: bądź w określonym miejscu, bądź też

na określonej trasie (w wypadku „przemieszczania się” zgromadzonych, np. pochody, procesje, pogrzeby);

(b) zgromadzeń organizowanych jako spotkania w „zamkniętym gronie osób” (np. członków określonej organizacji lub za kartami wstępu) albo „otwartych” (dla wszystkich);

(c) zgromadzeń organizowanych w celach „zarobkowych” lub pozazarobkowych;

(d) zgromadzeń organizowanych w ramach profesjonalnych zadań określonych instytucji lub osób (np. targi, wystawy, kiermasze, teatry, widowiska, występy) oraz innego rodzaju itd.

Otóż wszystkie wymienione wyżej okoliczności (choć nie ma to wyliczenie znamion wyliczenia wyczerpującego) muszą być brane pod uwagę zarówno przy formułowaniu samej definicji „zgromadzenia” na użytek tej ustawy, jak i przy konstruowaniu i ewentualnym różnicowaniu przepisów (wymogów prawnych) ustawy w odniesieniu do różnych sytuacji, ewentualnie także wyłączeń, tj. zastrzeżeń, że do określonych sytuacji pewne postanowienia ustawy (w całości lub w części) nie będą miały zastosowania.

6. Można wyrazić pogląd, że definicja legalna „zgromadzenia” winna dotyczyć (określać) cel (generalnie!) spotkania grupy osób. Nie chodzi naturalnie o to, aby w samej ustawie konkretyzować ten cel lub przedmiot spotkania, ale o wskazanie, iż spotkanie następuje ze względu na określony cel (pewna wspólna intencja gromadzi uczestników); łatwo dzięki temu odróżnić autentyczne zgromadzenie (choćby nawet spontaniczne, jak zbiegowisko) od zwykłego tłumu ludzi przypadkowo i bez wspólnego celu pojawiających się na ulicach i placach publicznych.

Z całą pewnością nie powinna natomiast przyszła ustawa wprowadzać do legalnej definicji „zgromadzenia” kryterium liczby uczestników. Po pierwsze dlatego, że np. w wypadku „zgromadzenia organizowanego” organizator z góry nigdy nie może przewidzieć rzeczywistej liczby uczestników spotkania, a przecież trudno byłoby zgodzić się z poglądem, że przewidywana jedynie liczba uczestników miałaby decydować o tym, czy mamy do czynienia ze zgromadzeniem (np. organizator tłumaczy, iż nie czuł się związany wymogami ustawy, nie przewidywał bowiem więcej aniżeli 10 osób). Po drugie z tej przyczyny, że nie liczba uczestników, ale właśnie charakter spotkania (publiczny!), który determinowany jest jego celem, przesądza w pierwszej kolejności o poddaniu korzystania z „wolności zgromadzeń” określonej regulacji prawnej!

Oczywiście nie znaczy to, że liczba uczestników — i ta przewidywana, i ta rzeczywista — nie ma żadnego wpływu na zasady organizacji i wymogi dotyczące przebiegu zgromadzenia (np. można wprowadzić szczególne wymogi prawne w wypadku organizowania „masowych manifestacji”, a to z uwagi na bezpieczeństwo uczestników zgromadzenia oraz ochronę interesów innych podmiotów, w tym interesu publicznego, dla których „masowość” może oznaczać większe prawdopodobieństwo i większą skalę możliwych zagrożeń). Niemniej jednak nawet jeśli na zorganizowane „spotkanie publiczne” (np. w celu manifestowania sympatii wobec... lub sprzeciwu wobec...) przyjdzie w sumie 6 osób czy trzy osoby (a organizator w ogóle nie mógł przewidzieć, z jakim odzewem spotka się jego wezwanie do zgromadzenia), spotkanie to nie traci w sensie prawnym cech zgromadzenia i nie przestaje być tylko z tej przyczyny przejawem realizacji konstytucyjnej czy ustawowej „wolności zgromadzeń”.

7. Jest oczywiście, że „wolność zgromadzeń”, jak wszelkie „wolności”, winna być reglamentowana prawnie jedynie w „niezbędnym zakresie”. „Niezbędny zakres” prawnej reglamentacji korzystania z wolności zgromadzeń musi być jednak zróżnicowany, i tak:

— przepisy ogólne winny określać powszechnie obowiązujące w tym względzie zasady (z ewentualnymi wyraźnymi wyjątkami), które należy stosować wobec wszelkich „zgromadzeń publicznych” (np. zakaz udziału w zgromadzeniu z bronią lub innym wyposażeniem mającym służyć stosowaniu przemocy, nakaz dokonania stosownego zgłoszenia do właściwego organu administracji terenowej zamiaru zorganizowania zgromadzenia, tryb załatwienia takiego zgłoszenia, taksatynowe wyliczenie sytuacji, w których organy administracyjne mogą wydać zakaz organizowania zgromadzeń); tutaj także winny się znaleźć przepisy określające obowiązujące zasady przebiegu zgromadzeń (w tym ich zakończenia);

— przepisy szczególne dotyczące: a) zgromadzeń organizowanych (np. w ramach kampanii politycznych — wyborów, w celach pozazarobkowych czy zarobkowych — ze względów fiskalnych, z założeniem przemarszów), b) zgromadzeń spontanicznych; to właśnie w tej grupie przepisów powinny być z góry przewidziane ściśle określone wymogi prawne, obowiązki (organizatorów, uczestników oraz organów państwowych — administracyjnych i porządkowych), zakazy oraz nakazy powszechnie obowiązujące;

— przepisy karne (określające sankcje za naruszenie przepisów ustawy).

8. A oto kilka uwag dotyczących konkretnych sformułowań projektu (poza wyżej wymienionymi, choć i te mają charakter egzemplifikacyjny):

— art. 1 ust. 5: wyłączenie to ma charakter zbyt szeroki, gdy chodzi o „zgromadzenia publiczne” w ogóle (chyba że rozważać je przy uwzględnieniu różnych okoliczności dodatkowych, jak: miejsce zgromadzenia, np. w pomieszczeniu lub na terenie ogrodzonym należącym do organizatora; otwarty czy też „zamknięty” charakter zgromadzenia, np. za zaproszeniami imiennymi, itd.); w zasadzie mogłoby ono bezwarunkowo dotyczyć chyba tylko organów władzy i administracji państwowej lub organów samorządu terytorialnego (wyłącznie na obszarze działalności tych organów), a w pozostałych wypadkach, jeśli byłoby dopuszczalne, to tylko w określonych okolicznościach;

— art. 2 ust. 3 dotyczy sytuacji odmiennych od tych, które regulowane są generalnie tą ustawą, i stąd winien znaleźć się w „przepisach szczególnych”;

— art. 13 jest sformułowany niezbyt fortunnie, bo zwrot „w znaczących rozmiarach” odnosi Autorzy naturalnie wyłącznie do „mienia”, ale gramatycznie rzecz ujmując odnieść można by go także i do zdrowia lub życia.

W Krakowie, dnia 29 września 1989 r.

Andrzej Wasilewski

Doc. dr hab. Mirosław Wyrzykowski

UWAGI DO PROJEKTU USTAWY PRAWO O ZGROMADZENIACH

Do art. 4 — nie bardzo jasne jest, o jakie podmioty chodzi. Czy o osoby fizyczne, czy też o jednostki organizacyjne posiadające osobowość prawną i nie posiadające takiej osobowości (jeszcze lub w ogóle)? Dalej — czy może być zakazana działalność poszczególnego podmiotu na mocy ustawy (wszak ma ona charakter generalny i abstrakcyjny) i konstytucji? Dotychczasowy art. 84 ust. 3 Konstytucji jest wyjątkowo nieudanym tworem myśli prawniczej. Wydaje się więc, że taka redakcja przepisu art. 4 wywołuje więcej wątpliwości, niż przysparza jasności.

Do art. 7 — powraca kwestia dyskutowana, czy na postanowienia (poza egzekucją, co też jest sporne) może przysługiwać skarga do NSA. Myślę, że bardzo precyzyjnego określenia wymaga mechanizm ochrony prawnej w tym kierunku, by — po pierwsze — poprzez stworzenie procedury uwzględniającej postanowienia nie ograniczyć prawa do drogi sądowej, po wtóre zaś — by czynnik czasu nie stanowił faktycznej bariery ochrony prawnej. Przykład ustawy o cenzurze jest dość dobrym wzorcem rozwiązań, ale wówczas termin 48 godzin (z art. 5) wydaje się zbyt krótki. Można sobie wyobrazić, że jeżeli zgłoszenie jest później niż 72 godziny, to strona sama wyłącza możliwość skargi sądowej. Ale to tylko luźny pomysł wyjścia z pułapki.

Do art. końcowego (rozd. VI — przepisy karne) — konieczne jest określenie w ustawie, kto ma orzekać — sąd czy kolegium ds. wykroczeń. Mam świadomość dyskusji nad pozbawieniem kolegiów prawa do orzekania kary aresztu, więc chyba sąd? Musi to być jasno określone — tryb i podmiot orzekający.

M. Wyrzykowski

PROJEKT USTAWY O PROKURATORII GENERALNEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Art. 1

Tworzy się Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej jako powołaną do zastępstwa prawnego Skarbu Państwa. Prokuratoria Generalna podlega Ministrowi Finansów.

Art. 2

Do zakresu działania Prokuratorii Generalnej należy zastępowanie Skarbu Państwa przed Sądem i innymi organami oraz wydawanie opinii prawnych, udzielanie porad i współdziałanie w sporządzaniu aktów prawnych w sprawach majątkowych Skarbu Państwa.

Art. 3

Rada Ministrów może zlecić Prokuratorii Generalnej ochronę prawną odrębnych od Skarbu Państwa jednostek organizacyjnych, zakładów, funduszy i przedsiębiorstw. Nie dotyczy to jednak mienia komunalnego i spółdzielczego.

Art. 4

1. Zastępstwo wykonywane przez Prokuratorię Generalną nie wymaga wykazywania się odrębnym pełnomocnictwem.

2. Zastępstwo Prokuratorii Generalnej zależy od jej uznania:

a) w postępowaniu wieczysto-księgowym, egzekucyjnym, układowym, upadłościowym oraz likwidacyjnym, chyba że dotyczy sporów wynikłych w toku postępowania oraz skarg i środków zaskarżenia,

b) w postępowaniu karnym.

Art. 5

W razie kolizji interesów Skarbu Państwa z interesami innych podmiotów prawnych zastępowanych przez Prokuratorię Generalną, zastępuje ona Skarb Państwa. W razie zaś kolizji między interesami jednostek działających w ramach Skarbu Państwa Prokuratoria Generalna nie może zastępować żadnej ze stron.

Art. 6

Władze administracyjne i sądowe oraz jednostki korzystające z ochrony prawnej Prokuratorii Generalnej obowiązane są dostarczać jej wszelkich informacji, materiałów i akt znajdujących się w ich posiadaniu.

Art. 7

Na czele Prokuratorii Generalnej stoi Prezes, podległy Ministrowi Finansów. Prezesa Prokuratorii Generalnej powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek Ministra Finansów. Prezes kieruje działalnością całego urzędu i sprawuje nadzór nad prawidłowością toku urzędowania. Prezesa Prokuratorii Generalnej zastępuje Wiceprezes, powołany przez Ministra Finansów na wniosek Prezesa.

Art. 8

1. Siedzibą Prokuraturii Generalnej jest Warszawa.
2. Tworzy się Oddziały Prokuraturii Generalnej w siedzibach Sądów Apelacyjnych poza Warszawą, a zakres terytorialny Oddziałów określa Rada Ministrów na wniosek Ministra Finansów.
3. Na czele Oddziału stoi Prezes Oddziału Prokuraturii Generalnej podlegający Prezesowi Prokuraturii Generalnej. Prezesa Oddziału zastępuje Wiceprezes. Obu powołuje Prezes Prokuraturii Generalnej.
4. Oddziały wykonują samodzielnie swą działalność, jednak w sprawach ważnych lub wątpliwych Prezes Prokuraturii Generalnej udziela Oddziałom wskazówek lub wytycznych, które są dla nich wiążące.

Art. 9

Zastępstwo sprawowane przez Prokuratorię Generalną wykonują jej referendarze i radcowie. Może być ono również powierzone adwokatom, radcom prawnym oraz pracownikom administracji państwowej lub podmiotu prawnego, który podlega zastępstwu.

Art. 10

1. Referendarzem Prokuraturii Generalnej może być osoba, która ukończyła wyższe studia prawnicze, odbyła trzyletnią aplikację w Prokuraturii Generalnej i zdała egzamin referendarski. Egzamin ten będzie przeprowadzany z udziałem przedstawicieli sądownictwa, adwokatury i radców prawnych. Rozporządzenie Rady Ministrów wydane na wniosek Ministra Finansów określi organizację aplikacji i egzaminu. Po upływie trzech lat pełnienia funkcji referendarza urzędnik może być mianowany radcą Prokuraturii Generalnej.
2. Aplikacja odbyta w Prokuraturii Generalnej zastępuje aplikację adwokacką, a egzamin referendarski Prokuraturii Generalnej nadaje te same uprawnienia, co egzamin adwokacki.
3. W okresie do dnia 31 grudnia 1994 r., a wyjątkowo po tym terminie, referendarzem lub radcą Prokuraturii Generalnej może zostać osoba, która odbyła aplikację sądową, adwokacką, radcowską, prokuratorowską lub notarialną, zdała stosowny egzamin i wykonywała zawód sędziego, adwokata, radcy prawnego, prokuratora, notariusza oraz pracownika naukowego z tytułem profesora lub ze stopniem doktora habilitowanego nauk prawnych.

Art. 11

Referendarzy i radców Prokuraturii Generalnej obowiązuje zakaz wykonywania obsługi prawnej — poza prowadzeniem zastępstwa sądowego spraw własnych, krewnych, małżonka i osób bliskich, jeżeli sprawy te nie kolidują z obowiązkami służbowymi. Urzędnicy ci korzystają z praw adwokatów, również w przypadkach podanych powyżej.

Art. 12

1. Rada Ministrów na wniosek Ministra Finansów określi organizację Prokuraturii Generalnej, tryb objęcia jej działalnością spraw w toku oraz wynagrodzenia jej pracowników, które będzie ustalone na zasadach wynagrodzenia sądów i pracowników Sądów.
2. Minister Finansów rozstrzyga wątpliwości co do zakresu czynności Prokuraturii Generalnej. Nie dotyczy to jednak treści wydawanych opinii prawnych ani stanowiska zajmowanego przy wykonywaniu ochrony prawnej.

Art. 13

Z wyjątkiem spraw uregulowanych niniejszą ustawą, do pracowników Prokuraturii Generalnej stosuje się przepisy o urzędnikach państwowych.

Art. 14

1. W kodeksie postępowania cywilnego art. 331 dodaje się zdanie: „Podmiotom prawnym, które zastępuje Prokuratoria Generalna, doręczenia wykonuje się we właściwym urzędzie Prokuraturii”.

2. W ustawie z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz.U. Nr 16, poz. 124) do przepisu art. 66 ust. 2 dodaje się słowa: „albo referendarzy i radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej”.

3. W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych (Dz.U. Nr 19, poz. 145 ze zmianą z Dz.U. z 1989 r. Nr 33 poz. 175) do przepisu art. 25 ust. 1 pkt 3 dodaje się słowa: „albo referendarzy i radców Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej”.

Art. 15

Ustawa wchodzi w życie z dniem...

UZASADNIENIE

Załączony projekt ustawy o Prokuraturii Generalnej RP pierwotnie opracował dla Społecznej Rady Legislacyjnej były radca Prokuraturii adw. Stefan Płażek i w pierwszym półroczu 1990 r. Rada projekt rozpatrywała na kilku swych posiedzeniach. Odrębnie projekt omawiano w Katedrach Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu im. M. Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Po uwzględnieniu zgłoszonych poprawek i uzupełnień — ostateczna wersja projektu została przyjęta przez Społeczną Radę Legislacyjną w dniu 30 czerwca 1990 r. Uchwalony tekst projektu przesłano do Sejmu, Senatowi, Ministerstwa Finansów i Ministerstwa Sprawiedliwości — jednak nie stwierdzono, by sprawie tej nadano dalszy bieg.

Uzasadniając konieczność utworzenia na nowo Prokuraturii Generalnej RP po 40 latach od jej rozwiązania — trzeba wziąć pod rozwagę potrzebę odtworzenia wysokiego autorytetu prawniczego, który by państwu zapewnił jednolitą i sprawną ochronę majątku, tak bardzo zagrożoną w okresach żywiolowych przemian i przekształceń własnościowych. Brak takiego urzędu, jakim była w okresie międzywojennym Prokuratoria, naraża bowiem Skarb Państwa na ewidentne straty, z braku zapewnienia skutecznej działalności tak opiniodawczej, jak i w ramach zastępstwa sądowego. Potrzeba taka szczególnie występuje w związku z postulowaną ustawą o Skarbie Państwa, której wprowadzić w życie bez Prokuraturii Generalnej nie będzie możliwym.

Prokuratoria Generalna skuteczność swego działania opierała zawsze na zabezpieczonej swej niezależności i na właściwym doborze kadr. Projekt zmierza do podtrzymania tych zasad, a równocześnie stara się dostosować dawną strukturę organizacyjną do realiów współczesnych. Doświadczenia działalności Prokuraturii winny być wykorzystane — wrosła ona w system Prawa Polskiego od lat bardzo już dawnych: w Królestwie Polskim działała od roku 1816, w zaborze austriackim pod nazwą Prokuraturii Skarbu — od roku 1860. Wydała znakomitych cywilistów — takich, jak Roman Longchamps de Berier, Fryderyk Zoll, Jan Gwiazdomorski, Kazimierz Przybyłowski, Władysław Siedlecki. Uchwalenie ustawy umożliwi stopniową odbudowę tej instytucji, z wielką korzyścią dla majątku Rzeczypospolitej, dla jego ochrony.

Koordynatorzy: *Stefan Płażek, Mieczysław Sawczuk*

PROJEKT USTAWY ZMIENIAJĄCEJ USTAWĘ O KOMISJI KODYFIKACYJNEJ

Art. 1. W ustawie z dnia 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej (Dz.Pr. nr 44, poz. 315) wprowadza się następujące zmiany:

1. Po art. 1 dodaje się art. 1¹ w brzmieniu: „Art. 1¹. Komisja kodyfikacyjna działa przy Prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej”.

2. Art. 2 otrzymuje brzmienie: „Art. 2. Zadaniem komisji kodyfikacyjnej jest przygotowywanie projektów odpowiednich kodeksów”.

3. Po art. 2 dodaje się art. 2¹ w brzmieniu: „Art. 2¹. Komisja kodyfikacyjna przygotowuje projekty ustaw na zlecenie Sejmu, Senatu, Prezydenta RP, Rady Ministrów albo z własnej inicjatywy.

Projekt ustawy przygotowany na zlecenie komisja kodyfikacyjna przedkłada organowi, który zlecił jej przygotowanie projektu. Projekt ustawy przygotowany z własnej inicjatywy komisja kodyfikacyjna przedkłada Prezydentowi RP.

W zakresie swego działania komisja kodyfikacyjna może żądać bezpośrednio od władz, urzędów oraz od innych jednostek organizacyjnych potrzebnych jej informacji lub wyjaśnień”.

4. Art. 3 otrzymuje brzmienie: „Art. 3. Komisja kodyfikacyjna posiada własny budżet oraz otrzymuje inne środki potrzebne jej do wykonywania zadań określonych w art. 2”.

5. Art. 4 otrzymuje brzmienie: „Art. 4. Komisja kodyfikacyjna składa się z przewodniczącego, trzech jego zastępców (wiceprzewodniczących) i 30 członków. Na wniosek przewodniczącego liczba członków komisji kodyfikacyjnej może być zwiększona, jednakże nie więcej niż o dziesięciu”.

6. Art. 5 otrzymuje brzmienie: Art. 5. Przewodniczącego, wiceprzewodniczących oraz członków komisji kodyfikacyjnej powołuje Prezydent RP na wniosek Marszałka Sejmu uzgodniony z Marszałkiem Senatu”.

7. Po art. 5 dodaje się art. 5¹ w brzmieniu: „Art. 5¹. Wynagrodzenie dla przewodniczącego, wiceprzewodniczących oraz członków komisji kodyfikacyjnej określa Prezydent RP w drodze rozporządzenia.

Do wynagrodzenia pracowników administracyjnych i obsługi komisji kodyfikacyjnej stosuje się przepisy o wynagrodzeniu pracowników administracji i obsługi Urzędu Prezydenta RP”.

Art. 2. Komisja Kodyfikacyjna wznowi swoją działalność w ciągu sześciu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Minister Sprawiedliwości ogłosi w Dzienniku Ustaw jednolity tekst ustawy o komisji kodyfikacyjnej z uwzględnieniem zmian wynikających z przepisów ogłoszonych przed dniem wydania jednolitego tekstu z zastosowaniem ciągłej numeracji artykułów.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem jej ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Prowadzona obecnie przebudowa ustroju prawnego Rzeczypospolitej Polskiej polega na niezmiernie licznych nowelizacjach, niekiedy nieco obszerniejszych, zazwyczaj drobniejszych i wielokrotnych. Taki sposób reformowania obowiązującego prawa jest oczywiście niezbędny w okresie trwających przemian ustrojowych i gospodarczych oraz odchodzenia od rozwiązań

i przepisów niemal wyłącznie pochodzących z szeregu lat ciągnących się od 1944 r., nie tworzy jednakże, nie może tworzyć i nie zmierza do tworzenia zwartego systemu całości prawa. To bieżące bowiem potrzeby dostosowywania przepisów prawa do sytuacji zjawiających się w toku budowy wolnego państwa i swobodnej gospodarki przesadzają o tworzeniu odpowiednich, aktualnie wskazanych i zmieniających się przepisów.

Takiego modelu tworzenia porządku prawnego nie da się wszakże uznawać za nadający się do utrzymania w przyszłości jako stałej podstawy legislacyjnej. Niezbędne jest zatem stworzenie zwartej całości nowego porządku prawnego, systemu całkowitego, obejmującego wszystkie pola tego porządku: prawo prywatne i publiczne, prawo państwowe i administracyjne, cywilne i karne, materialne i formalne, gospodarcze, pracy, rolne, morskie itd. Całość, tzn. jej zakres i znaczenie, należy pojmować jako zestaw przepisów prawa, tworzący zwarty i wewnętrznie zgodny system, stanowiący podstawę wszystkich innych przepisów prawa, a więc jako zestaw norm włączonych do niego ze względu na stopień ich tak pojętego rzeczywistego znaczenia, nie zaś ich formalnego ujęcia np. jako kodeksów. Dokonanie tego zadania będzie wymagało nie pośpiesznej, lecz spokojnej pracy, dłuższego czasu i wielkiego wysiłku. Toteż pracę wstępną należy rozpocząć już obecnie.

Sięgając do zaszczytnej tradycji Komisji Kodyfikacyjnej powołanej w 1919 r. i pragnąc zachować ciągłość idei zrodzonej po odzyskaniu Niepodległości w 1918 r. uważamy za wskazane, niezbędne i nie cierpiące zwłoki wznowienie działalności Komisji Kodyfikacyjnej, nigdy nie zniesionej, lecz jedynie przerwanej siłą obcych mocarstw.

Spółeczna Rada Legislacyjna na swym zebraniu w dniu 18 maja 1991 r. przeprowadziła na podstawie projektu prof. dr. hab. Sylwestra Wójcika w sprawie wznowienia działalności Komisji Kodyfikacyjnej, powołanej do życia ustawą z dnia 3 czerwca 1919 r., dyskusję, w której wzięli udział: sędzia TS Kazimierz Barczyk, prof. dr Stefan Grzybowski, sędzia SN prof. dr Jerzy Ignatowicz, prof. dr Michał Kulesza, prof. dr Andrzej Mączyński, prof. dr Andrzej Miączyński, prof. dr Mieczysław Sawczuk, doc. dr Jerzy Serda, prof. dr Józef Skąpski, prof. dr Sylwester Wójcik, senator prof. dr Tadeusz Zieliński.

Dyskusja ta stanowiła podjęcie myśli wyrażonej w uchwałach kilku rad wydziałów prawa polskich uniwersytetów oraz w uchwale Senatu Akademickiego Uniwersytetu Jagiellońskiego.

W wyniku dyskusji zgodnie opowiedziano się za niezbędnością rychłego wznowienia działalności przez Komisję Kodyfikacyjną powołaną wymienioną ustawą z 3 czerwca 1919 r. o komisji kodyfikacyjnej, ogłoszoną w Dzienniku Praw z 1919 r., nr 44, poz. 315 i nigdy nie uchyloną, przy odpowiedniej nowelizacji jej tekstu.

Koordynatorzy: *Andrzej Mączyński, Sylwester Wójcik*

ZAŁOŻENIA USTROJU PRAWNEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Założenia określają generalne kierunki reformy zgodnie z ustaleniami „okrągłego stołu”. „Grupa robocza ds. samorządu terytorialnego uznała, że ustanowienie samorządu terytorialnego i zagwarantowanie w Konstytucji prawa społeczności lokalnych do samorządu jest koniecznością. Warunkiem realizacji tego prawa jest upodmiotowienie społeczności lokalnej — traktowanie samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej oraz podmiotu obrotu cywilnoprawnego. Wyrażać się to powinno w:

- samodzielności funkcjonalnej jednostek samorządu terytorialnego, gwarantowanej posiadaniem własnych organów ustrojowych, oraz w ograniczeniu nadzoru nad samorządem do zapewnienia legalności jego działań;

- samodzielności majątkowej i finansowej;

- demokratycznym sposobie wyłaniania organów uchwałodawczych.

Samorząd terytorialny jest formą realizacji władzy publicznej przez instytucje terenowe w zakresie spraw publicznych o znaczeniu lokalnym. W takim znaczeniu mieści się on w ogólnopaństwowym porządku ustrojowo-prawnym” (z Protokołu końcowego obrad „okrągłego stołu”).

1. ZAŁOŻENIA OGÓLNE

1.1. Samorząd terytorialny jest związkiem zrzeszającym na mocy ustawy mieszkańców określonego obszaru. Warunkiem faktycznym istnienia samorządu jest dysponowanie przez każdego z tych mieszkańców pełnią praw i swobód obywatelskich oraz gospodarczych.

1.2. Samorządy terytorialne są samodzielnymi jednostkami działającymi w ramach struktur politycznych, gospodarczych i społecznych państwa. Są one odrębne od administracji państwowej. Rady jako organy przedstawicielskie samorządu nie mogą jednocześnie reprezentować władzy państwowej. Konieczne jest odrzucenie zasady „jednolitej władzy państwowej”.

1.3. Żadne partie polityczne nie mogą w sposób władczy ingerować w działalność samorządu. Ich programy polityczne będą reprezentowane jedynie przez ich członków, którzy zostaną wybrani radnymi w demokratycznych wyborach.

1.4. Ograniczenia swobód samorządów wynikające z interesów ogólnonarodowych winny być formułowane w trybie ustawowym. Rząd może zlecać samorządom realizację zadań administracji państwowej w granicach wyznaczonych przez ustawę.

1.5. Organy samorządów mają być wybierane demokratycznie, a ordynacja wyborcza ma gwarantować wszystkim obywatelom realizację konstytucyjnego prawa do czynnego i biernego uczestnictwa w wyborach.

2. SAMORZĄD MIAST I GMIN

2.1. Miasta i gminy powinny stać się jednostkami w pełni samorządowymi. Powinny one być podmiotami prawa publicznego i cywilnego.

2.2. Kompetencje samorządów powinny być określone jednoznacznie. Władze lokalne powinny mieć prawo podejmowania działań z własnej inicjatywy w każdym zakresie nie zastrzeżonym do wyłącznej kompetencji administracji państwowej. Procedury nadzoru nad

działalnością władz lokalnych winny być określone w konstytucji lub w drodze ustawowej i dotyczyć jedynie zgodności tej działalności z prawem.

2.3. Samorządy muszą posiadać własne organy wykonawcze, a więc administrację komunalną, nie podporządkowaną administracji państwowej. Władze lokalne powinny same określać swe struktury organizacyjne i procedury realizacji swych zadań (m.in. komunalne prawo budżetowe). Pracownicy komunalni powinni być angażowani na podstawie wyłącznej decyzji rady miejskiej lub gminnej albo jej organów.

2.4. Samorządy jako osoby prawne będą posiadać własne mienie (grunty, budynki i budowle, ruchomości, przedsiębiorstwa, prawa majątkowe, środki finansowe itp.), którym będą mogły dysponować w ramach przepisów regulujących cywilnoprawny obrót mieniem publicznym.

2.5. Integralną częścią prawnego ustroju samorządu lokalnego jest jego gospodarka finansowa. Ustawowe kompetencje organów samorządu obejmują m.in. uprawnienia do podejmowania samodzielnych decyzji o wykorzystaniu posiadanych środków pieniężnych.

2.6. Każdy samorząd miasta i gminy posiada własny budżet lokalny odrębny od budżetu państwa. Budżet ten obejmuje wszystkie rodzaje wpływów uzyskiwanych przez samorząd, a całość wpływów służy finansowaniu całości zadań.

2.7. Nie można liczyć na finansową samowystarczalność samorządów terytorialnych opartą o dochody własne (podatki i opłaty, wpływy od przedsiębiorstw komunalnych, z dzierżawy i sprzedaży terenów i budynków, pożyczki), konieczne są dotacje ogólne należne samorządowi lokalnemu z mocy prawa. Dotacje te powinny uwzględniać różnice istniejące między miastami i gminami w gęstości zaludnienia, warunkach geograficznych, rozwoju gospodarczym itd.

2.8. Realizacja dotowania samorządu lokalnego wymaga między innymi: określenia na okresy wieloletnie gwarantowanego poziomu dotacji ogólnej dla samorządów miast i gmin z budżetu państwa, obliczania wysokości dotacji należnej poszczególnym jednostkom w oparciu o zobiektywizowane kryteria, bezpośredniego rozdzielania dotacji z budżetu państwa pomiędzy poszczególne miasta i gminy.

2.9. Gospodarkę budżetową samorządu kontroluje organizm fachowy, usytuowany na szczeblu ponadpodstawowym, złożony z osób powołanych przez rząd i samorządy lokalne.

2.10 Samorządy powinny mieć zapewnioną opiekę sądową, a więc prawo do zwracania się do organów sądowych w celu ochrony decyzji administracji państwowej i odwołania się do sądów dla rozstrzygnięcia sporów.

3. WOJEWÓDZTWA I SPOSÓB ZARZĄDZANIA SPRAWAMI PONADLOKALNYMI

3.1. Zarząd wojewódzki wymaga innego modelu niż organizacja władz miast i gmin. Istnieje znacznie słabszy stopień identyfikacji ludzi z województwem niż z poszczególnym miastem i gminą. Silne obecne powiązanie województw i urzędów wojewódzkich z władzami centralnymi praktycznie uniemożliwia ich przekształcenie w rzeczywiste samorządy. W przeszłości niezbędne będzie dokonanie zmian podziału administracyjnego, a zatem nie należy wprowadzać takich rozwiązań modelowych, które by te zmiany wykluczały.

3.2. Województwa powinny być w każdym razie na obecnym etapie uznane za domenę administracji państwowej, wojewodowie będą przedstawicielami rządu, a urzędy wojewódzkie agendami terenowymi władz centralnych. W związku z tym województwa nie mogą posiadać osobowości prawnej ani własnego mienia.

3.3. Działalność administracji wojewódzkiej musi być poddana nadzorowi społecznemu. Rolę tę powinna spełniać rada wojewódzka, reprezentująca samorządy miast i gmin.

3.4. Granica kompetencji między województwami a miastami i gminami będzie jednocześnie linią podziału sfery odpowiedzialności i gospodarki państwowej od sfery działalności samorządów. Podporządkowanie hierarchiczne musi być odrzucone, a zasady współdziałania powinny być uregulowane ustawowo.

3.5. Władze lokalne powinny być uprawnione do tworzenia związków dla wspomagania i obrony swych wspólnych interesów, jak również w celu świadczenia na większym obszarze usług wymagających wspólnych działań — swym członkom.

3.6. Powinien powstać ogólnokrajowy związek miast i gmin dla reprezentowania interesów społeczności lokalnych w stosunku do władz państwowych oraz dla organizowania współpracy i wymiany doświadczeń.

4. SAMORZĄDY MIESZKAŃCÓW

4.1. Samorządy mieszkańców w sołectwach i na obszarach miejskich stanowią istotne ogniwo umożliwiające bezpośredni udział ludności w rozwiązywaniu swych problemów oraz szkołę demokratycznej kultury politycznej. Samorządy mieszkańców powinny być organami samorządów miast i gmin, działać w ramach określonych kompetencji, dysponować przydzielonymi środkami oraz posiadać jednoznacznie wyznaczony zakres odpowiedzialności.

5. PROGRAM REALIZACJI

5.1. Proces realizacji nowego modelu ustrojowego wymaga kompleksowej regulacji prawnej oraz przygotowania społeczności miast i gmin do przejęcia spraw lokalnych.

5.2. Proces powinien być przeprowadzony w taki sposób, aby nie uległa zakłóceniu praca aktualnie działającej administracji i gospodarki lokalnej.

5.3. Proces legislacyjny powinien być przeprowadzony z pełną starannością, a zarazem na tyle szybko, aby możliwe było przyspieszenie wyborów do samorządu terytorialnego.

5.4. Korekty granic podziału terytorialnego stopnia podstawowego powinny być dokonane przed wprowadzeniem w życie nowego ustroju samorządu miast i gmin.

5.5. W okresie między wyborami do Sejmu PRL a wyborami do samorządu terytorialnego (rad narodowych) należy zapewnić nowo utworzonym, legalnie działającym stowarzyszeniom uczestnictwo w pracach rad, ich komisji i niektórych innych organów o składzie społecznym. Stworzyć należy możliwość udziału tych stowarzyszeń w kontrolach społecznych, zgłaszaniu wniosków pod adresem rad i ich organów oraz wyrażania opinii w sprawach objętych kompetencją rad narodowych.

PROTOKÓŁ POSIEDZENIA SPOŁECZNEJ RADY LEGISLACYJNEJ CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH

odbytego dnia 4 marca 1989 r. w Sali Senackiej Collegium Novum
Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

Udział w posiedzeniu wzięły 33 osoby według załączonej listy. Posiedzenie rozpoczęło się o godz. 11⁰⁰.

Obrazy otworzył, witając zgromadzonych, prof. dr Stefan GRZYBOWSKI, któremu zebrani powierzyli przez aklamację przewodniczenie zebrania.

Następnie głos zabrał Kazimierz BARCZYK, przedstawiając pokrótce okoliczności powstania Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych w 1981 r., działalność Centrum obejmującą opracowywanie projektów ustaw w różnych dziedzinach prawa oraz wyniki tych prac. Uzupełniając to wystąpienie, prof. dr Tadeusz ZIELIŃSKI podkreślił rolę sędziego Kazimierza Barczyka w organizacji prac Centrum, a prof. Stefan GRZYBOWSKI wskazał, iż prace kontynuowano także po 13 grudnia 1981 r.

Prof. dr Adam STRZEMBOSZ zreferował dotychczasowe wyniki rozmów „okrągłego stołu”, zwłaszcza w dziedzinie prawa i sądów. Wskazał, że uzgodniono powołanie Krajowej Rady Sądownictwa jako organu upoważnionego do powoływania sędziów, uzgodniono likwidację kadencyjności sędziów Sądu Najwyższego oraz zniesienie przepisu dotyczącego tzw. rękojmi wykonywania obowiązków sędziego, uregulowano także sprawę uposażeń w sądownictwie. Nie doszło natomiast do porozumienia w kwestii likwidacji Prokuratury Generalnej i włączenia Prokuratury do resortu sprawiedliwości.

Prof. Strzembosz przedstawił następnie pogląd na dalszą rolę Centrum i kierunki jego prac. Wspominając o tym, że obecnie istnieje szereg różnych ciał, komisji i instytucji społecznych zajmujących się pracami ustawodawczymi (jak np. Towarzystwo Przyjaciół „Powściągliwość i Praca”, Komitet Helsiński), stwierdził, że rolą Centrum winno być koordynowanie tych prac z zachowaniem ich pluralizmu. Za najpilniejszą w obecnym okresie uznał potrzebę nowych kodyfikacji karnych, problematykę ustawodawstwa gospodarczego, ochrony prawnej pracowników, nowego modelu sądownictwa, przepisów dotyczących samorządu terytorialnego, a także zmianę prawa konstytucyjnego. Pilnej reformy wymaga także prawo wykroczeń, w której to dziedzinie kolegia powinny być w pierwszej kolejności pozbawione prawa decydowania o pozbawieniu wolności oraz o przepadku mienia.

Prof. dr Tadeusz ZIELIŃSKI nawiązał do odbytego w czerwcu 1984 r. VII Zjazdu Katedry Prawa Pracy, na który zaproszony został Lech Wałęsa. Prof. Zieliński odczytał list Lecha Wałęsy, skierowany do uczestników owego Zjazdu, w którym to liście przewodniczący „Solidarności” wskazał m.in., iż nowy ustrój pracy musi się oprzeć na zasadzie jej podmiotowości, a zasadniczą w tym rolę winno odgrywać prawo — będące porządkiem, któremu podlegają tak rządzący, jak i rządzeni. Nawiązując do obrad „okrągłego stołu”, prof. Zieliński przedstawił wyniki rozmów w dziedzinie pluralizmu związkowego. Zgodnie z koncepcją tzw. małej nowelizacji ustawy związkowej jednym aktem miałyby zostać zarejestrowany w Sądzie Wojewódzkim w Warszawie jeden ogólnokrajowy związek zawodowy.

Następnie prof. Zieliński przeszedł do spraw organizacyjnych Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, wskazując, że w obecnym stanie prawnym Centrum nie może

funkcjonować przy NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, gdyż sędziowie, podobnie jak inni mianowani funkcjonariusze państwowi, nie mają możliwości zrzeszania się w związki zawodowe. Centrum może natomiast funkcjonować przy Radzie Legislacyjnej jako organie społecznym, gdyż jego zdaniem Społeczna Rada Legislacyjna jako inicjatywa obywatelska może funkcjonować bez formalnej legalizacji. Na koniec zadeklarował — jako jeden z członków Komitetu Helsińskiego w Polsce — pomoc tego Komitetu i chęć współpracy z Centrum, przedstawiając, że w posiedzeniu biorą udział także inni członkowie KH, mianowicie Pani Sędzia Zofia Wasilkowska i Pan Mecenas Marek Nowicki.

Prof. dr Stefan GRZYBOWSKI zaproponował powołanie na wiceprzewodniczącego Społecznej Rady Legislacyjnej prof. dr. Adama Strzembosza, co zebrani przyjęli przez aklamację.

Kazimierz BARCZYK przedstawił zebrany biorącą udział w posiedzeniu prof. Ewę Brandley-Elias z USA, akredytowaną przy Komisji ds. Praw Człowieka ONZ.

Następnie rozpoczęła się dyskusja nad powołaniem zespołów roboczych Centrum. K. BARCZYK przypomniał dotychczasowy podział prac w ramach Centrum przed 13 grudnia 1981 r.

Prof. dr Józef SKĄPSKI stwierdził, iż zespoły powinny patrzeć bardziej całościowo na pewne dziedziny prawa i zaproponował powołanie zespołów: prawa cywilnego, prawa karnego oraz prawa prasowego i autorskiego.

Prof. dr Andrzej ZOLL zaproponował, aby zespoły miały charakter ogólny, a ewentualnie w ramach zespołów mogły działać podzespoły do spraw nowelizacji czy opracowania poszczególnych aktów prawnych.

Prof. Czesława ŻUŁAWSKA poparła stanowiska prof. prof. Zolla i Skąpskiego, uznając, że nowy podział tematyczny jest niezbędny i powinien nawiązywać do obecnej sytuacji społeczno-politycznej. Niektóre zagadnienia straciły aktualność, np. w zakresie ochrony konsumenta wydano w 1983 r. przepisy o sprzedaży detalicznej oparte na projektach przygotowanych w ramach Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. Zgłosiła wniosek o powołanie dwóch zespołów cywilistycznych: jednego zajmującego się problematyką związaną z obrotem, a drugiego z zakresu prawa rzeczowego, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki ochrony własności.

Prof. dr Józef SKĄPSKI nawiązując do wypowiedzi prof. Żuławskiej stwierdził, że jego zdaniem należy powołać jeden zespół prawa cywilnego, a w jego ramach — ewentualne podzespoły.

Prof. dr Andrzej WASILEWSKI popierając prof. Skąpskiego uznał konieczność powołania zespołów ogólnych, a w ich ramach wyodrębnienia grup, które nazwał grupami roboczymi. Wskazał także na potrzebę powoływania grup interdyscyplinarnych.

Prof. dr Stanisław WALTOŚ wypowiedział się za tworzeniem zespołów ogólnych, a w ich ramach — ewentualnych podzespołów. Położył przy tym nacisk na konieczność zachowania dwóch zasad organizacyjnych: po pierwsze, zespoły nie mogą być zbyt duże, a po drugie, muszą być reprezentatywne, a więc obejmujące przedstawicieli ośrodków z całego kraju. Podniósł pilną potrzebę powołania zespołu, który zająłby się doraźnymi zmianami prawa prasowego i zaproponował, aby do zespołu tego weszli: doc. Serda, doc. Barta, dr Izabela Dobosz i red. Falkowska. Pilną potrzebą jest też powołanie zespołu konstytucyjnego, a do pracy w tym zespole zaproponował prof. J. Zakrzewską i dr. J. Ciemińskiego, przy czym sam jest skłonny współdziałać z tym zespołem, podobnie jak i prof. Zieliński. Poruszył także sprawę potrzeby zmian ustawy o adwokaturze.

Red. Wanda FALKOWSKA postulowała, aby zespół do spraw prawa prasowego objął swoimi pracami także ustawę o cenzurze jako wymagającą zmian.

Prof. dr Tadeusz ZIELIŃSKI nawiązując do poprzedniego głosu uznał za konieczne powołanie odrębnego zespołu do spraw cenzury.

Prof. dr Adam STRZEMBOSZ zwrócił się z wnioskiem o przysyłanie opracowań poszczególnych zespołów do Komisji Prawa Komitetu Obywatelskiego przy Przewodniczącym NSZZ „Solidarność” Lechu Wałęsie.

Prof. dr Franciszek STUDNICKI zwrócił uwagę, że w warunkach rewolucji technicznej przepisy prawne powinny być opracowywane w sposób umożliwiający ich zapis komputerowy,

co jest już stosowane w niektórych krajach zachodnich. Wobec tego także i przy pracach Centrum problem ten należałoby uwzględnić.

Prof. dr Stefan GRZYBOWSKI uważa, że należy pozostawić dotychczas istniejące zespoły, a ponadto powołać zespół prawa cywilnego. Na jego wniosek zebrani postanowili powołać następujące zespoły:

1. Prawa karnego pod przewodnictwem prof. dr. Andrzeja Zolla.
2. Prawa cywilnego, który zorganizuje prof. dr Stefan Grzybowski.
3. Prawa konstytucyjnego, przy czym prof. Strzembosz wnioskuje o zasilenie zespołu konstytucyjnego zespołem działającym w Warszawie przy Towarzystwie Przyjaciół „Powściągliwość i Praca”, którym kierują prof. Janina Zakrzewska i dr Jerzy Ciemniowski. Wniosek ten poparła p. sędzia Zofia Wasilkowska.

4. Do spraw samorządu terytorialnego; na wniosek prof. Wasilewskiego postanowiono zwrócić się o współdziałanie tego zespołu z działającym na Uniwersytecie Warszawskim podobnym zespołem, kierowanym przez dr. Michała Kuleszę.

5. Prawa prasowego i cenzury — pod kierunkiem doc. Serdy i red. Falkowskiej.

6. Do spraw problematyki wymiaru sprawiedliwości — pod przewodnictwem p. sędzi Zofii Wasilkowskiej, przy udziale mec. Zbigniewa Dyki, mgr. Aleksandra Herzoga, mec. Jacka Żuławskiego i mec. Stefana Płazka.

7. Prawa pracy — pod kierunkiem prof. Tadeusza Zielińskiego i sędziego Zygmunta Bidzińskiego.

8. Techniki kodyfikacyjnej — zgodnie z wnioskiem prof. Studnickiego, należy zwrócić się o udział w pracy tego zespołu do prof. Z. Ziemińskiego z UAM w Poznaniu, dr Ewy Kustry z UMK w Toruniu i p. S. Wronkowskiej.

Prof. dr Tadeusz ZIELIŃSKI poruszył sprawę finansowania prac Centrum.

Prof. Adam STRZEMBOSZ oświadczył, że zajmuje się ustaleniem możliwości finansowania prac Centrum ze środków NSZZ „Solidarność”.

Mec. dr Andrzej ROZMARYNOWICZ przeczytał tekst listu do Przewodniczącego NSZZ „Solidarność” Lecha Wałęsy o podjęciu działalności przez Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. Zebrani przyjęli jednogłośnie treść listu.

Sędzia Jerzy ZAWISTOWSKI zaproponował przekazanie informacji o reaktywowaniu Centrum do prasy. W związku z tym mec. Andrzej ROZMARYNOWICZ zapewnił, że informację taką oraz list do Lecha Wałęsy przekaże redakcji „Tygodnika Powszechnego” i postara się o ich wydrukowanie.

Kazimierz BARCZYK zaproponował podjęcie uchwały przez uczestników zebrania i przekazanie jej Ministrowi Sprawiedliwości oraz uczestnikom obrad „okrągłego stołu”.

Mgr Aleksander HERZOG przeczytał projekt uchwały.

Prof. dr Józef SKĄPSKI uznał, że podjęcie uchwały nie jest konieczne, natomiast niezbędna jest informacja o przebiegu dzisiejszych obrad i do tego celu może posłużyć projekt uchwały.

Prof. dr Adam STRZEMBOSZ poparł zdanie przedmówcy.

Zebrani postanowili ostatecznie nie podejmować uchwały w przedstawionej postaci.

Posiedzenie zamknął prof. dr Stefan GRZYBOWSKI, dziękując uczestnikom za udział.

Protokołowała mgr Magdalena Herzog

**SKRÓCONA INFORMACJA
SEKRETARZA SPOŁECZNEJ RADY LEGISLACYJNEJ KAZIMIERZA BARCZYKA
O DOTYCHCZASOWYCH PRACACH
CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH**

I. W dniu 17.01.1981 r. w krakowskim sądzie miało miejsce I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, które powołało Komisję Kodyfikacyjną ds. Noweli-

zacji Prawa Karnego na czele z prof. dr. Władysławem Wolterem, a także zespół ds. nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych. Opowiedziano się za opracowaniem gwarancji prawnych Sierpnia '80 oraz zespoleniem prac prawników teoretyków i praktyków w przygotowaniu społecznych projektów nowelizacji licznych ustaw wywołujących niezbędne zmiany strukturalne.

II. 13–14.06.1981 r. w auli UJ zostało zorganizowane II Ogólnopolskie Forum Prawników połączone z wyborem Społecznej Rady Legislacyjnej i dyskusją nad społecznymi projektami:

- 1) kodeksu karnego komisji prof. Władysława Woltera, referentem był prof. dr Andrzej Zoll,
- 2) dwoma wariantami kodeksu postępowania karnego prof. Stanisława Waltosia i dr. adw. Kazimierza Ostrowskiego oraz prof. dr. Alfreda Kaftala,
- 3) wstępными projektami kodeksu karnego wykonawczego doc. dr. Andrzeja Rzeplińskiego oraz kodeksu wykroczeń prof. dr. Andrzeja Zolla i doc. dr. Lecha Falandysza,
- 4) ustawy o Sądzie Najwyższym — SSN Zofii Wasilkowskiej i SSN Stanisława Rudnickiego,
- 5) USP — prof. dr. Adama Strzembosza i zespołu sędziów głównie z Krakowa,
- 6) ustawy o Prokuraturze — dwa warianty prof. Aleksandra Herzoga i prof. Krzysztofa Bachmińskiego,

7) ustawy o adwokaturze — Naczelnej Rady Adwokackiej,

8) ustawy o radcach prawnych — dwa warianty Stowarzyszenia Radców Prawnych i KKK,

9) wstępными założeniami zmiany przepisów o MO i MSW.

III. W październiku 1981 r. Komisja ds. Prawa Gospodarczego prof. dr. Stanisława Włodyki opracowała projekt ustawy o przedsiębiorstwie i samorządzie załogi, będący kompromisem pomiędzy projektem rządowym i „Sieci”, a w konsekwencji podstawą uchwalonej ustawy.

IV. W dniach 28–29.10.1981 r. w auli UJ odbyło się III Ogólnopolskie Forum Prawników połączone z dyskusją nad społecznym projektem kodeksu pracy (prawie 150 stron wraz z uzasadnieniem) opracowanym przez Komisję Kodyfikacyjną prof. Tadeusza Zielińskiego, a także nad ustawą wypadkową — referent sędzia dr Zygmunt Bidziński.

V. W czasie obrad III Ogólnopolskiego Forum Prawników miało miejsce w Collegium Maius pierwsze posiedzenie Społecznej Rady Legislacyjnej, składającej się z 21 wybitnych teoretyków i tyłuż praktyków oraz osób o dużym autorytecie społecznym.

Po ukonstytuowaniu się Rady jej przewodnictwo objął nestor polskich prawników b. rektor UJ prof. dr Stefan Grzybowski, wiceprzewodniczącymi zostali b. Minister Sprawiedliwości i SSN Zofia Wasilkowska, prof. dr Władysław Wolter, przew. Komitetu Nauk Prawnych PAN prof. dr Waław Szubert oraz doradca Episkopatu Polski adw. dr Andrzej Rozmarynowicz, sekretarzem Rady został sędzia Kazimierz Barczyk.

Za główny cel swojej działalności Społeczna Rada Legislacyjna przyjęła inicjowanie i opracowywanie społecznych projektów ustaw oraz opiniowanie w imieniu niezależnych środowisk przedkładanych projektów aktów prawnych. Opracowywane i opiniowane projekty ustaw przez COIU i SRL podlegały jednemu kryterium — najlepszej woli i wiedzy. SRL po ukonstytuowaniu złożyła wizytę metropolicie krakowskiemu Franciszkowi Kardynałowi Macharskiemu.

VI. W połowie stycznia 1982 r. miało się odbyć kolejne IV Ogólnopolskie Forum Prawników poświęcone ochronie konsumentów. Wobec wprowadzenia stanu wojennego opracowane i wydrukowane w formie 150-stronicowej książki materiały nie zostały rozpowszechnione, lecz w całości przeznaczono je na przemiał. Pracami Komisji kierowały wspólnie prof. dr Czesława Żuławska i prof. dr Ewa Łętowska.

VII. W listopadzie 1981 r. COIU wydało 2 kolejne publikacje książkowe — propozycje zmian z zakresu prawa konstytucyjnego — dr. hab. Andrzeja Kubasa oraz założenia nowelizowanej ordynacji wyborczej dr. Tadeusza Syryjczyka i dr. Krzysztofa Pleszki.

VIII. Prace nad społecznym projektem „Prawa prasowego” zostały zakończone 12.12.1981 r. na 2 godziny przed wprowadzeniem stanu wojennego — Komisja prof. dr. Andrzeja Kopffa i prof. dr. Stanisława Waltosia.

IX. Prace z zakresu prawa rolnego w Komisji prof. dr. Waleriana Pańko były bardzo poważnie zaawansowane. W grudniu 1981 r. została zorganizowana konferencja naukowa

w Domu Pracy Twórczej UJ w Modlnicy z udziałem kilkudziesięciu pracowników naukowych z całej Polski. Punktem wyjścia tych prac było Porozumienie Ustrzyckie.

X. W zakresie bardzo szerokiego prawa administracyjnego podjęła prace Komisja prof. dr. Waclawa Dawidowicza i prof. dr. Andrzeja Wasilewskiego, który opracował projekt ustawy o dostępie do informacji.

Zespół prof. dr. Stanisława Piątkowskiego podjął prace nad ustawą o gospodarce terenami. Problematyką ochrony środowiska zajął się doc. dr Bogusław Gawlik.

Z kolei na czele zespołu opracowującego zmiany w prawie wyznaniowym stanął adw. dr Andrzej Rozmarynowicz.

Współpracownicy prof. dr. Stefana Grzybowskiego i prof. dr. Andrzeja Kopffa zaniechali przygotowywania społecznych projektów nowelizacji prawa autorskiego i wynalazczego, albowiem prawie wszystkie swoje propozycje przeprowadzili w kierowanej przez siebie komisji rządowej.

Należy podkreślić, że w pracach Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych uczestniczyli bardzo licznie najwybitniejsi polscy prawnicy, w sprawach zmian prawa karnego referaty wygłoszono w imieniu bodaj wszystkich polskich katedr uniwersyteckich. Podobnie było w innych dziedzinach prawa.

COIU i SRL stały się — przy współudziale ponad 200 stałych współpracowników teoretyków i praktyków — „laboratorium prawnym” służącym niezależnemu ruchowi społecznemu NSZZ „Solidarność” i Rzeczypospolitej.

Projekty nowelizacji ustaw zawierały propozycje nowych rozwiązań prawnych wraz z uzasadnieniem, były one publikowane w kilkuset egzemplarzach, dyskutowane w różnych środowiskach Polski, a następnie przesyłane Sejmowi i rządowi.

Społeczne projekty ustaw były przedmiotem szeregu porównawczych opracowań naukowych (na prośbę kilku zagranicznych ośrodków uniwersyteckich projekty nasze przesłaliśmy do Europy Zachodniej, USA i Kanady).

W ostatnich latach wybitny historyk państwa i prawa, prorektor UJ, prof. dr Stanisław Grodziski opracował przy współudziale prof. dr. Andrzeja Zolla i Kazimierza Barczyka liczące ponad 2000 stron maszynopisu projekty i materiały Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych.

Prace te od nowa zintensyfikowane i kontynuowane mogą i powinny być wykorzystywane w nowym Sejmie i Senacie, służyć niezależnym posłom, senatorom z kręgów Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”.

Kazimierz Barczyk

LITA UCZESTNIKÓW CENTRUM INICJATYW USTAWODAWCZYCH NA POSIEDZENIU W DNIU 4 MARCA 1989 R.

- | | | |
|--------------------------|------------------------------|--------------------------------|
| 1. Zofia Wasilkowska | 12. Władysław Mąciór | 23. Zenon Martyniak |
| 2. Andrzej Rozmarynowicz | 13. Lech Falandysz | 24. Jerzy Zawistowski |
| 3. Zofia Radzikowska | 14. Marek A. Nowicki | 25. Andrzej Zoll |
| 4. Kazimierz Barczyk | 15. Andrzej Wasilewski | 26. Stefan Płażek |
| 5. Aleksander Herzog | 16. Bogusław Gawlik | 27. Jerzy Serda |
| 6. Zbigniew Dyka | 17. Józef Skąpski | 28. Janusz Barta |
| 7. Tadeusz Zieliński | 18. Stanisław Grodziski | 29. Czesława Żuławska |
| 8. Stanisław Waltoś | 19. Ewa Brandley-Elias (USA) | 30. Jacek Żuławski |
| 9. Kazimierz Ostrowski | 20. Katarzyna Kętrzyńska | 31. Eugeniusz Bogomilski |
| 10. Franciszek Studnicki | 21. Dominik Tyburski | 32. Magdalena Herzog |
| 11. Wanda Falkowska | 22. Zygmunt Bidziński | 33. Ks. prof. Tadeusz Pieronek |

PROTOKÓŁ POSIEDZENIA SPOŁECZNEJ RADY LEGISLACYJNEJ CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH

odbytego dnia 7 lipca 1989 r.
w Collegium Maius Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie

W posiedzeniu uczestniczyli:

1. Kazimierz Barczyk, sędzia Trybunału Stanu
2. dr Zygmunt Bidziński, sędzia
3. prof. dr Tomasz Dybowski
4. doc. dr Bogusław Gawlik
5. prof. dr Stefan Grzybowski
6. mgr Aleksander Herzog, radca prawny
7. Józef Jungiewicz, poseł ziemi nowosądeckiej
8. prof. dr Andrzej Kopff
9. prof. dr Andrzej Mączyński
10. prof. dr Walerian Pańko, poseł
11. mgr Stefan Płazek, radca prawny
12. dr Andrzej Rozmarynowicz, senator
13. prof. dr Mieczysław Sawczuk
14. prof. dr Józef Skąpski
15. prof. dr Franciszek Studnicki
16. prof. dr Stanisław Waltoś
17. prof. dr Andrzej Wasilewski
18. SSN Zofia Wasilkowska, sędzia Sądu Najwyższego
19. dr Andrzej Wielowieyski, wicemarszałek Senatu
20. prof. dr Stanisław Włodyka
21. prof. dr Tadeusz Zieliński, senator
22. prof. dr Zygmunt Ziemiński
23. prof. dr Czesława Żuławska.

Posiedzenie otworzył przewodniczący obradom prof. dr Stefan Grzybowski, który przedstawił porządek dzienny zebrania, obejmujący dwie części: 1) omówienie programu działania Rady, 2) wstępną analizę poszczególnych zespołów.

Prof. Grzybowski poinformował, iż do Rady wpłynął projekt nowego prawa spółdzielczego, opracowany przez Stowarzyszenie dla Odnowy Prawa Spółdzielczego.

Kazimierz Barczyk zreferował działania podjęte po poprzednim posiedzeniu odbytym 4 marca 1989 r. Poinformował, że wszyscy członkowie Rady otrzymali protokół z poprzedniego posiedzenia. Zwrócił uwagę, że w obecnej zmienionej sytuacji na Centrum spoczywa obowiązek przedstawienia projektów ustaw. Nawiązując do artykułu prof. Adama Strzembosza w 5 numerze Tygodnika „Solidarność” wskazał na potrzebę objęcia pracami Rady projektu ustawy o Naczelnej Radzie Sądowniczej. Wskazując na powstanie Biura Senatu i instytucji doradców Senatu, który jest organem państwowym, rozważał możliwość połączenia elementów formuły

społecznej Centrum z możliwościami finansowo-organizacyjnymi Senatu. Postulował powołanie w ramach kancelarii Senatu biura filialnego do obsługi Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych z siedzibą w Krakowie. Nawiązując do kwestii finansowych Społecznej Rady Legislacyjnej poinformował, iż w dyspozycji Rady znajduje się kwota jednego miliona złotych na wydatki związane z obsługą techniczną posiedzeń Rady.

Dr Andrzej Wielowieyski oświadczył, że podejmie poruszone sprawy organizacyjne, lecz pragnie zabrać głos w dalszej kolejności, po zapoznaniu się ze stanowiskami innych członków Rady.

Prof. dr Stanisław Włodyka zabierając głos w sprawie usytuowania Rady wskazał, że poprzednio miała ona charakter całkowicie społeczny, obecnie jednak sytuacja uległa zmianie po zalegalizowaniu opozycji i wyborach. Istnieje Komisja Kodyfikacyjna przy Ministrze Sprawiedliwości, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów i inne podobne ciała. Żeby prace Rady były użyteczne i nie miały charakteru prac pozornych, musi być jasne, komu ma Rada służyć i na czym jej działalność ma polegać. Miejscem Społecznej Rady Legislacyjnej może być albo Obywatelski Klub Parlamentarny — w formie ciała doradczego do niego, albo też ciało doradcze dla Senatu. On sam przychylił się raczej do rozwiązania pierwszego. Głównym zadaniem Rady byłyby nie inicjatywy ustawodawcze, lecz działalność opiniodawcza wobec rządowych projektów ustaw, które będą wpływać do Sejmu i Senatu. Inicjatywy ustawodawcze powinny być drugim odcinkiem działalności Rady i to w formie działalności doradczej i opiniodawczej dla tych inicjatyw, z którymi będą występować posłowie opozycyjni i Senat. W konsekwencji trzeba rozszerzyć skład zespołów i tak je zestawić, aby były w stanie podołać obowiązkowi. Przechodząc do sprawy organizacji procesu legislacyjnego w Polsce zwrócił uwagę, że wymaga on zmian w kierunku uproszczenia. Podkreślił zjawisko galopującej „inflacji prawa”, co każe zastanowić się, kiedy należy ingerować za pośrednictwem normy prawnej w proces życia społecznego.

Prof. dr Józef Skąpski przychylił się do stanowiska, że Rada nie może być umiejscowiona przy Senacie, wskazując, że główny ciężar prac będzie spoczywał na Sejmie. Apelując, aby nie mnożyć ciał, poparł pogląd działania Rady przy Obywatelskim Klubie Parlamentarnym, skupiającym zarówno posłów, jak i senatorów. Przypomniał instytucję „doradców Sejmu”, których rola nie była dobra: albo kiwali głowami, albo głos ich nie był słuchany. Wskazując, iż komisje sejmowe ze względu na niekompetencję popsuły wiele projektów ustaw, powiedział, że należy zwrócić uwagę na obsługę prawną komisji. Mówiąc o sposobie legislacji zadeklarował się jako przeciwnik ustawy o tworzeniu prawa i skrytykował proponowane przez władze stanowiska „legislatorów”. Jego zdaniem projekty ustaw winny być opracowywane przez niewielkie grono osób, a pozytywnym przykładem może być ustawa o stosunku państwa do Kościoła. Rada powinna wyszukiwać fachowców.

Prof. dr Zygmunt Ziemiński wskazał, że praca Rady powinna zacząć się od rodzaju „pogotowia ratunkowego” dla Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, co narzucają względy praktyczne, gdyż w Sejmie i Senacie brakuje fachowców mogących opracowywać projekty. Zachodzi więc obawa, że urzędnicy z Ministerstwa Sprawiedliwości będą dominować nad komisjami sejmowymi. Bez ogólnej koncepcji prawotwórstwa zapanuje chaos. Zadeklarował gotowość przygotowania w ciągu dwóch tygodni dla posłów i senatorów nie będących prawnikami opracowania w rodzaju kompendium na temat teorii legislacji. Nie zgadzając się ze stanowiskiem prof. Skąpskiego podkreślił, że należy rozważyć sprawę koncepcji tworzenia prawa, zwrócić uwagę na teorię prawa, gdyż obecne ustawodawstwo jest produktem przypadkowych ustaleń, potrzeby chwili.

Prof. dr Andrzej Kopff uważa, że Rada powinna mieć status komitetu pracującego społecznie, powiązanego z OKP. Powinna oprócz wypowiedziania opinii o projektach otrzymywanych z Sejmu i Senatu mieć inicjatywę zwracania uwagi na to, co zdaniem Rady jest najbardziej istotne, np. potrzebę zmian w ustawodawstwie karnym, rolnym, zmianę całej polityki informacyjnej (cenzura, prawo prasowe, ustawa o łączności). Jego zdaniem struktura Rady jest obojętna, przewodniczący Rady sam powinien decydować o przekazaniu spraw do poszczególnych specjalistów.

Prof. dr Walerian Pańko podkreślił jako poseł pilność pomocy, jakiej potrzebuje Sejm. Wśród prawników zasiadających w Sejmie przeważają praktycy, powinni więc posiadać silne zaplecze teoretyczne i możliwość pomocy nie tylko doraźnej, ale też koncepcyjnej, długofalowej. Najbardziej potrzebna jest ona w dziedzinach prawa cywilnego, gospodarczego, administracyjnego i prawa pracy. Senat powinien stworzyć Biuro Prac Senackich. Głównym zadaniem Społecznej Rady Legislacyjnej oprócz najpilniejszych spraw bieżących powinno być stworzenie harmonogramu sejmowych prac legislacyjnych, obejmujących:

- a) prace „ekspresowe”,
- b) zadania na pierwsze 6 miesięcy kadencji,
- c) prace na pierwsze 2 lata,
- d) prace o charakterze długofalowym.

Zaprojektowanie prac „ekspresowych” powinno nastąpić w czasie miesiący wakacyjnych. Zdaniem jego nie jesteśmy do prac tych przygotowani, brak jest ogólnej wiedzy o rozwiązaniach prawnych, brak studiów prawno-porównawczych. Postulując potrzebę uruchomienia takich studiów nad systemami prawnymi innych krajów zwrócił się do marszałka Wielowieyskiego o pomoc Senatowi w organizacji studiów prawno-porównawczych.

Prof. dr Tadeusz Zieliński stwierdzając, że korzystanie z pomocy COIU jest rzeczą bezcenną, wskazał, że dzisiejsze spotkanie jest nieco przedwczesne, gdyż nie jesteśmy zorientowani, jakie będą zasady współpracy między Sejmem a Senatem w zakresie prac ustawodawczych. OKP jest wspólną platformą, ale nie jest znany program prac legislacyjnych. Nie jest jeszcze w pełni ustalony skład komisji sejmowych. Uważa, że Centrum powinno współpracować z Obywatelskim Klubem Parlamentarnym, ale też i z komisjami sejmowymi. Działania Centrum powinny być skoncentrowane na dwóch planach: pierwszym winny być inicjatywy ustawodawcze, zarówno własne COIU, jak też OKP — w tym ostatnim wypadku Centrum winno spełniać rolę opiniodawczą; drugim winny być opinie o projektach aktów prawnych rządowych i aktów sejmowych przedstawionych przez stronę koalicyjną. Wyraził też przekonanie, że przy tworzeniu programu prac legislacyjnych powinny być wzięte pod uwagę ustalenia „okrągłego stołu”. Poinformował, że w OKP został złożony wniosek o powołanie komisji dla ustalenia programu działalności OKP, w tym i legislacji. Wyraził wątpliwość, czy studia prawno-porównawcze będą mogły powstać w najbliższej przyszłości.

Prof. dr Mieczysław Sawczuk stwierdził, że chodzi o to, aby projekty Rady docierały do Sejmu. Poparł sprawę badań prawno-porównawczych, jak też wyraził pogląd o inflacji prawa.

Józef Jungiewicz powiedział, że jako poseł ziemi nowosądeckiej szczególnie zainteresowany jest stanem prawnym i propozycjami zmian w zakresie obrotu ziemią, sprawami ubezpieczeń rolników i gospodarki komunalnej, które jego zdaniem wymagają pilnych uregulowań.

Senator Andrzej Wielowieyski powiedział, że stoimy przed egzaminem, który będą zdawać przede wszystkim środowiska przedsiębiorców i menedżerów. Będą oni mogli działać, gdy środowisko prawnicze stworzy im warunki, gdy prawo będzie dobre. Wyzwaniem dla prawników jest wyjście z systemu „nowoczesnej pańszczyzny”, czyli systemu arbitralnej władzy quasi-feudalnej. Bardzo pilne są obecnie sprawy prawa gospodarczego. Z zadowoleniem przyjął inicjatywę prof. Ziemiańskiego opracowania „bryku” dla posłów i senatorów. Mówiąc o tworzeniu się obecnie Kancelarii Senatu wskazał, że w jej skład będzie wchodziło m.in. Biuro Prawne. Zgodził się z tym, że dla inicjatyw ustawodawczych winno istnieć biuro w Krakowie, przy czym prace krakowskie winny być zsynchronizowane z inicjatywami warszawskimi. Istnieje problem braku odpowiednich ludzi do pracy zarówno w kancelarii, jak i w komisjach.

Prof. Grzybowski podkreślił, że niezbędne jest małe biuro dla załatwienia bieżących spraw, którą to propozycję przedstawił kol. K. Barczyk. Trzeba będzie starać się o środki finansowe — siedzibę biura może załatwić Uniwersytet Jagielloński. Uważa, że za wcześniej jest dyskutować o formie organizacyjnej Rady, na razie można działać tak jak do tej pory. Nie możemy zdecydować dziś, kim będziemy wobec OKP.

Dr Andrzej Rozmarynowicz powiedział, że jest akceptacja usytuowania Społecznej Rady Legislacyjnej przy Obywatelskim Klubie Parlamentarnym — jeśli powstanie biuro Rady, to może w przyszłości zostanie przejęte przez OKP.

Prof. Grzybowski stwierdził, iż wynika z tego wniosek, że należy się afiliować przy Obywatelskim Klubie Parlamentarnym.

Senator Wielowieyski podkreślił, że prace Rady winny być skoordynowane z pracami komisji prof. Strzembosza przy Komitecie Obywatelskim.

Prof. Zieliński uważa, że nie przesadzając o strukturze trzeba potraktować to jako ofertę dla OKP, działając jak dotychczas.

Prof. Skąpski zwrócił uwagę, by pamiętać, że będzie jeszcze rząd, który będzie prowadzić prace legislacyjne.

K. Barczyk powiedział, że w Polsce istnieją trzy niezależne struktury społeczne. Są to: NSZZ „Solidarność” działający w zakładach pracy — i z „Solidarności” wyrosło właśnie Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, Obywatelski Klub Parlamentarny, z którym współpraca jest najbardziej praktyczna, oraz Komitety Obywatelskie. Z tymi trzema strukturami powinniśmy współpracować. Dlatego optuję za usytuowaniem Rady przy Senacie.

Prof. Grzybowski przechodząc do drugiego punktu porządku dziennego przedstawił wstępny podział na zespoły zgodnie z doręczonym członkom Społecznej Rady Legislacyjnej wstępnym planem pracy. Wezwał do dyskusji nad tą sprawą i przedstawiania propozycji.

Prof. Pańko zaproponował, aby do zespołu prawa konstytucyjnego dołączyć p. H. Suchocką.

Prof. dr Andrzej Wasilewski wnioskuje dokooptowanie do zespołu prawa administracyjnego dr. Wyrzykowskiego, doc. Biernata z Warszawy, dr. Jeżewskiego z Uniwersytetu Wrocławskiego i dr Lipowicz z Katowic. Częścią zespołu prawa administracyjnego ma być zespół ds. samorządu terytorialnego.

Prof. Włodyka proponuje jeszcze raz przedyskutować sprawę zespołu gospodarczego, ewentualnie sam przygotowuje propozycje w tej sprawie.

Prof. Ziemiński wskazał, że prawem finansowym mógłby się zająć jako wybitny znawca zagadnienia prof. Wojciech Łączkowski, były rektor UAM, obecnie wykładowca na KUL.

Prof. Dybowski uważa, że prof. Włodyka powinien zająć się organizacją zespołu prawa gospodarczego razem z odpowiednimi podzespołami. Należy się zastanowić, czy sprawa prawa finansowego ma istnieć w ramach zespołu gospodarczego, czy też oddzielnie. W problematyce finansowej wskazuje na możliwość zaproszenia prof. Harasimowicza z Warszawy.

SSN Zofia Wasilkowska proponuje, aby zespół ten nazwać „gospodarczym i finansowym”.

Prof. dr Andrzej Kopff mówiąc o działającym już zespole ds. prawa prasowego wskazał, że w jego skład wchodzi m.in. doc. Serda, red. Maciej Szumowski, red. Wanda Falkowska, dr Traple.

Prof. Pańko stwierdził, że wobec wielu obowiązków, zwłaszcza związanych z funkcją poselską, nie może należycie organizować zespołu prawa rolnego, lecz wskaże osobę, która go w tym zastąpi.

Prof. Grzybowski odczytał list prof. Adama Strzembosza dotyczący kwestii niezbędnych zmian w wymiarze sprawiedliwości, szczególnie zaś powołania Krajowej Rady Sądownictwa.

SSN Z. Wasilkowska stwierdziła, że zmian wymaga również prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawa o Sądzie Najwyższym, częściowo też o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa przygotowuje niezależnie dr Rzepliński.

Prof. Grzybowski wskazał, że opracowany projekt zmian prawa spółdzielczego jest opiniowany obecnie przez doc. Serdę, p. sędzię Ihnatowicz i doc. Mączyńskiego.

Dr. A. Rozmarynowicz poinformował, że został opracowany społeczny projekt ustawy o zgromadzeniach autorstwa prof. Falandysza, doc. Kurczewskiego, dr Pawłowicz i Małgorzaty Fuszara.

Prof. Wasilewski uważa, że projekt ten powinien przejrzeć doc. Wyrzykowski z Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, będący specjalistą w tym zakresie.

Prof. W. Pańko zgłosił wniosek formalny o pomoc w uruchomieniu przez doc. Gawlika przy współudziale prof. Wasilewskiego i kol. Barczyka programu studiów prawnoporównawczych.

Prof. Włodyka zgłosił gotowość do współpracy z zespołem Katedry Prawa Gospodarczego, zwracając uwagę, że do dyspozycji jest biblioteka i kartoteka.

Prof. Skapski: należy nawiązać kontakt z p. Aleksandrem Paszyńskim w celu omówienia koncepcji związanych z problematyką mieszkaniową.

Mec. dr Rozmarynowicz jeszcze raz poruszył sprawę proponowanego przez prof. Ziemińskiego „bryku” dla Senatu i Sejmu, podkreślając potrzebę takiego opracowania.

Prof. Grzybowski zamknął obrady, dziękując obecnym za uczestnictwo.

Protokołowała mgr *Magdalena Herzog*

INFORMACJA O PRACACH Z ZAKRESU BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO, SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I INSTYTUCJI NOTARIATU

Ramy czasowe, jakie przyjęto w tej książce, uniemożliwiają zaprezentowanie dorobku społecznej myśli prawniczej w trzech dalszych dziedzinach: bezpieczeństwa i porządku publicznego, samorządu terytorialnego i instytucji notariatu. W tej sytuacji ograniczamy się do wymienienia nazwisk osób, które przewodniczyły w prowadzonych pracach lub najaktywniej w nich uczestniczyły.

Z inicjatywą podjęcia prac nad ustawami z dziedziny **bezpieczeństwa i porządku publicznego** wystąpił latem 1989 r. Kazimierz Barczyk (Prezes COIU) i prof. Jan Widacki, który stanął na czele Zespołu COIU ds. Policji, UOP i Ministra Spraw Wewnętrznych. W skład tego Zespołu wchodziło: Kazimierz Barczyk, Aleksander Głazek, Aleksander Herzog, Roman Hula, Jerzy Konieczny, Zenon Martyniak, Jerzy Nóżka, Jan Maria Rokita, Stefan Tokarz i Józef Wójcikiewicz.

Opracowane projekty „ustaw policyjnych” zostały jako projekty poselskie zgłoszone do Sejmu przez posłów OKP i stały się podstawą prac sejmowej podkomisji, której przewodniczył Jerzy Zimowski (druki nr 200, 201 i 202 Sejmu RP X kadencji, z dn. 18 stycznia 1990 r.).

W połowie 1989 r. Prezes COIU Kazimierz Barczyk zwrócił się do doc. dra hab. Michała Kuleszy o kierowanie zespołem COIU, przygotowującym projekt ustawy o **samorządzie terytorialnym**. Po omówieniu i zaaprobowaniu przez Społeczną Radę Legislacyjną projekt ten został przesłany przez Prezesa COIU do Marszałka Senatu prof. Andrzeja Stelmachowskiego. Przewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego w Senacie był Jerzy Stępień.

Jako inicjatywa ustawodawcza Senatu projekt ustawy o samorządzie terytorialnym był przedmiotem posiedzenia Senatu w dniu 19 stycznia 1990 r. (druk nr 114 Senatu RP z 18 stycznia 1990 r.), a następnie skierowany do Sejmu. Sejm uchwalił ustawę 8 marca 1990 r. Przewodniczącym Komisji Samorządu Terytorialnego w Sejmie był prof. Walerian Pańko.

Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” w Krakowie podjęło też prace nad ustawą o **notariacie**. Prace te były prowadzone z inicjatywy Prezesa COIU w Zespole ds. Notariatu. W pracach nad ustawą uczestniczyli: Małgorzata Badowska, Kazimierz Barczyk, Konstanty Frydrychowicz, Joanna Greguła, Ewa Holochoer, Zenon Jabłoński, Władysław Knuplerz, Marek Kolasa, Czesława Kołtun, Czesław W. Salagierski, Stanisław Serafin, Romuald Sztyk, Andrzej Urbanik, Leszek Zabielski i Wolfgang Żmudziński.

W oparciu o społeczny projekt przygotowano w Ministerstwie Sprawiedliwości wersję projektu rządowego (druk nr 633 Sejmu RP X kadencji z 27 listopada 1990 r.). Ustawę Prawo o notariacie Sejm uchwalił 14 lutego 1991 r.

SPÓJRZENIE PO LATACH

Biskup prof. Tadeusz Pieronek

Przewodniczący Kościelnej Komisji Konkordatowej
Rektor Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie

O BARDZIEJ LUDZKIE PRAWO

Spółeczna Rada Legislacyjna, działająca w latach 1980 i 1981, a więc w pierwszym okresie „Solidarności”, w której pracach miałem możliwość uczestniczyć jako obserwator, była dla mnie niezwykle i bardzo ciekawym doświadczeniem. Niezwykle przede wszystkim dlatego, że zajmując się prawem kościelnym w nieuznanym wówczas przez państwo Wydziale Teologicznym i będąc duchownym, znalazłem się wśród wybitnych znawców prawa polskiego, którzy z troski o Polskę i całkowicie bezinteresownie podjęli się opracowania projektów niemal całego nowego systemu prawa, dając wyraz dezaprobaty dla systemu prawnego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, opartego na ideologii marksistowskiej, odnoszącej się z pogardą do człowieka, jego podstawowych praw i godności. W kontaktach z naukowcami zaangażowanymi w prace Rady widoczna była troska o to, by wnieść swój kompetentny wkład w przemiany, na które wówczas liczone. Obecność księdza w tym gronie była swego rodzaju znakiem, że element religijny czy duchowy, a może tylko obecność ludzi, którzy odwołują się do wiary religijnej, tak dotąd skrupulatnie rugowane z życia publicznego, powinny się w nim pojawić. Nie mogłem wnieść niczego nadzwyczajnego w te prace, ale były one dla mnie bardzo pouczające nie tylko dzięki poznaniu tak wybitnych znawców prawa, ale także dzięki możliwości zaznajomienia się na żywo z mankamentami obowiązującego prawa i nowymi rozwiązaniami, postulowanymi z pełnym respektowaniem wolności i godności ludzkiej.

Byłem już wówczas krajowym duszpasterzem prawników w Polsce i znałem przynajmniej niektóre ich dylematy związane z obowiązującym systemem prawnym, a także ich zatroskanie o losy Polski, ponieważ wówczas właśnie w takich ogólnych kategoriach wyrażał się patriotyzm. Miałem okazję spotykać się z prawnikami, sędziami, adwokatami, radcami prawnymi na dorocznych spotkaniach duszpasterskich w Częstochowie, miałem też okazję rozmawiać z nimi podczas pielgrzymki do Rzymu w 1986 r., organizowanej przez duszpasterstwo prawników polskich. Pamiętam, jak bardzo polską sytuacją interesował się papież Jan Paweł II, który znalazł czas, by nas przyjąć, nawet w sposób bardzo prywatny, i by rozmawiać z nami na temat zaangażowania prawników polskich w proces przemian, który przecież w tamtych latach był jeszcze dalece problematyczny.

Publikację dorobku Społecznej Rady Legislacyjnej, nawet jeśli nie obejmuje ona całości prac, uważam za ważny dokument pierwszych, trochę nieśmiałych prób uczynienia polskiego prawa bardziej ludzkim.

Kraków, dnia 24 marca 2001 r.

Bp Tadeusz Pieronek

Dr inż. Tadeusz Syryjczyk
Wiceprzewodniczący Unii Wolności
Poseł na Sejm RP

WYBORY SAMORZĄDOWE — IDEA „SOLIDARNOŚCI”

Z przyjemnością przyjmuję fakt zgromadzenia i wydania drukiem dorobku Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. Nie jest to tylko kwestia sentymentu do czasu „Solidarności” od sierpnia 1980 roku do stanu wojennego w grudniu 1981 roku, czasu niespotykanej mobilizacji wszystkich grup społecznych i zawodowych w Polsce wokół „Solidarności” i jej celów. Był to czas pracy bezinteresownej i spontanicznej, której horyzont przekraczał niestabilność i niepewność sytuacji politycznej. Tematy prac i nazwiska autorów pokazują, jak wiele czas ten znaczył dla budowy III Rzeczypospolitej, gdy po straconej dla kraju dekadzie lat osiemdziesiątych właśnie ludziom „Solidarności” przyszło kształtować ustrój, prawo i instytucje odrodzonej Polski. Stan wojenny zasadniczo ograniczył możliwości działania, ale nie unieważnił nawiązanych kontaktów pomiędzy ludźmi, którzy odnaleźli się w nowych warunkach. Pozostały możliwości pracy niezależnej od władz PRL, służącej nowej organizacji państwa. Pozostał też program, katalog problemów do rozwiązania i kierunki tych rozwiązań.

Od maja 1981 roku kierowałem Ośrodkiem Prac Społeczno-Zawodowych Małopolskiego Regionu „Solidarności”. Jedną z inicjatyw, które podjął ośrodek, był pomysł zaangażowania się „Solidarności” w reformowanie rad narodowych najniższego szczebla (gminy, miasta, dzielnice największych miast) na zasadzie: ograniczone kompetencje, ale wolne wybory. Pomysł ten był dyskutowany na spotkaniach ogólnopolskich, rozważane były argumenty „za” i „przeciw” takiemu zaangażowaniu.

Osobiście uważałem, że takie postawienie sprawy, pomimo politycznego monopolu PZPR, będzie twórcze. Pozwoli społeczeństwu na objęcie kontrolą pewnego konkretnego obszaru spraw gminy lub miasta, jednak trochę inaczej niż w związku zawodowym. W związku zawodowym, nawet tak szerokim i mającym wszelkie znamiona ruchu obywatelskiego, z natury rzeczy dominowała zasada reprezentowania określonej grupy zawodowej, stawiania w jej imieniu postulatów i żądań, a pozostawienia decyzji w ręku władzy państwowej lub dyrekcji przedsiębiorstwa. W lokalnym samorządzie zakres podejmowanych spraw byłby znacznie węższy, ale ich podejmowanie wiązałoby się z władzą i odpowiedzialnością.

Było to wielkie ryzyko, gdyż ustrój państwa był i nie wiadomo było jak długo miał pozostać niezmienny. Monopartyjny autorytaryzm i ograniczone wolności obywatelskie nie są dobrym środowiskiem dla jakiegokolwiek samorządności. Można było obawiać się i bezradności, i kompromitacji. Jednak była też nadzieja na wyłanianie się nowych elit lokalnych i poprawę sposobu działania władz komunalnych. Był to też sposób na oddolną, choć trudno było przewidzieć jak długotrwałą, budowę demokratycznego ustroju. Udział nowych ludzi w demokratycznych procedurach stanowiłby przygotowanie społeczeństwa. Samo zaistnienie wyłonionych w lokalnych wyborach reprezentacji każdego miasta i każdej gminy zmieniłoby sytuację polityczną. Byłby to krok przybliżający polityczne warunki pełnej demokracji. Rady byłyby odpowiedzialne za określony wycinek działalności państwa, co łagodziłoby nieuchronne napięcia, wzmacniało ewolucyjny, a nie rewolucyjny charakter zmian w Polsce.

Prace nad samorządem, koncentrujące się na kwestii wolnych wyborów, ale do niej nie ograniczone, toczyły się poprzez spotkania międzyregionalne, zyskały akceptację w uchwale programowej pierwszego zjazdu „Solidarności”. Ważny był udział w nich specjalistów grupujących się wokół Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. Właśnie Centrum publikowało materiały na temat zmian prawa wyborczego. Rezultatem tych prac były nie tylko publikowane tu założenia, ale także projekt ordynacji wyborczej do rad najniższego szczebla.

Regionowi Małopolskiemu Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” powierzyło koordynację przygotowań do nadchodzących wyborów.

Koncepcja odtworzenia lokalnego samorządu opartego na autentycznych wyborach i przygotowań do wyborów samorządowych była przeze mnie referowana na posiedzeniu Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” w Stoczni Gdańskiej późnym wieczorem 12 grudnia 1981 roku, na godzinę, dwie przed wprowadzeniem stanu wojennego.

Po „kontraktowych” wyborach parlamentarnych w 1989 roku, pierwszą poważną reformą ustrojową rządu Tadeusza Mazowieckiego było wprowadzenie samorządu lokalnego na szczeblu podstawowym. Przygotowywali je eksperci rządu, dokonując oczywiście znacznie głębszych analiz niż te, które były możliwe do pomyślenia w latach 1980–1981. W ich rezultacie Sejm uchwalił udaną reformę ustrojową miast i gmin. Pierwsze całkowicie wolne wybory w powojennej Polsce odbyły się właśnie do samorządu terytorialnego szczebla podstawowego wiosną 1990 roku.

Tadeusz Syryjczyk

Aleksander Herzog

Prokurator Prokuratury Krajowej

b. Zastępca Prokuratora Generalnego RP

Z DZIEJÓW SPOŁECZNEGO PROJEKTU USTAWY O PROKURATURZE

Sierpień 1980 roku, uwięziony powstaniem „Solidarności”, zmienił oblicze całej Polski. Nawet w instytucjach kontrolowanych dotąd niepodzielnie przez PZPR i będących podporami systemu znaleźli się ludzie, którzy zapragnęli podporządkowania się rządowi prawa, nie zaś jednej partii politycznej. Jesienią 1980 roku pierwsze komórki organizacyjne „Solidarności” — poczynając od Krakowa — zaczęły powstawać w ówczesnej Prokuraturze PRL.

Na I Forum Prawników (odbyłym w salach krakowskiego sądu 17 stycznia 1981 r.) wśród wielu sędziów, adwokatów, pracowników nauki spotkali się pracownicy prokuratury i podległego jej Instytutu Problematyki Przeszłości z Krakowa, Olsztyna, Poznania i Warszawy, którzy odkryli, że niezależnie od siebie postanowili założyć w tej instytucji koła nowego ruchu społeczno-zawodowego — „Solidarności”. To spotkanie zaowocowało wkrótce — 7 lutego 1981 roku — powstaniem ogólnopolskiej Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Prokuratury PRL NSZZ „Solidarność”. Od samego początku prokuratorska „Solidarność”, licząca około 150 członków — w tym około 50 prokuratorów — w 6 organizacjach wojewódzkich (Kraków, Olsztyn, Szczecin, Gdańsk, Warszawa, później także Bydgoszcz, nie licząc pojedynczych osób w kilku innych miastach) włączyła się do prac Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. Prócz udziału w pracach nad zmianami kodyfikacji karnych — materialnej i procesowej — najbardziej widowym wyrazem tego włączenia było opracowanie i publiczne przedstawienie na II Forum Prawników (Kraków, 13 czerwca 1981 r.) wstępnego projektu zmian ustawy z dnia 14 kwietnia 1967 roku o Prokuraturze PRL. Projekt od strony redakcyjnej przygotowali krakowscy prokuratorzy Krzysztof Bachmiński (sprawozdawca na II Forum) i Aleksander Herzog w oparciu o szeroką dyskusję środowiskową i uwagi kolegów z pozostałych komisji zakładowych; można więc śmiało uznać, iż było to dzieło zbiorowe.

Do najważniejszych założeń projektu należało podporządkowanie Prokuratury bezpośrednio Sejmowi (nie zaś, jak dotąd, Radzie Państwa), co miało niewątpliwą związek z ożywającymi nadziejami na powstanie demokratycznego parlamentu. Czytając dzisiaj inne propozycje zawarte w projekcie, warto zastanowić się nad tym, ile z nich doczekało się realizacji w suwerennej Rzeczypospolitej, na ile też pozostają aktualne do dziś. Projekt kładł szczególnie

nacisk na potrzebę zapewnienia niezależności prokuratora od innych organów władzy i organizacji politycznych, wzmocnienia pozycji zawodu prokuratora i jego samodzielności (także wobec przełożonych), stworzenia kolegialnych organów o charakterze samorządowym, wyeliminowania możliwości z jednej strony powoływania na stanowiska prokuratorskie osób nie spełniających wymogów należytego przygotowania zawodowego, a z drugiej strony usuwania osób z różnych powodów niewygodnych jako „nie dających rękąmi wykonywania zawodu”. Warto podkreślić, iż projekt oparty był na założeniach przekazania do wyłącznej właściwości niezależnych sądów dotychczasowych uprawnień prokuratora do podejmowania decyzji dotyczących podstawowych praw i wolności obywatelskich (sądowa kontrola zatrzymań i przeszukań — ta ostatnia w postępowaniu przygotowawczym do dziś nie została wprowadzona; stosowanie tymczasowego aresztowania wyłącznie przez sąd, co urzeczywistniło się dopiero w 1995 r.). Również proponowane zmiany w zakresie niektórych uprawnień pracowniczych, immunitetu prokuratorskiego czy postępowania dyscyplinarnego zmierzały w kierunku obecnych rozwiązań ustawowych.

Dyskusja na II Forum wykazała, że w środowiskach prawniczych — tak przedstawiciele nauki, jak i praktyków — istnieją różnice zdań co do modelu ustrojowego prokuratury. Obok poglądów o potrzebie istnienia prokuratury jako odrębnego organu w strukturze władzy państwowej, podporządkowanego — analogicznie jak NIK — parlamentowi, silne były postulaty powrotu do modelu przedwojennego, a mianowicie do prokuratury podporządkowanej rządowi, włączonej organizacyjnie w struktury Ministerstwa Sprawiedliwości. Mając to na uwadze, Krajowa Komisja Koordynacyjna prokuratorskiej „Solidarności” postanowiła zainicjować w ramach COIU prace nad opracowaniem drugiego wariantu ustawy o Prokuraturze, zakładającego podporządkowanie jej resortowi sprawiedliwości.

Chociaż do czasu wprowadzenia stanu wojennego prace te nie zostały zakończone, sama ich zapowiedź wywołała wręcz wściekłość ówczesnego kierownictwa Prokuratury Generalnej PRL, czemu dało ono wyraz w notatce (jej treść stała się znana oczywiście dopiero po 1990 r.) skierowanej do najwyższych władz partyjnych i państwowych 21 września 1981 roku. Prace nad przygotowaniem projektu ustawy o Prokuraturze wskazano tam jako jeden z powodów uzasadniających zamiar likwidacji prokuratorskiej „Solidarności”, włącznie z planowanym zwolnieniem z pracy jej członków, gdyby odmówili wystąpienia ze Związku. Najwidoczniej Prokurator Generalny Lucjan Czubiniński uzyskał akceptację swych propozycji, bo z końcem września 1981 roku przystapiono do rozmów z członkami prokuratorskiej „Solidarności” w całym kraju, wzywając ich do „samookreślenia” pod rygorem zwolnienia z pracy. Podjęta wówczas szeroka, ogólnopolska protestacyjna akcja solidarnościowa w obronie zagrożonych kolegów (łącznie z zapowiedzią ogłoszenia strajku przez „Solidarność” ówczesnej Huty im. Lenina) doprowadziła do odstąpienia od tych planów, a raczej do ich odłożenia na krótko. Natychmiast bowiem po 13 grudnia 1981 roku przeprowadzono przygotowaną wcześniej akcję likwidacji „Solidarności” w Prokuraturze. W wyniku tej akcji zwolniono z pracy około 30 członków „Solidarności” (m.in. K. Bachmińskiego i A. Herzoga), a jeden z prokuratorów — Stefan Śnieżko — został nawet internowany.

Do dzisiaj prac nad społecznym projektem zmian ustawy o Prokuraturze historia dopisała jednak ostatni rozdział. W pierwszych miesiącach 1990 roku piszący te słowa został zaproszony z rekomendacji posła OKP Wojciecha Solarewicza (w 1981 r. członka prokuratorskiej „Solidarności” w Brzegu na Opolszczyźnie) jako jeden z ekspertów do prac komisji sejmowej przygotowującej zmianę ustawy o Prokuraturze, wynikającą z dokonanej poprawką do Konstytucji podporządkowania tej instytucji Ministrowi Sprawiedliwości. Doświadczenia wyniesione z działalności Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych i rozwiązania przedyskutowane w 1981 roku okazały się wówczas niezwykle przydatne. Można więc powiedzieć, że ten skromny projekt społeczny — wstępny i daleki od doskonałości — miał pewne znaczenie przy nadaniu nowej postaci ustrojowo-organizacyjnej Prokuraturze odrodzonej III Rzeczypospolitej.

Józef Iwulski

Przewodniczący Wydziału Pracy Sądu Najwyższego
Wiceprzewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa

PRAWO O USTROJU SĄDÓW Powszechnych

Gdy w 1981 roku przystępowaliśmy do opracowywania społecznych projektów ustaw, wszystko wydawało się dość proste. Pewnie po części wynikało to z nieświadomości sobie złożoności zjawisk społecznych. Wydawało się, że wystarczy zmienić prawo, aby osiągnąć zamierzone rezultaty. Wszyscy byliśmy młodszy i pełni entuzjazmu. Sądownictwo wydawało się nam najzdrowszym elementem władzy. Myśleliśmy, że wystarczy je tylko odpolitycznić (odpartyjnić), aby funkcjonowało tak, jak powinno funkcjonować w państwie demokratycznym. Po części należy się zgodzić z tym, że sądy były wówczas nie całkiem przeżarte przez system polityczny. Nie mógł on całkowicie ręcznie sterować orzecznictwem. Czynił to innymi metodami: przez dobór kadry sędziowskiej, a zwłaszcza kadry kierowniczej, przy którym działała wszechobecna nomenklatura. Stąd pomysł, aby przeciwstawić tym zjawiskom działanie samorządu sędziowskiego, który uzyskałby istotny wpływ na obsadę stanowisk prezesów sądów, przy równoczesnym zakazie działalności politycznej i przynależności partyjnej. Stąd też pomysł obsady stanowisk sędziowskich w drodze swoistego konkursu, przy równoczesnym zdecydowanym wzmocnieniu niezawisłości sędziowskiej i jej gwarancji materialnych. Te założenia legły u podstaw projektu zmiany Prawa o ustroju sądów powszechnych. Nie można też pominąć próby odtworzenia regulacji obowiązujących w okresie przedwojennym.

Dziś patrzę na te projekty z ogromną sympatią i wręcz wzruszeniem, ale też widzę krytycznie ich niedostatki. Przede wszystkim były one oderwane od materialnej bazy funkcjonowania sądów, której wówczas nie uświadamiałem sobie. Ministra Sprawiedliwości widzieliśmy jako przedstawiciela władzy wykonawczej, którego działania zagrażają niezawisłości, a nie jako organizatora pracy sądów, osobę współtworzącą wymiar sprawiedliwości. Mimo tych niedostatków opracowane w 1981 roku projekty odegrały ogromną rolę w późniejszej reformie sądownictwa.

Na przełomie lat 1989–1990 wiele z zawartych w tych projektach rozwiązań zostało zrealizowanych. Zakazano sędziom działalności politycznej i przynależności partyjnej. Obecnie prowadzenie takiej działalności jest wręcz niewyobrażalne. Utworzono Krajową Radę Sądownictwa, która przede wszystkim przejęła kompetencje władzy wykonawczej w zakresie powoływania sędziów. Znaczący udział w tej dziedzinie oraz w zakresie obsadzania stanowisk kierowniczych uzyskały organy samorządu sędziowskiego, którego rola zdecydowanie wzrosła.

Nie rozwiązano jednak problemu materialnych podstaw funkcjonowania sądownictwa, co wkrótce miało się odbić na jego sprawności. Zrozumiała tendencja do kierowania na drogę sądową rozpatrywania kolejnych kategorii spraw w zakresie realizacji obywatelskiego prawa do sądu spowodowała przeciążenie sądów, a przy niedostatecznym ich oprzyrządowaniu — znaczne zmniejszenie sprawności ich działania. Nałożyło się na to zwiększenie zagrożenia porządku prawnego przez nowe zjawiska w sferze przestępczości. W istocie okazało się, że sądy nie są dość wydolne, aby sprostać nowym zadaniom, a ponadto nałożyła się na to presja opinii publicznej (skądinąd zrozumiała) na surowość wymierzanych kar. Spowodowało to uzasadnioną w pewnym zakresie krytykę społeczną wymiaru sprawiedliwości.

Moim zdaniem krytyka ta skierowana jest nie zawsze w odpowiednim kierunku. Widzi ona lekarstwo na niedostatki trzeciej władzy w jej ograniczaniu w zakresie samorządności, niezależności, a pośrednio także niezawisłości. Krytycy myślą, że gdy zlikwiduje się uprawnienia samorządu sędziowskiego i podda wymiar sprawiedliwości większej kontroli organów władzy wykonawczej (Ministra Sprawiedliwości), to będzie on funkcjonować sprawniej. Nie jest to pogląd zasadny. Nie można zrezygnować z części postulatów zawartych w projektach z 1981 roku. Samorząd sędziowski powinien mieć znaczące kompetencje, gdyż bez nich nie

może być mowy o niezależności sądów i niezawisłości sędziów. Nie kwestionując konieczności przyznania Ministrowi Sprawiedliwości odpowiednich kompetencji organizacyjnych i nadzorczych, nie można doprowadzić do powrotu do sytuacji sprzed 1980 roku, w której o wszystkim, co działo się w ramach trzeciej władzy, decydowała w istocie władza wykonawcza.

Przed wszystkim trzeba jednak odpowiednio uregulować zasady finansowania wymiaru sprawiedliwości — w sposób zapewniający mu materialne podstawy sprawnego działania. Ustrojowe przesłanki takich regulacji są stworzone. Należy je tylko wypełnić przez odpowiednie regulacje ustawowe, realizujące fundamentalne zasady podziału władz i niezależności sądów oraz niezawisłości sędziów.

Prace legislacyjne nad projektem nowego Prawa o ustroju sądów powszechnych nie wskazują, moim zdaniem, na zrozumienie tych kwestii. Raczej próbuje się wprowadzić do tego Prawa rozwiązania odpowiadające potrzebom chwili, a nie widzi się perspektywy historycznej i ustrojowej.

Dzisiaj z wielką satysfakcją wspominam, że uczestniczyłem w pierwszych próbach rzeczywistej reformy sądownictwa. Może niektóre wówczas proponowane rozwiązania były nierealne czy wręcz naiwne, odegrały jednak ogromną rolę w ukształtowaniu obecnej pozycji sądów w systemie organów państwa.

Józef Iwulski

Włodzimierz Olszewski

Przewodniczący Wydziału Karnego Sądu Apelacyjnego w Krakowie
Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa

SOLIDARNOŚĆ SĘDZIÓW KRAKOWSKICH W LATACH 1980–1981

Wydarzenia sierpniowe spowodowały zaktywizowanie znacznej części środowiska sędziowskiego dostrzegającego możliwość — dotychczas całkowicie nierealną — rozpoczęcia przemian zmierzających do wzmocnienia zasady niezawisłości. Celowi temu miało służyć pozbawienie władzy politycznej (a taka była każda władza w PRL) możliwości wywierania jakiegokolwiek nacisku na sędziów bądź prezesów sądów w zakresie orzecznictwa sądowego. Na początku października 1980 roku w Sądzie Wojewódzkim w Krakowie powstał komitet założycielski NSZZ „Solidarność”.

Wkrótce w drodze demokratycznych wyborów powołana została Komisja Zakładowa NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, której przewodniczącym została sędzia Sądu Wojewódzkiego Aleksandra Mally, zaś wiceprzewodniczącymi sędzia Sądu Rejonowego Kazimierz Barczyk i sędzia Sądu Wojewódzkiego Włodzimierz Olszewski. Obaj weszli następnie w skład Krajowej Komisji Koordynacyjnej NSZZ „Solidarność” Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, przy czym sędzia Barczyk został członkiem Prezydium.

Początki działalności Komisji Zakładowej nie były łatwe, gdyż w Sądach działał nadal prorezimowy Związek Zawodowy Pracowników Państwowych i Społecznych oraz nowo powstały z inicjatywy Ministerstwa Sprawiedliwości NSZZ Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości. O ile ZZPPiS stanowił zupełny margines, skoro jego członkami było niespełna 30 osób, o tyle już znacznie liczniejszy był drugi z wymienionych związków. Nie ulega jednak wątpliwości, że najpoważniejszą siłą stanowił Związek „Solidarność” zrzeszający po kilku miesiącach swojej działalności ok. 600 sędziów, notariuszy i pracowników sądów.

W sobotę 17 stycznia 1981 roku w gmachu sądów krakowskich odbyło się zorganizowane przez Komisję Zakładową I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, w którym wzięło udział 250 przedstawicieli środowiska sędziowskiego, pracowników nauki prawa, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych m.in. z 65 sądów wojewódzkich i rejonowych, 6 uniwersytetów, 3 instytutów naukowo-badawczych oraz kilku wielkich

zakładów przemysłowych: ZPC H. Cegielski Poznań, Huta im. Lenina, delegaci pięciu MKZ „Solidarność” oraz Krajowej Komisji Porozumiewawczej NSZZ „Solidarność”.

Plonem Forum stało się utworzenie Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych. Niewątpliwym pomysłodawcą był sędzia Kazimierz Barczyk, który imponował wielką energią i talentami organizacyjnymi. W ramach Centrum zostały powołane zespoły złożone z praktyków i naukowców, których zadaniem było przygotowanie projektów kodyfikacji prawa cywilnego, karnego, administracyjnego, a także ustaw: Prawo o ustroju sądów powszechnych i o Sądzie Najwyższym.

Już w maju 1981 roku przygotowany został przez Społeczną Komisję Kodyfikacyjną pod przewodnictwem prof. dr. hab. Władysława Woltera projekt Kodeksu karnego, który ostateczny swój kształt przybrał po poddaniu go dyskusji na czerwcowym II Ogólnopolskim Forum w Poznaniu — w sierpniu 1981 roku. W maju 1981 roku finalizował swoje prace Zespół ds. przygotowania założeń funkcjonowania samorządu sędziowskiego. Równocześnie znaczny stopień zaawansowania osiągnęły projekty ustaw z innych dziedzin prawa.

W dniu 7 października 1981 roku I Krajowy Zjazd Delegatów NSZZ „Solidarność” przyjął niezwykle ważną także dla sądownictwa uchwałę programową. W tezie 24 tej uchwały czytamy: „Sądownictwo musi być niezawisłe, a aparat ścigania poddany społecznej kontroli”. Stwierdzono też: „Do realizacji tego konieczna jest głęboka reforma sądownictwa oraz bezwzględne przestrzeganie zasady jego niezawisłości”. Za gwarancję niezawisłości uznano: a) wprowadzenie pełnego samorządu sędziowskiego, który m.in. miałby decydujący wpływ na wszystkie stanowiska sędziowskie oraz mianowanie prezesa sądu; b) przestrzeganie zasady niełączenia funkcji sędziowskiej z żadną inną służbą publiczną, zwłaszcza w organizacjach politycznych, nieprzenoszenia i nieusuwania sędziów, którzy mogą być odwołani ze stanowiska jedynie w trybie dyscyplinarnym lub w związku z chorobą.

Środowisko sędziowskie było już w tym momencie przygotowane do wcielenia w życie zawartych w uchwale postulatów dzięki wcześniej przygotowanym projektom ustaw ustrojowych.

Jak wiadomo, stan wojenny odsunął na blisko 10 lat realizację wszelkich projektów dotyczących działalności sądownictwa. W 1989 roku podjęto prace legislacyjne nad ustawą Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz o Krajowej Radzie Sądownictwa. Wkrótce uchwalone, obie te ustawy w całości zrealizowały postulaty zawarte w cytowanej uchwale I Krajowego Zjazdu Delegatów NSZZ „Solidarność”.

Po przeszło dziesięciu latach funkcjonowania samorządu sędziowskiego z szerokimi uprawnieniami, dotyczącymi m.in. procedury powoływania sędziów oraz powoływania i odwoływania prezesów sądów, rozpoczęto prace nad nowym Prawem o ustroju sądów powszechnych, które rolę samorządu sędziowskiego w tym zakresie całkowicie marginalizuje, wzmacniając pozycję Ministra Sprawiedliwości.

Warszawa, marzec 2001 r.

Włodzimierz Olszewski

Stanisław Rudnicki

Sędzia Sądu Najwyższego w st. sp.

Członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego

NSZZ „SOLIDARNOŚĆ” W SĄDZIE NAJWYŻSZYM — REFLEKSJE Z PERSPEKTYWY LAT

Organizacja zakładowa (nr rej. 1913) NSZZ „Solidarność” powstała przy Sądzie Najwyższym na przełomie września i października 1981 roku. Komisja zakładowa Związku ukonstytuowała się w składzie: sędzia Sądu Najwyższego Stanisław Rudnicki — przewodniczący,

kierownik biblioteki Sądu Najwyższego mgr Danuta Bołdokowa — zastępca przewodniczącego, Barbara Stańska — skarbnik, Jacek Juzwa — łącznik z Zarządem Regionu NSZZ „Solidarność-Mazowsze”, członkowie: em. sędzia Sądu Najwyższego Juliusz Dankowski i Hanna Janota. Organizacja liczyła 82 członków; w jej skład wchodziło 5 sędziów Sądu Najwyższego: Juliusz Dankowski (em.), Stanisław Rudnicki, Juliusz Tyszka (em.), Zofia Wasilkowska i Konrad Zieliński, 5 sędziów sądu wojewódzkiego z Biura Orzecznictwa: M. Matuszyńska, K. Osmólski, M. Przystański, (brak imienia) Rak i S. Szostak, 3 aplikantów sądowych: T. Dybowski, P. Janiszewski i J. Kondratowicz oraz pracownicy administracyjni Sądu Najwyższego.

Powstanie i skład liczbowy członków „Solidarności” przy Sądzie Najwyższym były w tamtych warunkach dużym sukcesem. Burzliwe dzieje organizacji zakładowej NSZZ „Solidarność” (podobnie jak całego Związku) były naturalną konsekwencją zdominowanych przez partyjny „beton” stosunków w Sądzie Najwyższym, w których nie mieściły się żadne struktury ani nawet ogólne koncepcje odbiegające od twardej, dogmatycznej linii partyjnej, a co dopiero taki wyraźny znak sprzeciwu i zagrożenia, jakim był dla niej ruch społeczny „Solidarność”.

Spoglądając z perspektywy dwudziestu lat z całym spokojem, bez ówczesnych emocji i namiętności, na powstanie i działalność zakładowej „Solidarności”, nasuwa mi się nieodparcie wniosek, że historia tej organizacji jest nierozzerwalnie związana z warunkami, w jakich przyszło jej działać.

O powstaniu organizacji zakładowej „Solidarności” poinformowałem sędziów i pracowników administracyjnych na zebraniu ogólnym branżowego związku zawodowego. W gwałtownej reakcji Pierwszy Prezes Włodzimierz Berutowicz nazwał mnie „tubą Wolnej Europy” i zaapelował w pełnym gniewu i inwektywie przemówieniu o nieprzystępowanie przez członków związku branżowego do nowej organizacji związkowej. Od samego początku jej działalność została poddana nieustannym szykanom — od usuwania tablicy informacyjnej Związku począwszy, poprzez zastraszanie i otwarte groźby wobec członków komisji zakładowej, rewidowanie w czasie mojej nieobecności mojego biura, najrozmaitsze „zarządzenia porządkowe” kierowane do członków komisji zakładowej bądź bezpośrednio przez kierownictwo sądu, bądź za pośrednictwem bezgranicznie dyspozycyjnego sędziego Sądu Najwyższego, pełniącego wówczas funkcję dyrektora biura prezydialnego. Szykany te tak dalece utrudniały funkcjonowanie organizacji związkowej, że po bezskutecznej rozmowie z Berutowiczem byłem zmuszony zwrócić się o pomoc do Komisji Interwencyjnej Regionu Mazowsze, z której ramienia Zbigniew Romaszewski wraz z innym członkiem komisji, pracownikiem Huty Warszawa (nazwiska nie pamiętam), przeprowadzili rozmowę z Pierwszym Prezesem, wzywając go do respektowania prawa i zaniechania dalszych prześladowań legalnej organizacji związkowej i jej członków. Należy wspomnieć, że ze swej strony członek naszej solidarnościowej organizacji, Sędzia Sądu Najwyższego Zofia Wasilkowska zwróciła się z osobistą pisemną prośbą o interwencję do osobiście jej znanego redaktora naczelnego „Polityki” Mieczysława Rakowskiego, w nawiązaniu do jego głośnego wtedy artykułu o tym, jak to „partnera należy szanować”; list pozostał naturalnie bez odpowiedzi. Zastanawiając się po tylu latach nad przyczyną nawet nie skrywanej nienawiści, sterującej ówczesnym zachowaniem i postępowaniem naszych prześladowców, wydaje mi się, że jej źródłem był kompleks powstały w wyniku uświadomienia sobie przez nich nędzy ich własnego zniewolenia i braku odwagi do przekroczenia zaklętych rewirów narzuconej sobie dobrowolnie służalczości. Ci biedni, na swój sposób, ludzie musieli już wtedy przeczuwać, że ich wirtualna rzeczywistość wali się w gruzy i nic po niej nie pozostanie.

Myliłby się jednak ktoś, kto by sądził, że bezustannie piętrzone trudności zniechęciły członków i uniemożliwiły działalność solidarnościowej organizacji związkowej. Odwaga, entuzjazm i wola zmian niesionych przez „Solidarność” były wśród jej członków tak potężne, że stanowiły siłę odwrótnie proporcjonalną do coraz większych szykan i narastających przeszkód. Jest ciekawe, że w poczuciu wspólnego zagrożenia umacniały one między pracownikami poczucie wspólnej więzi, wzajemnej życzliwości i koleżeńskiej solidarności w stopniu

dotychczas niespotykanym. Znikły wzajemne drobne animozje w obliczu wspólnego zagrożenia i woli oporu. Jakby na przekór kierownictwu sądu otwarte zebrania organizacji związkowej odbywały się regularnie, najczęściej z czynnym udziałem zaproszonych gości z innych komisji zakładowych — przy Ministerstwie Sprawiedliwości, sądach warszawskich i z zarządu Regionu Mazowsze, z którymi komisja zakładowa przy Sądzie Najwyższym utrzymywała stałą wzajemną współpracę. Z ramienia komisji zakładowej brałem też osobiste udział w zebraniu sędziów i pracowników administracyjnych sądów w Łodzi, na którym ukonstytuowała się tamtejsza organizacja związkowa NSZZ „Solidarność”. Najważniejszym jednak osiągnięciem komisji zakładowej było opracowanie szczegółowych założeń nowej ustawy o Sądzie Najwyższym w ramach Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych — Komisji Kodyfikacyjnej powołanej przez I Ogólnopolskie Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”. Szczegółowe tezy do projektu ustawy opracowała śp. Zofia Wasilkowska¹, sędzia Sądu Najwyższego, przy udziale sędziów Sądu Najwyższego: Juliusza Dankowskiego, Tomasza Majewskiego i śp. Konrada Zielińskiego, em. sędziego Sądu Wojewódzkiego S. Szostaka i sędziego Marii Matuszyńskiej. Projekt ten został przedstawiony przez SSN Zofię Wasilkowską na Forum „Solidarności” na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie.

Projekt zmian w ustawie o Sądzie Najwyższym dotyczył usunięcia wszystkich przepisów ograniczających niezależność sądu, niezawisłość i nieusuwalność sędziów, a w szczególności zniesienia kadencyjności, będącej skutecznym narzędziem nacisku na sędziów i zapewnienia ich dyspozycyjności, wpływu partii na dobór sędziów i obsad stanowisk sędziowskich oraz ingerencji prezesów Sądu Najwyższego na przydział konkretnych spraw określonym dyspozycyjnym sędziom, zniesienia wytycznych wymiaru sprawiedliwości i praktyki sądowej oraz rozszerzenia roli i kompetencji samorządu sędziowskiego. Na kształt proponowanych zmian nie bez wpływu pozostawał sposób, w jaki przepisy obowiązującej wówczas ustawy o Sądzie Najwyższym były w praktyce stosowane. Przykładem była zależność sądu od bezpośredniej lub pośredniej ingerencji partii i prezentowany przez Pierwszego Prezesa sposób, w jaki powinna być, jego zdaniem, rozumiana niezawisłość sędziego. Określał to przy każdej okazji spotkania z sędziami w izbach w słowach: „Niezawisłość sędziów nie jest waszą prywatną grządką i niezależnością od woli partii”.

Opracowany w ten sposób projekt nowej ustawy o Sądzie Najwyższym wyróżniał się precyzją sformułowań i doskonałą techniką legislacyjną. Był dużym sukcesem i stał się trwałym dorobkiem „Solidarności” przy Sądzie Najwyższym. Przetwał bowiem okres stanu wojennego, stał się bez żadnych zmian postulatem „Solidarności” w czasie „okrągłego stołu”, a jego najważniejsze zmiany zostały wcielone w życie w obowiązującej do dziś dnia nowelizowanej w grudniu 1989 roku ustawie o Sądzie Najwyższym. Ustawa ta wymaga obecnie nowelizacji dostosowującej ją do zmian w ustroju sądów powszechnych i przepisów o postępowaniu w sprawach cywilnych, ale nie dotyczy to zmian modelowych, wprowadzonych z projektu „Solidarności”.

Zanim jednak projekt ten doczekał się ustawodawczej aprobaty, wprowadzono stan wojenny, a obowiązujący wówczas art. 20 ust. 1 pkt d ustawy o Sądzie Najwyższym okazał się cennym narzędziem, przy pomocy którego Rada Państwa odwołała na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z mocą natychmiastową wszystkich sędziów Sądu Najwyższego, członków NSZZ „Solidarność” jako nie dających „rękami należytego wykonywania obowiązków”. Zwolniono z pracy z mocą natychmiastową członków Komisji Zakładowej, a pozostałych

¹ Sędzia Izby Cywilnej Sądu Najwyższego Zofia Wasilkowska, były minister sprawiedliwości w okresie październikowej „odwilży”, wpisała się dobrze w dzieje polskiego sądownictwa okresu „Solidarności”. Wspominam ją ze wzruszeniem i szczerą jej przyjaźnią. Była otoczona powszechnym szacunkiem za prawość, odwagę głoszenia i obrony swoich przekonań, bezinteresowną życzliwość i otwartość. Należała zawsze do elity sędziowskiej w Izbie Cywilnej. Była znakomitym prawnikiem o gruntownej wiedzy i byskotliwym umyśle. Idealy „Solidarności” uważała za swoje osobiste doświadczenie i drogę życiową.

członków „Solidarności — pracowników administracyjnych — zmuszano groźbą wyrzucenia z pracy² do podpisywania słynnych „przyrzeczeń lojalności”. We wrześniu 1989 roku leży w gruzach „folwark zwierzęcy” Polski „Ludowej”. Dziełem „Solidarności” pozostał obecny model Sądu Najwyższego.

Stanisław Rudnicki

Prof. dr hab. Marek Saffjan, UW
Prezes Trybunału Konstytucyjnego

WSPOMNIENIE O SPOŁECZNEJ RADZIE LEGISLACYJNEJ

Minęło już dwadzieścia lat od czasu, w którym powstała Społeczna Rada Legislacyjna. Wspominam ten czas z wielkim sentymentem. Mieliśmy wtedy mocne przekonanie, że oto po wielu latach przystępujemy do tworzenia nowych koncepcji, które w istotnym stopniu wpłyną na kształt demokratycznej Polski. Nowość niekoniecznie polegała — podkreślmy to wyraźnie — na wynajdywaniu całkiem nowych i oryginalnych rozwiązań. Proponowane rozwiązania bowiem w dużej mierze odwoływały się do dobrych, sprawdzonych wzorców innych demokratycznych państw i do naszych własnych, rodzimych tradycji, zarzuconych na kilkadziesiąt lat. Nowość polegała na czymś innym: oto mogliśmy uruchomić swą wiedzę i kompetencje, swą wrażliwość i przekonania dla proponowania rozwiązań i regulacji, których jedynym weryfikatorem miała być przydatność, skuteczność i zgodność z naszymi wyobrażeniami o tym, jak powinny wyglądać standardy demokratycznego państwa.

Nie można zaprzeczyć, że i wcześniej wielu z nas uczestniczyło w tworzeniu projektów aktów prawnych w rozmaitych dziedzinach życia — w zależności od profesji, specjalizacji i zainteresowań. Istotna różnica polegała na tym, że w „tamtych” okresie nasze myślenie, koncepcje i propozycje zawsze natrafiały na wyraźnie wyznaczone bariery systemu i ideologii. Mieliśmy świadomość obecności tych ograniczeń, które nie pozwalały, nawet przy pozytywnym myśleniu („zmieniaj i poprawiaj, co się da zmienić w tych warunkach”), na to, by nasze pomysły mogły uzyskać ostatecznie kształt taki, jaki moglibyśmy uznać za optymalny i w pełni satysfakcjonujący. Nie chcę przez to negować znaczenia pozytywnego działania wielu prawników i wysiłku podejmowanego w tym kierunku, aby funkcjonowanie różnych struktur państwa, rozmaitych instytucji społecznych mogło — w miarę istniejących możliwości — wymijać największe rafa i zagrożenia. Myślenie w kategoriach mniejszego zła miało więc swoje pozytywne strony.

Z ogromnym szacunkiem spoglądam wstecz na znaczący i cenny (co dzisiaj może nawet lepiej widać z pewnego dystansu i po zdobytych doświadczeniach) wysiłek przedstawicieli mojej dziedziny — prawa cywilnego, aby w obrębie scentralizowanej, dyrektywnie kierowanej gospodarki, poddanej rygorom jednolitego funduszu własności państwowej i planowania gospodarczego, zachować elementy i mechanizmy prawa cywilnego. Dzisiaj należy docenić np. wielki talent, elastyczność i wyobraźnię cywilistów, którzy z uporem głosili jedność prawa cywilnego, pozwalającą wtłoczyć w system uspołecznionej gospodarki możliwie dużo konstrukcji systemu kontraktowego, obrotu prawami majątkowymi i odpowiedzialności cywilnej. Plez trzeba było wyobraźni, aby stworzyć konstrukcję rzeczywistego obrotu prawnego pomiędzy jednostkami gospodarki uspołecznionej czy aby w tamtych czasach podtrzymywać ideę osobowości prawnej jednostek organizacyjnych państwa i zapewniać im w ten sposób choćby minimalne pole autonomii. Może dzięki temu, że przetrwało myślenie kategoriami prawa, a nie tylko ideologii, mogliśmy z większym optymizmem, ale też z większymi (na samym wejściu) szansami przystępować do budowy normalnego państwa prawa.

² Ze szczególną zaciekleścią w ówczesnej Izbie Pracy.

Lecz były też negatywne strony takich postaw i takiego myślenia. Często wpadaliśmy w nieprzewidywalne pułapki własnych przyzwyczajęń i stereotypów myślowych, obarczonych skażeniem ideologią tamtego czasu. Czasem, być może, byłoby łatwiej tworzyć od podstaw niektóre instytucje, niż je „odkazać”, przywracać im pierwotny i zapomniany kształt, wolny od naleciałości systemowych, skrzywień i deformacji, które narosły w ciągu kilkudziesięciu lat funkcjonowania w patologicznych warunkach prawnych, społecznych i ekonomicznych.

I oto nadszedł moment, kiedy realizacja naszych marzeń, wyobrażeń i dążeń stawała się realnie uchwytana, a przede wszystkim po raz pierwszy zależała od nas samych. Trudno sobie dzisiaj wyobrazić, z perspektywy ponad dziesięciu lat, jak wielkie było zadanie reformy prawnej i ustrojowej państwa. Potrzebna była duża determinacja i ogromne zaangażowanie wszystkich, którzy mogli swoją wiedzę i doświadczenie oddać Polsce. Społeczna Rada Legislacyjna była rzeczywiście dzieckiem czasu poprzedzającego te zmiany. Gruntowne zmiany i przekształcenia nie mogły czekać na uruchomienie formalnych, instytucjonalnych służb i struktur. Należało znaleźć formułę niekonwencjonalną, w której mogły się zderzać poglądy i opinie ludzi mających coś do powiedzenia i zaproponowania, bez względu na posiadany tytuł naukowy i formalną pozycję uniwersytecką. Taką formułę tworzyła Społeczna Rada Legislacyjna — tygiel pomysłów i swoisty „warsztat naprawczy”. Istotne było wywieranie, przez takie właśnie inicjatywy, swoistej presji na instytucje publiczne, elity polityczne, środowiska parlamentarne i prawnicze. Bardzo to było ważne, ponieważ nie mieliśmy czasu do stracenia, do Polski należało owe 5 minut historii, które musieliśmy maksymalnie wykorzystać.

Skupienie wokół takich idei ludzi gotowych poświęcić swój czas i pracę nie było wcale łatwą sprawą, bo przecież nie było na to pieniędzy, komputerów, logistyki, sekretarek i baz informatycznych. Okazuje się jednak, że najważniejsze jest zawsze indywidualne zaangażowanie i wola działania, tak jak w przypadku pana Kazimierza Barczyka, który był jednym z głównych animatorów tego przedsięwzięcia.

Przychodziliśmy więc z naszymi pomysłami i ideami, niezłomną chęcią zrobienia czegoś ważnego dla zreformowania kraju. Zgrzebność tamtego czasu w postaci braków dość podstawowych narzędzi pracy (komputerów czy choćby ksero) zderzała się z piękną, nadzwyczajną oprawą miejsca, w którym odbywały się spotkania, tj. Collegium Maius Uniwersytetu Jagiellońskiego. Wybór tego miejsca nie był sprawą obojętną — jestem przekonany o istnieniu swoistego *iunctim* między naszą pracą a miejscem, gdzie odbywały się narady. Sprzyjało to skupieniu, wznosiło nasze debaty na wyższy poziom, zobowiązywało i przywoływało na myśl wielkość Rzeczypospolitej i jej obecną historię.

Społeczna Rada Legislacyjna stała się też miejscem integracji środowiska prawniczego. Okazało się, że wielu z nas, współdziałających z Radą, nie miało wcześniej ze sobą kontaktów osobistych — środowisko prawnicze było również bardzo zdeintegrowane i słabo ze sobą współpracowało. Zналиśmy się tylko z piśmiennictwa, z „doktryny”. Pamiętam jedno z pierwszych posiedzeń Rady, w którym uczestniczyłem. Sekcji, której byłem członkiem, przewodniczył profesor Stefan Grzybowski, nestor polskiej cywilistyki, wybitna osobowość prawnicza i wielki autorytet. Oczywiście, postać z nazwiska doskonale znana każdemu prawnikowi, ale niewielu prawnikom znana osobiście. Prowadził posiedzenia sprawnie, z wyczuciem i zaangażowaniem.

Wspólnie z Andrzejem Rzeplińskim, wtedy jeszcze doktorem, uczestniczyliśmy w pracach nad nowymi projektami dotyczącymi wymiaru sprawiedliwości. Andrzej Rzepliński wnosił swoje ważne doświadczenia nabyte za granicą, gdzie intensywnie zajmował się problematyką niezależności sądownictwa, ale też i gruntowną wiedzę o tym, na czym mogą polegać deformacje władzy sądowniczej, patologie i zbrodnie sądowe oraz jakie są mechanizmy, które sprawiają, że instytucja formalnie niezależna staje się posłuszną wykonawcą politycznych dyrektyw. Wiedzę tę wykazał jako autor książki *Sądownictwo w Polsce Ludowej*. Wszyscy czuliśmy wagę tych prac; już wtedy powszechnie rozumiano, jak wielkie znaczenie dla realizacji idei państwa prawa ma niezawisłe i dobrze funkcjonujące sądownictwo. Trzeba wyraźnie powiedzieć, że w tamtym czasie sądy nie były dla wielu ostoją sprawiedliwości, ale

raczej jednym z filarów represyjnej władzy. Ten społeczny odbiór sądownictwa był faktem, którego nie można było pomijać w debatach nad reformą wymiaru sprawiedliwości. Zarazem było dobrze wiadomo, że na tle całego „oboju krajów demokracji ludowej” sytuacja w Polsce była pod tym względem znacznie korzystniejsza, a zdecydowana większość sędziów sprawowała swe funkcje uczciwie. W Polsce zachowany był etos sędziowski i nawet jeśli między teorią i praktyką występował dystans, to jednak nie można negować znaczenia utrzymywania w obiegu i świadomości ludzi pewnych idei podstawowych dla kształtowania kultury prawnej. One wyznaczały poziom oczekiwań i w bardzo istotnym stopniu determinowały kierunek reform. Na marginesie dodam, że inny był punkt startu w niektórych krajach tzw. obozu socjalistycznego. Opowiadał mi ostatnio prezes Sądu Konstytucyjnego Armenii, jak trudno jest przełamać w jego kraju (jeszcze teraz — po upływie prawie 10 lat od upadku systemu komunistycznego) pewne stereotypy co do roli i znaczenia wymiaru sprawiedliwości: wielu sędziów nadal oczekuje, wręcz domaga się od władzy instrukcji, jak ma orzekać! Jakże to inny punkt startu do wszelkich zmian na tym polu.

Założenia, które przyjęliśmy w dyskusjach nad kształtem nowych rozwiązań, sprowadzały się do kilku zasadniczych postulatów: po pierwsze — maksymalnego oddzielenia polityki i władzy wykonawczej od procesu sprawowania wymiaru sprawiedliwości, po drugie — zapewnienia mocnych gwarancji niezawisłości sędziowskiej, a więc nie tylko formalnie rozumianej zależności sędziego tylko od ustawy, ale rzeczywistej nieusuwalności sędziego, a po trzecie — stworzenia silnych struktur samorządu sędziowskiego, na czele z Krajową Radą Sądownictwa, które miałyby decydujący wpływ na powoływanie sędziów. Pamiętam doskonale dyskusję na temat kształtu i kompetencji Krajowej Rady Sądownictwa. Wzorcem były oczywiście rozwiązania przyjęte w innych krajach europejskich o utrwalonych mechanizmach demokratycznych. Rozumieliśmy dobrze delikatność niektórych kwestii. Dyskutowaliśmy nad tym, co uczynić, aby samo istnienie KRS i sprawowane przez nią funkcje nie wprowadzały jakiegoś nowego, swoistego organu nadzorczego, który mógłby zagrażać niezawisłości sędziowskiej. Dość powszechne było wtedy przekonanie, że wystarczy wprowadzenie dobrych i sprawdzonych rozwiązań instytucjonalnych — zagwarantowanie rzeczywistej niezawisłości sędziowskiej i autentycznego samorządu sędziowskiego, wyposażonego w kompetencje związane z przestrzeganiem etyki sędziowskiej, wyłanianiem kandydatów na nowych sędziów i funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości jako takiego — aby wyeliminować wszelkie niedostatków, zło i patologię, gładko przejść do systemu demokratycznego państwa prawa, w którym rola sądów jest rzeczywiście nie do przecenienia.

W tamtych czasach przeważał pogląd, że nie ma potrzeby rozpoczynania od „zera” i dokonywania powszechnej weryfikacji sędziów z punktu widzenia kryteriów związanych z realizacją nowych zadań i celów państwa demokratycznego. Rzecz bowiem nie w ludziach, jak argumentowano, ale przede wszystkim w odpowiednich rozwiązaniach instytucjonalnych, które skutecznie — niejako automatycznie — zadziałają na rzecz realizacji przyjętych założeń, a także w stworzeniu godziwych warunków płacowych, które zapewnią dopływ do sądów najbardziej wartościowych, doświadczonych prawników. Już wtedy, pamiętam to bardzo dobrze, toczyliśmy długie dyskusje na temat zasad przygotowania prawników do zawodu sędziowskiego i kryteriów wyłaniania kandydatów. Idea „odwrócenia piramidy”, a więc stworzenia takich warunków, w których wykonywanie zawodu sędziowskiego będzie ukoronowaniem kariery prawniczej, była już wtedy bardzo poważnie i rzetelnie rozważana w pracach Społecznej Rady Legislacyjnej. Było też oczywiste (chcę podkreślić jednoznaczność stanowiska w tej kwestii wszystkich biorących udział w dyskusji), że system dwuletniej aplikacji zakończonej egzaminem sędziowskim jest niedostosowany do wymagań i oczekiwań związanych ze sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości, że formuła, w której młody człowiek, nawet dobrze wyedukowany, dwudziestokilkuletni, podejmuje decyzje wymagające doświadczenia życiowego, zawodowego, własnej wizji celów prawa i sprawiedliwości, jest nieporozumieniem i stanowi swoisty ewenement w państwach, w których zadania wymiaru sprawiedliwości traktuje się z należytą powagą.

Dzisiaj, z perspektywy dwudziestu lat, trzeba zauważyć, że nie wszystkie oczekiwania i przewidywania, którymi kierowaliśmy się w tamtych czasach, entuzjastycznie przystępując do tworzenia nowego prawa i nowego systemu, zostały spełnione. Już w początkach III Rzeczypospolitej uczyniono bardzo wiele dla realnego wzmocnienia trzeciej władzy. Stworzono silne gwarancje niezawisłości sędziowskiej i niezależności sędziów. Towarzyszyło temu w sposób naturalny zasadnicze rozszerzenie kognicji sądów, stanowiące następstwo prawa do sądu. Prawo to uzyskało mocne gwarancje konstytucyjne (na początek wywiedzione z ogólnej klauzuli demokratycznego państwa prawnego, a następnie wyraźnie sformułowane w nowej Konstytucji) i stanowi podstawę uchylenia kolejnych regulacji prawnych, które zamykałyby drogę sądową. Jest więc wielkim paradoksem, że szerokie kompetencje i wyjątkowo silna pozycja trzeciej władzy, realnie niezależnej od innych władz w zakresie sprawowanego wymiaru sprawiedliwości, nie idą w parze z wysokimi ocenami społecznymi, a wręcz przeciwnie: w ostatnich latach nasila się krytyka, wyraźnie narastają symptomy kryzysu świadczące o niewydolności istniejącego systemu, dramatycznie wydłuża się czas trwania postępowań sądowych, wzrasta nieefektywność wydanych orzeczeń. Bardzo niepokoją sygnaly o patologicznych zjawiskach w samym środowisku sędziowskim, których wyjątkowość, rzadkość i niewielka liczba nie są dobrym uzasadnieniem i wyjaśnieniem tego, co się dzieje. W wymiarze sprawiedliwości — inaczej niż w jakiegokolwiek innej dziedzinie życia publicznego — każdy poszczególny, a nawet odosobniony przypadek patologii istotnie podważa prestiż sędziowski, zaufanie do państwa i całego wymiaru sprawiedliwości.

Środowisko nie było w stanie dokonać samodzielnie po 1989 roku swoistego samooczyszczenia, eliminując tych przedstawicieli zawodu sędziowskiego, którzy sprzeniewierzyli się w czasach PRL zasadzie niezawisłości, potrzebne były więc w tym celu odrębne procedury i regulacje. Do dzisiaj nie uporano się ze zjawiskiem „odwróconej piramidy”, jeżeli chodzi o drogę zawodowej kariery prawniczej. Na początku tej drogi nadal znajduje się nominacja sędziowska, a dopiero na końcu, jako ukoronowanie, pozycja w korporacji adwokackiej. Zastanawia to tym bardziej, że zmiana istniejącego stanu rzeczy natrafia na istotne opory w samym środowisku sędziowskim, i to pomimo że chodzi o zmiany stopniowe, a nie rewolucyjne, o przyjęcie pewnej strategii, a nie o katagoryczne odrzucenie z dnia na dzień dotychczasowych zasad dochodzenia do zawodu sędziowskiego. Nie w pełni skuteczne dla strzeżenia godności sędziowskiej, przestrzegania etyki zawodowej i chronienia etosu sędziowskiego okazały się instrumenty, którymi dysponują organy samorządu sędziowskiego, łącznie z Krajową Radą Sądownictwa.

Jeżeli jest źle, jeśli rzeczywiście istnieje kryzys trzeciej władzy, jeśli nie potrafimy skutecznie zahamować narastania zjawisk kryzysowych w tym obszarze, to powstaje pytanie, czy zostały popełnione błędy, czy szczytne założenia reformy trzeciej władzy, które przyjmowano u progu III Rzeczypospolitej były nietrafne, nieprzemyślane, niedopasowane do epoki, czasu historycznego, istniejących okoliczności, świadomości ludzi, poziomu kultury prawnej.

Byłbym daleki od takiego poglądu. Jestem głęboko przekonany, że obrany wtedy, przed ponad dziesięcioma laty, kierunek reformowania trzeciej władzy, polegający na wzmocnieniu tego podstawowego segmentu państwa prawa, jakim są sądy, był słuszny i dzisiaj z perspektywy dotychczasowych doświadczeń nie poddawałbym go weryfikacji. W tej dziedzinie życia, jaką jest funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, nie można akceptować rozwiązań połowicznych, częściowych, polegających na usunięciu tylko niektórych z dotychczasowych ograniczeń i pozostawieniu innych. Nie ma bowiem połowicznej niezawisłości sędziowskiej albo częściowej niezależności sądów od władzy wykonawczej w zakresie sprawowania wymiaru sprawiedliwości; albo występują one w całości, w pełnym blasku, albo nie ma ich w ogóle. Problem nie leży zatem w błędnych założeniach i nietrafnym kierunku reformowania. Przyczyny istniejącego stanu rzeczy są bardzo złożone i niejednorodne, toteż w tym miejscu nie sposób o nich wyczerpująco pisać. Wspomnijmy tylko o niektórych. Blokada sądów, wynikająca z zalewu wpływających spraw, to także cena demokracji i konstytucyjnych gwarancji prawa do sądu, połączonych z gwarancjami proceduralnymi, zwłaszcza w zakresie procedur

odwoławczych. Na reformę sądownictwa i poprawę jego funkcjonowania na pewno potrzeba więcej pieniędzy niż myśłano, istnieje zapewne zależność między przyrostem spraw a przyrostem środków przeznaczonych na wymiar sprawiedliwości. Brak respektu dla tej zależności może prowadzić do dramatycznych konsekwencji i zakwestionowania prawa do sądu. Niezbędna jest lepsza organizacja i technika pracy sądów.

Przed wszystkim wiadomo jednak, że silne, formalne gwarancje udzielane przez Konstytucję i ustawy wymiarowi sprawiedliwości nie wystarczą *per se*, by automatycznie wyeliminować wszystkie negatywne zjawiska. To jest także nasze ważne doświadczenie, które potwierdza praktyka ostatnich 10 lat. Obok zabezpieczeń i gwarancji instytucjonalnych potrzebne jest zaistnienie niewymiernych czynników subiektywnych, poczucie odpowiedzialności całego środowiska sędziowskiego za to, jak funkcjonuje i jak postrzegany jest wymiar sprawiedliwości, potrzebna jest szybka i zdecydowana reakcja na wszelkie, nawet wyjątkowe, zjawiska patologiczne. Koniecznym warunkiem niezależności sądów i niezawisłości sędziowskiej są zawsze odpowiednie postawy ludzi, do których te gwarancje są adresowane. Piękną naiwnością tamtego czasu było przekonanie, że na kształtowanie się takich postaw nie trzeba czekać, że pojawią się one natychmiast z chwilą dokonania reformy instytucjonalnej. Rzeczywistość okazuje się bardziej skomplikowana, ale w niczym nie podważa to przyjętego ponad dziesięć lat temu kierunku reform.

Marek Saffjan

Prof. dr hab. Adam Strzembosz, KUL

b. I Prezes Sądu Najwyższego

b. Wiceminister Sprawiedliwości

CENTRUM OBYWATELSKICH INICJATYW USTAWODAWCZYCH „SOLIDARNOŚCI” I SPOŁECZNA RADA LEGISLACYJNA Z PERSPEKTYWY 20 LAT

Powracając pamięcią do wydarzeń sprzed 20 lat, a w tym wypadku do okoliczności i atmosfery, w której doszło do szczególnego wydarzenia, jakim był niespotykany dotąd wysiłek prawniczych środowisk naukowych oraz praktyków prawa zmierzający do sanacji prawa dotąd realizującego z jednej strony model ręcznie sterowanej gospodarki „planowej”, a z drugiej dyktaturę nomenklatury komunistycznej, nie mogę się oderwać od refleksji z dnia dzisiejszego.

Zainicjowane przez „Solidarność” w sądach krakowskich fora prawnicze były pierwszym krokiem w kierunku refleksji nad stanem prawa. W 1981 roku, przy tym poziomie ogólnego zaangażowania w zmiany o charakterze wybitnie konstruktywnym, nie mogło się skończyć na samej tylko krytyce ani nawet na ogłoszonym w Poznaniu wotum nieufności wobec ówczesnego ministra sprawiedliwości, prof. Jerzego Bafii. Toteż z inicjatywy sędziego Kazimierza Barczyka, upoważnionego do reprezentowania w tym zakresie Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność”, doszło na terenie Krakowa do rozmów na temat powołania zespołów przygotowujących nowelizację albo wręcz zupełnie nowe projekty ustaw dotyczących żywożywnych spraw kraju. Zespoły takie rozpoczęły pracę. Mnie szczególnie interesował Zespół zajmujący się pod przewodnictwem prof. Władysława Woltera zmianami w prawie karnym materialnym. Referentem zmian był doc. Andrzej Zoll, którego wówczas poznałem. Prace tego Zespołu wywołały natychmiastowy odzew w Ministerstwie Sprawiedliwości. Podjęto tam tę samą problematykę starając się równocześnie „przegonić” projektodawców społecznych w radykalizmie i rozległości nowelizacji.

W czasie kolejnej bytności w Krakowie dowiedziałem się od kol. Barczyka, że zostały zakończone prace przygotowawcze nad stworzeniem ciała inspirującego, koordynującego i nadzorującego działalność rozproszonych zespołów. Taką rolę miała pełnić Społeczna Rada

Legislacyjna, której zgodził się przewodniczyć rektor Stefan Grzybowski, uczony obdarzony zaufaniem, a równocześnie będący wielkim autorytetem w zakresie prawa cywilnego. W powołaniu tej Rady, od strony formalnej, brałem udział.

Kwestie organizacyjno-techniczne zostały już przez kol. Barczyka przygotowane. Ktoś jednak musiał powziąć decyzję o powołaniu Rady. W imieniu Komisji Koordynacyjnej uczyniliśmy to we dwóch — byliśmy członkami jej prezydium. I — co można uznać za charakterystyczne dla tamtych czasów — nikt tej decyzji ani od strony formalnej, ani merytorycznej nie zakwestionował. Spotkaliśmy się w największej sali muzeum uniwersyteckiego ulokowanego w przepięknym budynku Collegium Maius. Nastrój był podniosły, dyskusja niezmiernie konstruktywna. Bardzo szybko działalność legislacyjna rozszerzyła się na właściwie wszystkie dziedziny prawa i w tych pracach brali udział przedstawiciele wszystkich uniwersyteckich wydziałów prawa. W każdym razie takie odniosłem wrażenie spotykając coraz to nowych referentów — autorów proponowanych zmian lub całych ustaw. Pamiętam bardzo szerokie spotkanie w dworcu należącym do Uniwersytetu Jagiellońskiego, a przedtem do Konopków. Poza przedstawicielami uczelni w pracach brali udział praktycy, a wśród nich i sędziowie, również z Sądu Najwyższego (jednemu z zespołów przewodniczyła sędzia Zofia Wasilkowska).

Nasze środowisko sędziowskie szczególnie interesowała zmiana ustawy o ustroju sądów powszechnych, której przepisy „o rękojmi”, jaką mieli dawać sędziowie państwu socjalistycznemu, były już używane do pozbywania się zbyt samodzielnie myślących sędziów i stanowiły realne zagrożenie. Nieograniczone możliwości manipulowania sędziami dawało prawo prezesa sądu do swobodnego przenoszenia sędziów z wydziału do wydziału, jego wyłącznie (wraz z sądową komórką partyjną) decyzja o wystąpieniu do Ministerstwa Sprawiedliwości o awansowanie sędziego, przyznanie mu wyższego wynagrodzenia, nagrody itp. Funkcjonujące przy prezesie sądu wojewódzkiego kolegium sędziowskie odgrywało minimalną rolę — połowę jego składu powoływał sam prezes, a pozostali, wybierani w głosowaniu jawnym, byli wcześniej uzgadniani z POP PZPR i radą zakładową. Na ogół jej przewodniczący zgłaszał kandydatów na zgromadzeniu ogólnym, które — przynajmniej w Warszawie — nie trwało dłużej niż pół godziny.

Kwestia wprowadzenia wystarczających gwarancji niezawisłości sędziowskiej wynikła już w chwili powołania w Ministerstwie Rady Pracowniczej w miejsce Rady Zakładowej, a stała się kwestią wiodącą po utworzeniu Komisji Zakładowej NSZZ „Solidarność”. W tym samym stopniu sprawa ta angażowała sędziów należących do „Solidarności” w sądach warszawskich, a jak się szybko okazało — w całej Polsce.

W tej sytuacji zwróciłem się do młodego doktora na Uniwersytecie Warszawskim, Tadeusza Erecińskiego, o poprowadzenie wraz z grupą sędziów (Jadwigą Skórzewską, Bogusławem Nizieńskim, Ryszardem Nowakiem i paru innymi) prac nad odpowiednią nowelizacją. Autorem projektu zmian w ustawie o ustroju Sądu Najwyższego była sędzia Zofia Wasilkowska.

Wkrótce okazało się, że podobne prace zostały podjęte w solidarnościowym środowisku krakowskim i poznańskim. W tej sytuacji przedstawiciele tych trzech środowisk spotkali się i uzgodnili wspólną wersję zmian.

Wybuch stanu wojennego przekreślił możliwość wykorzystania przygotowanych projektów. Trudno mi wypowiedzieć się, które z nich i w jakim stopniu zostały wykorzystane po przełomie 1989 roku. Natomiast projekty zmian w ustawach dotyczących ustroju sądów stały się podstawą negocjacji przy „podstoliku” zajmującym się prawem i sądownictwem w czasie rozmów „okrągłego stołu”. Właściwie wszystkie zmiany zawarte w projektach z 1981 roku zostały przyjęte przez stronę partyjno-rządową. Gdy we wrześniu 1989 roku znalazłem się w Ministerstwie, w mającym podlegać mojemu nadzorowi Departamencie Prawnym kończyły się prace nad nowym tekstem ustaw o ustroju Sądu Najwyższego, ustroju NSA i ustroju sądów powszechnych. Kierownictwo MON początkowo nie godziło się na wprowadzenie do ustawy dotyczącej sądownictwa wojskowego instytucji samorządowych, które z punktu widzenia niezależności sądownictwa były przecież najważniejsze. Groźba z mojej strony wyłączenia

z przygotowywanego pakietu zmian ustawy o ustroju sądów wojskowych okazała się skuteczna. Przy „okrągłym stole” tej ustawy nie dotykaliśmy, wiedząc, jak prace nad nią utrudnią sukces w obszarze ważniejszym ze społecznego punktu widzenia.

Sądzę, że i inne przemyślenia z okresu działania Społecznej Rady Legislacyjnej przydały się w wolnej Polsce. Natomiast nie powrócił już taki zapał, taka jednorodność w dążeniu do zasadniczych zmian w prawie i taka bezinteresowność. Nie powróciło też wzajemne zaufanie, które tak niewiele pozwoliło uczynić tak wiele. Profesor Wolter na propozycję objęcia kierownictwa nad pracami reformującymi kodeks karny odpowiedział: Jestem członkiem „Solidarności”. Oczywiście wykonam przydzielone mi zadanie. Czy teraz wiele osób reformę prawa traktuje jak służbę? Wiem, że tego rodzaju prace wykonuje się inaczej w wolnym kraju. Nie jesteśmy też w sytuacji z 1981 roku, gdy nagle okazało się, że nareszcie coś możemy zrobić zgodnie z własnym głębokim przekonaniem — dla dobra ogółu. Ale gdzieś po drodze zagubiliśmy ówczesny entuzjazm. Nie ma też takiej organizacji, której dwaj skromni przedstawiciele stają się wiarygodni dla osób przerastających ich wiedzą i osiągnięciami. Stało się zwyczajnie. Normalnie, ale smutnie.

Adam Strzembosz

Antoni Szymański

Członek Prezydium Krajowej Komisji Koordynacyjnej

Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości,

Poseł III kadencji Sejmu RP, Przewodniczący Sejmowej Komisji Rodziny

KRAJOWA KOMISJA KOORDYNACYJNA PRACOWNIKÓW WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI NSZZ „SOLIDARNOŚĆ”

Wydarzenia sierpnia 1980 roku, zwieńczone podpisaniem porozumień między władzami a autentycznymi reprezentantami pracowników, radykalnie zmieniły atmosferę społeczną w naszym kraju. Powiew wolności mobilizował do przemieniania różnych dziedzin naszego życia społecznego.

Myślę, że mieszkancy Trójmiasta szczególnie silnie przeżywali wydarzenia sierpniowe. W świadomości społecznej żywy był jeszcze protest robotników w grudniu 1970 roku i tragiczne wydarzenia z nim związane. Te nastroje znalazły odbicie w sądach.

Choć bezpośredni udział pracowników sądów w samych wydarzeniach sierpniowych był niewielki, to jednak oddziaływały one na nich bardzo mocno. Pamiętam dobrze atmosferę w sądzie gdańskim i ożywione rozmowy o tym, jak powinniśmy się zachować: czy przedstawić swoje postulaty, czy i jak organizować się w niezależnej organizacji związkowej. Wszystko wówczas toczyło się jak w przyspieszonym filmie. Tuż po podpisaniu porozumień (albo jeszcze w czasie trwania strajku) pracownicy sądu, a zwłaszcza administracji i obsługi, zaczęli zgłaszać postulaty, najczęściej socjalne i płacowe.

Z inicjatywą utworzenia komitetu założycielskiego „Solidarności” wystąpił sędzia Janusz Ślęzak, ówczesny Przewodniczący I Wydziału Cywilnego SR w Gdańsku. W skład komitetu weszli sędziowie: Janusz Ślęzak i Regina Godlewska, asesor Grzegorz Wyszomirski, kuratorzy: Barbara Kuklińska, Antoni Szymański i Stefan Wiński oraz pracownica administracji Teresa Adamiak.

W dniu 3 października 1980 roku odbyło się zebranie założycielskie, w którym z ramienia MKS uczestniczył Andrzej Gwiazda. Do „Solidarności” wstąpiło około 100 osób — w większości pracowników administracji, kilku sędziów i wszyscy kuratorzy rodzinni.

Komitet założycielski rozumiał dobrze, że konieczne jest budowanie struktury nie tylko w jednym sądzie, ale w całym okręgu, a także poza nim, i wzajemna dobra współpraca. Tylko wtedy bowiem nowy związek byłby na tyle silny, by kreować zmiany i mieć wpływ na sytuację

w sądach. Natychmiast po powstaniu „Solidarności” w sądach gdańskich wysłaliśmy zawiadomienia do wszystkich sądów w Polsce na adres wydziałów cywilnych z prośbą o nawiązanie współpracy. Okazało się, że spełniły one swoje zadanie rozpalając zainteresowanie, budząc odwagę i pokazując prostą drogę do organizowania się.

Oddźwięk na ten list był wyjątkowo dobry i już 19 października w lokalu Międzyzakładowego Komitetu Strajkowego w Gdańsku spotkali się przedstawiciele kilkunastu sądów. Wśród uczestników spotkania pamiętam Wojciecha Soińskiego ze Szczecina, Tomka Jabłońskiego z Oławy, Danutę Obroślińską z Elbląga, kuratora Barbarę Kuklińską i sędziego Janusza Ślęzaka z Gdańska. Podczas tego spotkania dzieliliśmy się doświadczeniami z dotychczasowych działań, dyskutowaliśmy o sytuacji politycznej i naszych najważniejszych zadaniach. Zastanawialiśmy się, jak budować struktury związkowe w poszczególnych okręgach i realizować współpracę. W wyniku tego spotkania powstała Krajowa Komisja Koordynacyjna Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości. Miesiąc później zasiedliśmy do negocjacji z Ministerstwem.

„Solidarność” szybko powstawała w kolejnych sądach, a tym samym poszerzał się skład Komisji Koordynacyjnej. Ze względów organizacyjnych powstała konieczność powołania Prezydium KKK, w którego skład weszli: Barbara Kuklińska (Gdańsk) jako Przewodnicząca, Kazimierz Barczyk (Kraków), Janusz Ślęzak (Gdańsk), Adam Strzembosz (Warszawa), Bogdana Żuralska (Poznań), Wojciech Soiński (Szczecin), Antoni Szymański (Gdańsk).

Następne tygodnie to rozwiązywanie bieżących problemów, nawiązywanie kontaktów z osobami w różnych okręgach sądowych, zainteresowanymi organizowaniem związku zawodowego. Duże znaczenie miało spotkanie jesienią 1980 roku w Poznaniu, w którym uczestniczyło liczne grono sędziów i kuratorów z całej Polski. Stało się ono okazją do dyskusji w szerokim gronie zainteresowanych na temat powołania niezależnych związków zawodowych. Tu już było nie kilkanaście osób jak na pierwszym koordynacyjnym spotkaniu w Gdańsku, ale duża grupa pracowników, która następnie przenosiła dyskusje i atmosferę tego spotkania do swoich środowisk. W Poznaniu czuło się, jak bardzo nowa propozycja jest ważna i że przyciąga wielu ludzi; już wtedy można było być przekonanym o rozwoju inicjatywy związkowej.

Prace Komisji Koordynacyjnej odbywały się na kilku płaszczyznach. Trwały systematyczne negocjacje z Ministerstwem — w znacznej mierze pozorowane przez kierownictwo resortu. Członkowie KKK opiniowali szereg projektów aktów prawnych przesyłanych przez Ministerstwo. Największy ciężar gatunkowy miały jednak prace związane z projektami nowelizacji prawa, podejmowane z inicjatywy środowiska krakowskiego. Kilka konferencji organizowanych w Krakowie i Poznaniu, pozyskanie znanych autorytetów z różnych dziedzin prawa, wreszcie publikacje, które ukazywały się w tym krótkim czasie — wszystko to stanowiło znaczący dorobek „sądowej Solidarności”.

Dodajmy do tego normalną działalność związkową, utrzymywanie kontaktu organizacyjnego pomiędzy sądami oraz uczestnictwo w pracy całego związku. Pamiętając o tym, że nikt do tej pracy nie został oddelegowany ani odciążony od normalnych obowiązków zawodowych, możemy przyjąć, że wszyscy uczestniczący w pracach KKK dobrze wypełnili podjęte obowiązki.

Spotkania Komisji Koordynacyjnej odbywały się systematycznie, zazwyczaj w Warszawie. Dotyczyły one przede wszystkim problematyki właściwego funkcjonowania sądownictwa, a szczególną wagę przywiązywaliśmy do gwarancji niezawisłości sędziowskiej. Nie stroniliśmy jednak od aktualnych problemów pracowniczych. Prowadziliśmy długotrwałe rozmowy z kierownictwem resortu, dotyczące tych problemów. Trzeba jeszcze raz podkreślić, że zasadniczą osią dyskusji i działań nie były wąsko pojmowane sprawy resortu czy poszczególnych grup pracowniczych z nim związanych, ale to, co z naszej pracy wynikało dla całego państwa. W tamtym niezwykłym czasie taka hierarchia widzenia spraw była rzeczą naturalną.

Komisja Koordynacyjna stopniowo zwiększała liczbę członków, co było związane z rozłożeniem w czasie powstawaniem struktur związkowych w różnych okręgach i delegowaniem przez te struktury swoich przedstawicieli.

Ogromną pomocą była dla nas współpraca z Komisją Krajową NSZZ „Solidarność”. Wydaje się, że nasze problemy najlepiej rozumiał Andrzej Gwiazda. Byliśmy z nim w stałym kontakcie, zapraszaliśmy go na posiedzenia Komisji Koordynacyjnej. Kiedy rozmowy w kierownictwie resortu były szczególnie trudne i nie znajdowaliśmy zrozumienia, to obecność Andrzeja Gwiazdy pomagała temu kierownictwu w zrozumieniu, że jesteśmy częścią większej struktury związkowej, która jest solidarna w rozwiązywaniu podejmowanych przez nas problemów, bardzo ważnych dla funkcjonowania demokratycznego państwa.

Ostatnie spotkanie KKK odbyło się 7 grudnia 1981 roku. Tego dnia nie zostaliśmy już wpuszczeni do Ministerstwa Sprawiedliwości. Gościny udzielił nam sąd warszawski. Skończył się czas kurtuazji, rozpoczął się czas konfrontacji.

Antoni Szymański

Jacek Żuławski

Radca prawny

b. Prezes Stowarzyszenia Radców Prawnych

b. Przewodniczący Krajowej Rady Radców Prawnych

TWORZENIE ZAWODU I SAMORZĄDU RADCÓW PRAWNYCH W LATACH 1980–1982

Już w latach czterdziestych rozpoczęła się degradacja polskiego prawnictwa. Jej znaczącymi przyczynami i etapami było zlikwidowanie „wolnego” notariatu, powołanie Państwowego Arbitrażu Gospodarczego i zlikwidowanie Prokuratorii Generalnej w 1951 roku, a w końcu, w 1963 roku, odłączenie od adwokatury znacznej liczby osób zajmujących się praktyką prawa handlowego, czyli adwokatów-radców prawnych, którzy utracili prawo wykonywania swojej praktyki w zespołach adwokackich i kancelariach. Ta ostatnia forma wykonywania zawodu była już w tym czasie formą szczątkową, niekorzystne zmiany dotknęły bowiem także adwokaturę. Pominę tutaj zmiany „reorganizacyjne” sądów i prokuratury, chociaż one znacznie przyczyniały się do tej degradacji. Od 1964 roku przestał też obowiązywać kodeks handlowy, od wielu lat nie stosowany z powodu zmiany ustroju społeczno-gospodarczego.

Równolegle, od 1952 roku, poprzez kazuistyczne dekrety, zarządzenia i uchwały rządu tworzone były nowe rodzaje i zasady zastępstwa prawnego w administracji rządowej, bankach i tzw. jednostkach gospodarki uspołecznionej. Wykonywać zastępstwo i doradztwo mieli w zasadzie wyłącznie prawnicy tam zatrudnieni. Wystarczało doświadczenie w pracy, nawet krótkotrwałe, albo doraźne przeszkolenie. Takie zastępstwo i doradztwo prawne oraz udział w redagowaniu wewnętrznie obowiązujących przepisów czy regulaminów uzyskało miano „obsługi prawnej” (w 1956 r.), a wykonujący taką pracę prawnicy otrzymywali tytuł radcy prawnego. W powszechnie już panującym systemie gospodarki nakazowo-rozdzielczej i w socjalistycznych stosunkach społeczno-politycznych status pracownika i służbowe podporządkowanie radcy prawnego na ogół wykluczały niezależność jego opinii prawnych i samodzielność działań zawodowych.

Ponadto „rozproszenie” radców, zwykle „samotnie” wykonujących swe funkcje, i brak zewnętrznych struktur organizacyjnych dla ich zawodu skutecznie przeciwdziałały próbom poprawy ich sytuacji i odbudowy autorytetu prawa. Od 1964 roku wprowadzano szczątkowe formy quasi-przedstawicielstw zawodowych w postaci zespołów doradczych przy prezesach okręgowych komisji arbitrażowych (a kilkanaście lat później również przy prezesach kilku sądów wojewódzkich), a w kilku wojewódzkich okręgach Zrzeszenia Prawników Polskich działały koła radców prawnych, jednak nie zyskały one powszechnego w środowisku autorytetu, gdyż pochodziły z nominacji (zespoły) lub z wyborów przez część środowiska (członków ZPP).

Mimo to od połowy lat siedemdziesiątych w wielu ośrodkach, w takich konwentykłach, a także w kilku komisjach adwokatów-radców prawnych wojewódzkich rad adwokackich i Naczelnej Rady Adwokackiej czyniono próby „poziomych” powiązań zawodowych i występowania o własną strukturę organizacyjną zawodu i własne zasady jego wykonania — na wzór adwokatury, tj. w samorządzie zawodowym.

Na ten szczególny klimat środowiskowy trafiły wydarzenia Sierpnia 1980 roku, pobudzając już aktywnych członków adwokatury i radców prawnych do bardziej stanowczego działania. W jesieni 1980 roku zostały przez radców prawnych utworzone dwie niezależne i samodzielne organizacje: w Szczecinie — Związek Zawodowy Radców Prawnych, w Krakowie (w kooperacji z Gdańskiem) — ogólnopolskie Stowarzyszenie Radców Prawnych w Polsce¹. Obie organizacje zaraz przystąpiły do prac nad projektami ustawy o zawodzie radcy prawnego, SRP także nad projektem samorządu zawodowego. Podobne plany były realizowane w Zespole Radców Prawnych przy Prezesie Sądu Wojewódzkiego w Krakowie i Kole Radców Prawnych ZW ZPP w tym mieście. Także Komisja Adwokatów-Radców Prawnych NRA przystąpiła do opracowania własnego projektu ustawy.

Jako tzw. praktyk (bez tytułu naukowego), zapewne też dlatego, że byłem współorganizatorem Stowarzyszenia Radców Prawnych w Polsce i prezesem Zarządu tej organizacji, uczestniczyłem w działalności Społecznej Rady Legislacyjnej Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, a wcześniej w II i III Forum Prawniczym COIU w Krakowie. W gremiach tych starałem się o uzyskanie poparcia ze strony wszystkich środowisk prawniczych, naukowych i zawodowych dla idei usamodzielnienia zawodu radcy prawnego i o nadanie mu statusu samorządu zawodowego, oczywiście w drodze ustawowej, na wzór samorządu adwokackiego. Wychodząc z założenia, że wielość projektów takiej ustawy może wpłynąć niekorzystnie na skuteczność zabiegów i przebieg ewentualnego procesu legislacyjnego, bardzo trudnego z powodu aksjologicznych sprzeczności ustrojowych samego założenia powstania nowej, bardzo liczebnej organizacji samorządowej i chronionej przez nią niezależności zawodowej radców prawnych, miałem nadzieję, że wielki autorytet prawników uczestniczących w II i III Forum, a zwłaszcza wpływ naukowców tworzących Społeczną Radę Legislacyjną, zdoła przewyciężyć trudności stworzenia przez radców jednego wspólnego projektu ustawy.

Posiedzenia gremium Forum i pierwsze posiedzenia Społecznej Rady Legislacyjnej wypełnione były w całości problemami legislacyjnymi znacznie ważniejszych tematów, a szybkie wprowadzenie stanu wojennego zupełnie zniweczyło tę moją nadzieję. Na szczęście, być może że nie bez wpływu doświadczeń Forum, zostało w tym czasie zawarte porozumienie między NRA a ZG SRP co do opracowania wspólnego projektu ustawy o radcach prawnych i samorządzie tego zawodu, a szybkie prace komisji wspólnej w krótkim czasie doprowadziły do całkowitego uzgodnienia projektu tych dwu środowisk radcowskich, dzięki czemu już w czasie stanu wojennego ten projekt, uzgadniany wcześniej z zespołami ZPP, mógł stać się materiałem wyjściowym poselskiego projektu ustawy o radcach prawnych, uchwalonego 6 lipca 1982 roku.

Z perspektywy 20 lat mogę skonstatować, że udział w pracach Społecznej Rady Legislacyjnej COIU, przykład współpracujących w niej autorytetów naukowych z całego kraju, stopień ich zaangażowania i wysiłku, ich umiejętności koncyliacyjne i skuteczność w uzyskiwaniu projektów ustaw wpłynęły na toczące się prace radców prawnych nad ich ustawą, a w konsekwencji na uchwalenie przez Sejm PRL ustawy i powstanie w 1983 roku samorządu zawodowego, czyli na losy zawodu, który po przekształceniach społeczno-ustrojowych w kraju mógł sprostać powstałemu wielkiemu zapotrzebowaniu na świadczenie nowoczesnej pomocy prawnej dla gospodarki i skutecznie współpracować, a nawet konkurować, z prawnikami zagranicznymi.

Jacek Żuławski

¹ Także adwokatura utworzyła Stowarzyszenie Adwokatów i Aplikantów Adwokackich w Łodzi.

Prof. dr hab. Janusz Barta, UJ

Dyrektor Instytutu Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej UJ

TWORZENIE PRAWA — DUMA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ

Jest kilka wymiarów pracy prawnika, w których jej społeczna użyteczność daje się wyraźnie zauważyć. Na pewno należy do nich praca legislacyjna, praca związana z tworzeniem lub nowelizowaniem aktów prawnych. Jeśli dzieje się to w momentach zasadniczych przemian społecznych, prawnik zaczyna się czuć jak lekarz, który musi działać rozważnie, ale i szybko, w jego rękach leży bowiem los ciężko chorego pacjenta.

Miałem szczęście doświadczyć tego. Do dziś pamiętam ten szczególny nastrój, w którym radość mieszała się z poczuciem odpowiedzialności, gdy jako zaangażowany w działalność NSZZ „Solidarność” młody adiunkt zatrudniony w Uniwersytecie Jagiellońskim (w Instytucie Wynalazczości i Ochrony Własności Intelektualnej) zostałem zaproszony do udziału w pracach Społecznej Rady Legislacyjnej. Do tego dochodziło jeszcze swoiste poczucie dumy. Bo jakże inaczej można było odbierać te zebrania Rady (odbywające się w pięknej sali Librarium Collegium Maius), którym przewodził sam Rektor Stefan Grzybowski i na których siedziało się obok wielu najwybitniejszych prawników, do niedawna jeszcze wykładowców, egzaminatorów, a także obok znanych osobistości (jak choćby Ksiądz Biskup Tadeusz Pieronek).

Zadanie, w jakim uczestniczyłem, polegało przede wszystkim na przygotowaniu projektu nowej ustawy o prawie prasowym, który później mógłby być „forsowany” w Sejmie jako tzw. projekt społeczny. Przyjęto następujący harmonogram prac: najpierw przepisy ograniczające samowolę i dyskrejonalny sposób działania cenzury (odpowiednie w tej mierze uregulowania udało się wprowadzić w życie jesienią 1981 r.), a następnie ustawa prasowa. W dalszej kolejności miała być też dokonana nowelizacja ustawy o prawie autorskim.

Korzystając z pomocy i uwag jakże bliskich i cenionych naukowców: Profesora Andrzeja Kopffa i Profesora Jerzego Serdy, a także Profesora Stanisława Waltosia, staraliśmy się wraz z moją koleżanką z Instytutu (wówczas również adiunktem UJ, a dziś sędzią NSA) Izabelą Dobosz, sprostać postawionemu zadaniu. Mieliśmy świadomość, że najważniejszym celem jest stworzenie uregulowań, dzięki którym idee wolności i pluralizmu prasy przestałyby być pustymi frazesami. Trzeba się było jednak spieszyć; sytuacja w kraju była coraz bardziej napięta. W sobotę 12 grudnia 1981 roku zebraliśmy się w dużej grupie prawników i dziennikarzy w krakowskim Klubie Dziennikarzy „Pod Gruszką”. Dyskusja była długa, lecz zakończyła się sukcesem. Ustalony został ostateczny kształt projektu nowej ustawy prasowej. Gdy po zebraniu późnym wieczorem, a właściwie już nocą, wracałem cichymi, ośnieżonymi ulicami do domu, nie sądziłem oczywiście, że już następnego dnia wszelkie starania o wolną prasę będzie można uznać za smutny, kiepski żart. Nie oznacza to wszakże, abym uważał, iż Społeczna Rada Legislacyjna, która na pewno była ewenementem, czymś wcześniej i później niespotykanym w historii polskiego prawodawstwa, nie spełniła swego zadania. Jej wkład do późniejszych prac legislacyjnych jest równie trudny do określenia, co i do przecenienia. A nadto wspomnienia pracy w tej Radzie nie da się wymazać z pamięci.

Janusz Barta

Dr hab. Izabela Dobosz, UJ

Sędzia Naczelnego Sądu Administracyjnego, Kraków

TAMTE CZASY...

Kiedy wspominam tamte czasy, czasy zrywu solidarnościowego przełomu lat 1980/1981, pamiętam przede wszystkim ogromny entuzjazm i optymizm. Wydawało się, że nagle wszyscy się przebudzili z uśpienia. Wszystko było proste, nieskomplikowane, odkłamanie.

Ogromny entuzjazm ogarnął także środowiska akademickie, zwłaszcza młodszych pracowników naukowych. Jest prawdą, że była to na uczelniach „rewolucja adiunktów”, gdyż w „Solidarność” włączyli się przede wszystkim i masowo pracownicy naukowcy tuż po doktoratach. To oni jeździli do zakładów pracy, agitowali, organizowali szkolenia, kładli podwaliny pod nową rzeczywistość.

Centrum Społecznych Inicjatyw Obywatelskich NSZZ „Solidarność” rozpoczęło pracę nad przygotowaniem aktów prawnych, które miały posłużyć późniejszym ustawodawcom. Była to inicjatywa, w którą spontanicznie włączyli się prawnicy, członkowie „Solidarności”. Wszyscy pracowali niezwykle ofiarnie i bez żadnego wynagrodzenia.

Byłam członkiem jednego z zespołów, działającego pod kierunkiem prof. Andrzeja Kopffa, późniejszego prorektora Uniwersytetu Jagiellońskiego. Znałam go dobrze, gdyż był dyrektorem Międzyuczelnianego Instytutu Wynałazczości i Ochrony Własności Intelektualnej, w którym pracowałam. Był człowiekiem wielkiego formatu, a jednocześnie nie miał w sobie nic posagowego, szanował każdego człowieka, był wyrozumiały i życzliwy dla ludzi. Pewnego dnia przyszedł po prostu do niego i powiedziałam, że moim zdaniem przygotowywana ustawa o kontroli prasy (która została uchwalona w 1981 r.) nie zapewni warunków dla rozwoju wolnej prasy. Cóż z tego, że cenzura nie będzie nadmiernie ingerowała w poszczególne publikacje, jeśli Główny Urząd Kontroli Prasy, Publikacji i Widowisk nadal będzie decydował o koncesjonowaniu działalności prasowej, a działalność radia i telewizji będzie podporządkowana Radiokomitetowi. Trzeba stworzyć takie prawne warunki, które zapewniłyby pluralizm w dziedzinie mediów, a także warunki dostępu dziennikarzy do informacji.

W ten sposób narodziła się idea wystąpienia z projektem prawa prasowego, początkowo pomyślanego jako ustawa obejmująca wszystkie rodzaje prasy, a także radiofonii i telewizję. Projekt wstępny, przygotowany przez J. Bartę, P. Dubiela i przede mną, był następnie przedmiotem szczegółowych ustaleń w obrębie Zespołu Prawa Prasowego. Pracami kierował początkowo prof. Andrzej Kopff, a po jego wyjeździe na stypendium do Niemiec prof. Stanisław Waltoś. Projekt został przyjęty i zaakceptowany 12 grudnia 1981 r., na kilka godzin przed wprowadzeniem stanu wojennego, co przeszkodziło jego szerszej prezentacji.

Opracowując ten projekt opieraliśmy się na niektórych instytucjach dekretu z 1938 roku (np. na instytucji sprostowań, odpowiedzialności za przestępstwa prasowe). Równocześnie jednak nie chcieliśmy, aby powstała nowa „ustawa kagańcowa”, krępująca wolność prasy. Jednakże, co zostało podkreślone w „Uwagach do projektu ustawy o prawie prasowym”, stanowiących jakby wykładnię autentyczną twórców projektu, projekt ten nie mógł pozostawać w sprzeczności z porozumieniami społecznymi, którym przyznawano walor źródła prawa, jak i z nowymi aktami prawnymi (chodziło tu zwłaszcza o ustawę o cenzurze).

Oto leży przede mną poźółkła teczka, na której widnieje napis: „Wersja z 12 XII 1981 r.” Wyjmuję z niej maszynopis „Ustawy z dnia... o prawie prasowym” z naniesionymi ręcznie poprawkami. W prawym rogu znajduje się adnotacja: „Projekt Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ «Solidarność»”. Czytam, co napisano we wspomnianych wyżej „Uwagach...”: „podstawowym założeniem unormowania zawartego w projekcie ustawy jest «uspołecznienie» środków masowego komunikowania i stworzenie prawnych gwarancji dla swobodnego zbierania i przepływu informacji”; „zakres działania przyszłej ustawy określony został w projekcie szeroko. Objęta nim została nie tylko prasa w tradycyjnym rozumieniu (gazety, czasopisma), lecz w znaczeniu wszelkich środków masowego komunikowania, prowadzących działalność w sposób periodyczny”; „instytucjonalnym gwarantem społecznego charakteru prasy oraz wolności słowa i dostępu do informacji jest w niniejszym projekcie Społeczna Rada Prasowa”; „jako podstawę prowadzenia działalności prasowej przyjęto w projekcie system zgłoszeniowo-koncesyjny”; „projekt ustawy w stosunkowo wąskim zakresie zajął się problemem statusu i zasad funkcjonowania redakcji”; „stosunkowo szczegółowo uregulowane zostały prawa i obowiązki dziennikarzy, przy czym recypowano niekiedy normy Dziennikarskiego Kodeksu Obyczajowego”; „projekt ustawy eliminuje cenzurę represyjną w odniesieniu do materiałów wyłączonych z kontroli wstępnej”; „zawiera materialne oraz

procesowe przepisy służące realizacji prawa do odpowiedzi”; „przewiduje odrębną regulację dotyczącą majątkowych i osobistych uprawnień autorów materiałów prasowych” oraz „przepisy o odpowiedzialności za naruszenie postanowień tej ustawy”.

Te postulaty i założenia projektu odzwierciedlały skalę społecznych, politycznych i legislacyjnych przemian zachodzących w owym okresie. Były wyrazem przekonania, że prasa ma pełnić służebną rolę w społeczeństwie i że społeczeństwo nią dysponuje. Respektując konstytucyjny porządek PRL, projekt próbował nadać nowe znaczenie zasadzie wolności prasy poprzez prywatyzację działalności wydawniczej lub nadawczej (co wprawdzie było postulowane, ale nie przesądzone) czy dzięki ustawowym gwarancjom pluralizmu w mediach.

Z perspektywy dwudziestolecia można na ów projekt spoglądać z pewnym rozrzewnieniem jako na świadectwo tamtej epoki, a jednocześnie ze zdumieniem, dostrzegając, jak radykalnie zmieniała się sytuacja środków masowego komunikowania w Polsce od pamiętnego 12 grudnia 1981 roku.

Izabela Dobosz

Prof. dr hab. Walery Pisarek, UJ

Dyrektor Ośrodka Badań Prasoznawczych w Krakowie

NA MARGINESIE SPOŁECZNEGO PROJEKTU USTAWY O PRAWIE PRASOWYM

Chyba żaden z zespołów Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych z lat 1980–1981 nie wywarł tak znacznego wpływu na kształtowanie się prawa w Polsce, jak stało się to udziałem Zespołu Prawa Prasowego. Być może to moje przekonanie jest całkowicie błędne i wynika tylko z niezajomości przebiegu i wyników prac pozostałych zespołów. Jeśli jednak jest ono słuszne, to trzeba pamiętać, że praktyczne znaczenie dzieła Zespołu Prawa Prasowego wynika także z ustawodawczego zaniedbania tej dziedziny prawa w Polsce Ludowej. Przypomnijmy, że ustawa o kontroli publikacji i widowsk tylko przez emigracyjnych satyryków mogła być uważana za namiastkę prawa prasowego, a dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 21 listopada 1938 roku Prawo prasowe w opinii niemal wszystkich prawników uchodził za nieaktualny¹. Nieokreślony status tego dekretu stanowił zaczyn poczucia istotnej luki w polskim systemie prawnym, wskutek czego każda odwilż w latach 1956–1980 przynosiła wciąż nowe próby kodyfikacji działalności prasowej.

Zadanie powierzone w 1981 roku Zespołowi Prawa Prasowego było kolejną taką próbą. Zespół ukonstytuował się na swym pierwszym posiedzeniu w dniu 13 maja 1981 roku, a po siedmiu miesiącach, niespełna dwie godziny przed stanem wojennym, uczestnicy posiedzenia rozeszli się do domów, zadowoleni, że powierzone im zadanie zostało wykonane: wstępny projekt ustawy o prawie prasowym był gotów. Ktoś może powiedzieć, że członkowie Zespołu mieli szczęście zdążyć przed generałami, ale to nie była kwestia szczęścia, tylko pracowitości i doświadczenia, że chcąc w PRL-u wymusić na władzy ustępstwa, trzeba się spieszyć, bo chwile jej słabości są krótkie.

Satysfakcję z wykonania zadania szybko zatruła gorycz świadomości, że i ten projekt ustawy zostanie złożony do archiwum niespełnionych nadziei. Trudno było się nawet pocieszać, że kiedy sytuacja w Polsce się zmieni, będzie można go przedstawić do dyskusji społecznej. Rozwiązania ujęte w projekcie nazbyt były związane z ówczesną sytuacją. To nie był projekt rewolucyjny, jego autorzy starali się nie przekroczyć przypuszczalnej ówczesnej granicy akceptowalności dla władzy. Nie miał też być demonstracją aspiracji, ale sposobem zagos-

¹ Wbrew opinii większości Bogdan Michalski utrzymywał, że można mówić o utracie mocy niektórych artykułów, ale nie całego dekretu, i życie przyznało mu rację; skoro bowiem ustawa Prawo prasowe z 1984 r. stanowiła, że z dniem wejścia jej w życie „traci moc dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 listopada 1938 r. — Prawo prasowe”, to znaczy że do tej chwili, tj. do 1 lipca 1984 r., moc tę zachował.

podarowania tego obszaru wolności, z jakiego w opinii Zespołu władza mogła zrezygnować. Jednakże co się wydawało możliwe 12 grudnia 1981 roku, stało się całkowicie nieaprobowlane następnego dnia.

Minęło kilka miesięcy i sama władza stanu wojennego podjęła prace nad własnym, rządowym projektem prawa prasowego. Jego przygotowanie powierzono Ministerstwu Sprawiedliwości. Powołano specjalną komisję, do której został skierowany przez prezesa RSW „Prasa-Książka-Ruch” jako dyrektor Ośrodka Badań Prasoznawczych, będącego wówczas branżowym instytutem naukowym RSW. Porozumiałem się z członkami dawnego „Solidarnościowego” Zespołu z prof. Andrzejem Kopffem na czele i za ich aprobatą przesałem do Ministerstwa Sprawiedliwości projekt prawa prasowego w jego wersji z 12 grudnia 1981 roku. Mniej więcej w tym samym czasie znalazł się w Ministerstwie Sprawiedliwości „autorski” projekt prawa prasowego opracowany na zlecenie Stowarzyszenia Dziennikarzy Polskich przez prof. Bogdana Michalskiego, który zresztą także został zaproszony w charakterze eksperta do Komisji przygotowującej projekt rządowy. Prace nad nim trwały ponad rok, a ostateczna jego wersja została uchwalona przez Sejm jako ustawa z 26 stycznia 1984 roku Prawo prasowe.

W ustawie tej znalazło się szereg oryginalnych rozwiązań przejętych — niekiedy dosłownie — ze społecznego projektu. Należą do nich rozszerzenie pojęcia prasy na wszystkie periodyczne środki komunikowania masowego (por. „Prasa oznacza wszelkie istniejące i powstające w wyniku postępu technicznego środki komunikowania masowego”), definicja dziennika (gazety), czasopisma, redaktora, redakcji i materiału prasowego, niektóre elementy zasad organizacji redakcji prasowej, przepisy dotyczące *impressum*, praw i obowiązków dziennikarza (w tym zwłaszcza tajemnicy zawodowej) oraz przepisy dotyczące sprostowań i odpowiedzi.

Niektóre z rozwiązań społecznego prawa prasowego zostały wprowadzone w postaci karykaturalnie zdeformowanej. Dotyczy to przede wszystkim koncepcji odpowiedzialnej przed Sejmem Społecznej Rady Prasowej, której głównym zadaniem miało być „czuwanie nad realizacją zasady wolności słowa i dostępu do informacji”. W ustawie z 1984 roku ten strażnik wolności i pluralizmu mediów masowych przerodził się w Radę Prasową — powoływany przez premiera i działający przy nim organ opiniodawczy i wnioskujący. Pomimo tych ograniczeń Rada Prasowa była w latach 1986–1989 forum wyrażania opinii niekiedy sprzecznych z „generalną linią partii” w sprawach zawodu dziennikarskiego, kształcenia dziennikarzy, tendencji rozwojowych w mediach czy prawa prasowego (z postulatami zniesienia cenzury włącznie).

Dalsze losy Rady Prasowej stanowią jaskrawy przykład lekceważenia litery prawa w III Rzeczypospolitej. Pierwsza kadencja Rady zakończyła się w styczniu 1989 roku. Po obradach „okrągłego stołu” ustawą z 30 maja 1989 roku zmieniony został przepis określający skład Rady, ale nie powołał jej na nową kadencję ani premier Rakowski, ani premier Mazowiecki. O rok późniejsza ustawa z 11 kwietnia 1990 roku wprowadziła nowe zmiany w przepisach odnoszących się m.in. do Rady Prasowej, ale wbrew protestom organizacji dziennikarskich nie powołano jej do końca lat dziewięćdziesiątych. Zgoda, że w III Rzeczypospolitej Rada Prasowa o takim charakterze, takim składzie i takich prerogatywach, jak to określa obowiązujące Prawo prasowe, nie ma sensu. Należałoby jednak albo dostosować zdeaktualizowane przepisy do zmienionej rzeczywistości, albo je w ogóle skreślić².

Część rozwiązań społecznego projektu ustawy o prawie prasowym (m.in. zniesienie licencji i cenzury wstępnej) została wprowadzona do obowiązującego Prawa prasowego dopiero po „okrągłym stole” w dwóch kolejnych nowelizacjach ustawy z 1984 roku. W 1989 roku nastąpiło przedstawienie polskiej prasy drukowanej z systemu licencyjnego na rejestracyjny: od 6 czerwca tegoż roku, chcąc wydawać dziennik lub czasopismo, wystarczy je zarejestrować. Od 6 czerwca następnego roku zniesiona została cenzura. W ten sposób wprowadzono do Prawa prasowego w Polsce znaczną część zasad sformułowanych w art. 2 p. 3 społecznego projektu:

² Zob. Walery Pisarek, *Czy potrzebujemy Rady Prasowej?*, „Zeszyty Prasoznawcze” 1992, nr 3–4, s. 5–11.

„W celu urzeczywistnienia konstytucyjnych praw obywateli zapewnia się:

- 1) wolność wypowiedzi, opinii, krytyki,
- 2) swobodny dostęp do informacji zbieranych w celu ich publikowania w prasie oraz niezbędną pomoc i ochronę w tym zakresie,
- 3) swobodę dostępu do prasy i społeczną jej kontrolę,
- 4) ochronę praw autorów materiałów prasowych i ochronę osób udzielających informacji dziennikarzom,
- 5) rozwój istniejących rodzajów prasy w kierunku odpowiadającym zróżnicowanym potrzebom społecznym oraz możliwość stworzenia nowych rodzajów prasy”.

Niektóre rozwiązania kodyfikacji działalności prasowej, zawarte w społecznym projekcie prawa prasowego, dotychczas nie zostały wprowadzone do polskiego systemu prawnego. Należy do nich przepis określający dopuszczalną wielkość udziału jednej instytucji prasowej w nakładzie gazet i czasopism. W 1981 roku ostrze tego przepisu było wymierzone w RSW „Prasa-Książka-Ruch”. Obecnie sens tego przepisu miałby uzasadnienie w fakcie, że rosnąca koncentracja rynku prasy codziennej w Polsce osiągnęła już poziom wyższy niż w Niemczech.

W latach siedemdziesiątych w Europie Zachodniej dziennikarze walczyli o tzw. wolność wewnętrzną, czyli o prawo współdecydowania o obliczu ideowym zatrudniającej ich gazety, a także o wpływ na obsadę stanowiska redaktora naczelnego. Prawne gwarancje „wolności wewnętrznej” miały bronić dziennikarzy przed ubezwłasnowolnieniem politycznym i następstwami sprzedania na przykład gazety socjaldemokratycznej konserwatywnemu wydawcy lub oraz odwrót. Idea „wolności wewnętrznej” w latach 1980–1981 przyjęta została z entuzjazmem przez większość dziennikarzy w Polsce, którzy (w wielu wypadkach skutecznie) domagali się uwzględnienia przez „dysponenta politycznego” ich wpływu na politykę personalną i programową poszczególnych redakcji. Społeczny projekt prawa prasowego sankcjonował te aspiracje dziennikarzy, stanowiąc (art. 15, ust. 3): „Zatrudnieni w redakcjach dziennikarze mają wiążące prawo sprzeciwu przy powoływaniu i odwoływaniu redaktora naczelnego, w głosowaniu tajnym, kwalifikowaną większością co najmniej 3/4 głosów, w obecności co najmniej 2/3 ogólnej liczby zatrudnionych dziennikarzy”.

Tego rodzaju pomysły spotkały się ze zdecydowanym sprzeciwem partii, dla której polityka kadrowa stanowiła główny instrument utrzymywania dyscypliny w prasie, radiu i telewizji. Nic więc dziwnego, że w ustawie Prawo prasowe z 1984 roku nie tylko zabrakło tego przepisu, ale wprowadzone zostały mimo protestów mechanizmy przekreślające nadzieje na wolność wewnętrzną w polskich mediach. Najskuteczniejszym środkiem dyscyplinującym stał się niewątpliwie art. 10, a w szczególności jego ustęp 2 i 3:

„2. Dziennikarz, w ramach stosunku pracy, ma obowiązek realizowania ustalonej w statucie lub regulaminie redakcji, w której jest zatrudniony, ogólnej linii programowej tej redakcji.

3. Działalność dziennikarza sprzeczna z ust. 2 stanowi naruszenie obowiązku pracowniczego”.

Jest coś żenującego w tym, że przepis wymyślony w stanie wojennym w celu zmuszenia do posłuchu samodzielnie myślących dziennikarzy nie został uchylony ani w 1989 roku, ani w 1990 roku, a obecnie znalazłby zapewne obrońców wśród wydawców prasy jako warunek jej swoiście rozumianej wolności. Wolność prasy bowiem rozumiana jako wolność tych, którzy ją posiadają, nie zawsze idzie w parze z wolnością słowa, czasem jest z nią wręcz sprzeczna. Przewodnią ideą społecznego projektu prawa prasowego z 1981 roku było właśnie ograniczenie wolności tych, którzy prasę posiadają³, na rzecz wolności słowa.

Od kilkunastu lat trwają w Polsce prace nad kolejnymi projektami nowej ustawy o prawie prasowym. Każdy z nich z chwilą ogłoszenia spotyka się z ostrą krytyką. Społeczny projekt

³ Wówczas była to przede wszystkim RSW „Prasa-Książka-Ruch” jako „centralna organizacja wydawnicza Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej” oraz państwowy „Radiokomitet”, znajdujący się pod szczególną opieką Komitetu Centralnego PZPR.

sprzed 20 lat, opracowany z myślą o innej rzeczywistości politycznej, ekonomicznej i technologicznej, oczywiście nie nadaje się nawet jako punkt wyjścia w przygotowaniach jakiejś jego nowej wersji⁴. A jednak niektóre jego rozwiązania jeszcze dziś mogą inspirować myślenie o zorientowanej w przyszłość kodyfikacji komunikowania masowego między Polakami.

Walery Pisarek

Prof. dr hab. Andrzej Wasilewski, UJ
Sędzia Sądu Najwyższego

DWADZIEŚCIA LAT PÓŹNIEJ — REFLEKSJA NA MARGINESIE „PROJEKTU USTAWY O WOLNYM DOSTĘPIE DO INFORMACJI W ŻYCIU PUBLICZNYM ORAZ O OCHRONIE TAJEMNICY PAŃSTWOWEJ”

Zamiast komentarza: sens i doniosłość podjętych w ówczesnym czasie inicjatyw obywatelskich zmierzających do wprowadzenia do polskiego porządku prawnego gwarancji ustawowych „wolności prasy” i warunkującej ją „wolności dostępu do informacji”, a także ich ówczesne uwarunkowanie konstytucyjnoprawne, można najlepiej zrozumieć i ocenić, jeśli się zważy, że pomieszczony w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r., w jej Rozdziale 8. „Podstawowe prawa i obowiązki obywateli”, art. 83 (wedle numeracji tekstu jednolitego Konstytucji PRL obowiązującym w 1981 r. — Dz.U. z 1976 r. nr 7, poz. 36) stanowił: „1. Polska Rzeczpospolita Ludowa zapewnia obywatelom wolność słowa, druku, zgromadzeń i wieców, pochodów i manifestacji. 2. Urzeczywistnieniu tej wolności służy oddanie do użytku ludu pracującego i jego organizacji drukarni, zasobów papieru, gmachów publicznych i sal, środków łączności, radia oraz innych niezbędnych środków materialnych”, a równocześnie wedle art. 93 ust. 1 Konstytucji PRL: „Czułość wobec wrogów Narodu oraz pilne strzeżenie tajemnicy państwowej jest obowiązkiem każdego obywatela PRL”. *Nota bene*, z mocy art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426 ze zm.) oba wymienione przepisy konstytucyjne obowiązywały formalnie aż do dnia 17 października 1997 r., tzn. do dnia wejścia w życie obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483 — art. 243).

Aktualnie, w III Rzeczpospolitej, gwarancje prawne w zakresie wolnego dostępu do informacji kształtują się, jak następuje:

W regulacjach dotyczących konstytucyjnych wolności i praw osobistych art. 54 ust. 1 Konstytucji RP stanowi: „Każdemu zapewnia się wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji”. Natomiast w art. 51 Konstytucji RP sformułowane zostały gwarancje, wedle których: „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby” (ust. 1); „Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych” (ust. 3); „Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą” (ust. 4), przy czym szczegółowe zasady w tym względzie, stosownie do dyspozycji art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, określa obecnie ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. nr 133, poz. 883 ze zm.). Równocześnie obowiązuje także ustawa z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz.U. nr 11, poz. 95 ze zm.), która określa zasady ochrony i procedury udostępniania tego typu informacji.

⁴ Dziś zresztą co najmniej równie pilnym zadaniem co nowe prawo prasowe (a może nawet pilniejszym) jest ustawa o multimediami, jakiej przykład stanowi niemiecka *Informations- und Kommunikationsdienstgesetz* z 1997 r.

Z kolei art. 74 ust. 3 Konstytucji RP gwarantuje każdemu „prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”, które zostało zaliczone do katalogu konstytucyjnych „wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych” i może być realizowane „w granicach określonych w ustawie” (art. 81 Konstytucji RP). Aktualnie na gruncie prawa polskiego granice realizacji tego prawa są określone przepisami obowiązującej od dnia 1 stycznia 2001 r. ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. nr 109, poz. 1157 — art. 1 oraz art. 4–11) w sposób zgodny z postanowieniami dyrektywy Rady Europejskiej 90/313/EWG z dnia 7 czerwca 1990 r. w sprawie swobodnego dostępu do informacji o środowisku oraz z postanowieniami podpisanej w Aarhus w dniu 25 czerwca 1998 r. Konwencji o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska.

I wreszcie, pośród wolności i praw politycznych art. 61 Konstytucji RP gwarantuje każdemu obywatelowi „prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne”, w tym także „dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów”, którego granice i zasady realizacji określić ma ustawa (aktualnie przedmiotem procedury legislacyjnej w parlamencie jest „poselski projekt ustawy o dostępie do informacji publicznej” z dnia 5 lipca 2000 r.).

Kraków, w lutym 2001 r.

Andrzej Wasilewski

Prof. dr hab. Stanisław Waltoś

Kierownik Katedry Postępowania Karnego UJ

Członek Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów

GDY MARZENIA UBIERALIŚMY W PARAGRAFY

Wierzyć się nie chce, że już dwadzieścia lat upłynęło od chwili, gdy w Krakowie zdarzyła się jedna z najbardziej zwariowanych przygód w dziejach tworzenia prawa polskiego, gdy powstało Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych przy NSZZ „Solidarność”. Celem tego Centrum było przygotowanie projektów ustaw obejmujących prawie wszystkie dziedziny życia w Polsce. Projekty miały nadać formę legislacyjną ideom państwa liberalnego, wielopartyjnego, dalekiego jednak od hołdowania idei świętego prawa własności. Pod koniec 1980 roku ustrój gospodarczy PRL był rzeczywistością, którą w kręgach „Solidarności” zamierzano jedynie poważnie reformować. W każdym razie marzeń o całkowitym zerwaniu z socjalizmem na ogół wyraźnie nie rozprowadano.

Duszą jego, a i inicjatorem, był młodzieńki wtedy Kazimierz Barczyk, sędzia sądu rejonowego w Krakowie. Za kilkanaście miesięcy, w styczniu 1982 r., zapłaci za to, gdyż zostanie wyrzucony z sądownictwa. Radzie Centrum przewodniczył już wówczas bardzo sędziwy profesor Stefan Grzybowski, znakomity cywilista, były rektor Uniwersytetu Jagiellońskiego. Nie będę wyliczał nazwisk członków Rady Centrum ani nie będę się nawet starał wymienić wszystkich projektów ustaw, które wówczas powstawały — tyle tego było i tak szybko się wszystko odbywało. Niestety, moje notatki z tamtych lat zachowały się w szczątkowej postaci, a moja pamięć po tylu latach ma więcej wspólnego z serem szwajcarskim niż z przyzwolitą przechowalnią przeszłości. Mam nadzieję, że przechowują ją inni i nie popępnia większych pomyłek.

Zachowałem wrażenie z tamtych lat, że znakomita większość liczących się wybitnych prawników nie identyfikujących się z systemem PRL znalazła się na liście członków Centrum. Wśród nich sporo było takich, którzy nie wstąpili do „Solidarności”. Dla nich ważniejsza była

solidarność z systemem wartości Pierwszej „Solidarności” niż wchodzenie z nią w związki formalne. Łączyło nas wówczas wielkie i dobitne „nie” w stosunku do PRL-u. Entuzjazm, z jakim Centrum zabrało się do pracy, wynikał z wiary, że przebieg wypadków musi doprowadzić jeżeli nie do przejęcia władzy przez „Solidarność”, to przynajmniej do takiej jej koegzystencji z PZPR, która pozwoli na głęboką zmianę ustroju bez naruszania ówczesnego uwarunkowania geopolitycznego Polski.

Na Gorbaczowa, jego „pierestojkę”, efekty polityki Reagana i szczęśliwe dla nas, a dla Związku Radzieckiego opłakane, skutki jego agresji na Afganistan i wiele innych zjawisk, które doprowadzą do „okrągłego stołu”, a potem do likwidacji PRL, trzeba będzie jeszcze dobrych kilka lat poczekać.

Jesienią 1980 roku Centrum podjęło działania. Miejscem obrad była aula w Collegium Novum Uniwersytetu Jagiellońskiego. Potem Rada Centrum spotykała się kilka razy w Collegium Maius. Utworzono wówczas kilkanaście zespołów mających podjąć pracę nad poszczególnymi projektami ustaw. Pamiętam, że przewodniczenie Zespołowi Prawa Karnego powierzono Profesorowi Władysławowi Wolterowi. Miał on wtedy już prawie 84 lata. Niechętnie już wychodził ze swego domu przy ulicy Gontyny na wzgórzu salwatorskim, a mimo to z energią i zapałem zabrał się do pracy.

Przyjęto wówczas założenie, że nie czas na to, aby pisać nowe kodeksy. Trzeba raczej przygotować rozległe nowelizacje obowiązujących wówczas kodeksów z 1969 roku, wprowadzając do nich przepisy osłabiające punitivność prawa karnego materialnego, gwarantujące prawa zgodne z międzynarodowymi standardami oskarżonemu w procesie karnym. Inna sprawa była z prawem niekodeksowym. Tu ustalono inną regułę: należy pisać nowe ustawy, np. nową ustawę o Sądzie Najwyższym lub o prawie prasowym albo o adwokaturze.

Gdy Centrum coraz bardziej rozwijało swą działalność, byłem już poza granicami Polski. Od pierwszych dni stycznia do końca lipca 1981 roku przebywałem we Freiburgu Bryzgowijskim dzięki stypendium Towarzystwa im. Maksa Plancka. Dochodziły do mnie w listach wiadomości o tym, co się dzieje, ale nie wydaje się, aby działalność Centrum stanowiła ich główny wątek tematyczny. Tyle się wtedy w Polsce działo, napięcia społeczne i konflikty gonily jedne za drugimi. Projektowanie prawa, nawet na najbliższą przyszłość — patrząc wówczas bardzo optymistycznie — nie było tym, co ekscytowało w tamtych gorących czasach, czego nasłuchiwałem z dala. Niewielka jest więc moja wiedza o działaniach Centrum w okresie pierwszego półroczu 1981 roku.

Wróciłem do Polski w pierwszych dniach sierpnia 1981 roku. Były już gotowe dwa różne projekty zmian ówczesnego kodeksu postępowania karnego z 1969 roku. Oba firmowane przez Centrum i oba wydane chyba w czerwcu 1981 roku. Pisząc te słowa mam je przed sobą. Szczęśliwie przez tyle lat przechowały się w mojej bibliotece, zapewne dzięki temu, że w pewnym momencie okazało się, że mogą być znowu przydatne. Ale pozwólmy mojej opowieści toczyć się zgodnie z regułami porządku chronologicznego.

W niebieskich okładkach, dziś już bardzo przyblakłych, są kartki pokryte ni to drukiem, ni to odbiciem matrycy powielaczowej, a na nich znajdują się dwa różne teksty. Pierwszy, napisany przez przedwcześnie zmarłego Alfreda Kaftala, profesora Uniwersytetu Warszawskiego, drugi — dzieło Zespołu pod przewodnictwem prof. Woltera, w którego pracach uczestniczyli adwokat Kazimierz Ostrowski (był on głównym animatorem aktywności Zespołu), sędziowie Adam Olesiński, Elżbieta Sadzik i Kazimierz Barczyk, adwokat Ryszard Rażny i prokurator Jerzy Stańda. Nie pamiętam, czy ktoś z Uniwersytetu pracował w Zespole. Chyba nie, bo dr Zbigniew Doda brał wówczas udział w pracach komisji rządowej, o której za chwilę, a profesor Marian Cieślak, także zaangażowany w przygotowywanie projektu rządowego, już od kilku lat mieszkał na Wybrzeżu.

Skąd wzięły się dwie różne wersje, firmowane przez Centrum? Stąd, że w czasie Ogólnopolskiego Forum Prawników, na początku 1981 r. zwołanego przez Centrum, zarysowały się dwie krańcowo odmienne koncepcje postępowania przygotowawczego. Profesor Kaftal zaproponował reaktywację instytucji sędziego śledczego, ograniczenie kompetencji prokuratora

do funkcji wyłącznie oskarżycielskiej, przywrócenie pojęcia nieważności z mocy samego prawa, nie mówiąc już o innych, bardziej szczegółowych propozycjach. W czasie obrad Forum pomysł reanimacji instytucji sędziego śledczego nie zdobył jednak większości. Skończyło się na tym, że Alfred Kaftal obiecał napisać własną, autorską wersję zmian kodeksu postępowania karnego. Drugą wersję postanowił opracować Zespół, o którym już pisałem. I w ten sposób powstały dwie wersje.

Wersja prof. Kaftala, bardzo obszerna, zawierająca aż 119 propozycji zmian, pozostawała pod silnym wpływem przepisów projektu k.p.k. opracowanego w 1959 roku przez zespół pracujący pod kierunkiem prof. Stanisława Śliwińskiego. Projektu tego władze PRL nie zaaprobowaly i odesłały go *ad acta*. Jego śladem był artykuł opublikowany przez prof. Stanisława Śliwińskiego w 1958 roku (*Praworządność i zabezpieczenie praw obywateli w procesie karnym*, „Roczniki UW.” 1958, nr 1, s. 67–81). Ocalał tekst tej wersji zmian i protokoły obrad komisji, które przechowywał jej sekretarz — Alfred Kaftal. Z projektu Śliwińskiego wywodziły się plany szerokiego udziału oskarżyciela posiłkowego, dziś określanego jako oskarżyciel posiłkowy substylny, oraz stałych składów sądzących. Na pierwszy plan oczywiście wysuwała się reanimacja instytucji sędziego śledczego, w jej klasycznym kształcie, a więc sędziego nie tylko kontrolującego postępowanie przygotowawcze i wydającego kluczowe decyzje o pozbawieniu lub ograniczeniu wolności człowieka, ale i prowadzącego czynności dowodowe.

Druga wersja, niestety bez uzasadnienia, była pozornie skromniejsza. Wprawdzie mniej w niej było propozycji zmian, bo tylko 72, ale sporo wśród nich było takich, które oznaczały również rewolucję w dotychczasowym prawie karnym procesowym. Przewidywała, że postępowanie przygotowawcze nadal będzie prowadzone przez prokuratora, w dalszym biegu mieć będzie dwie formy, czyli śledztwo i dochodzenie. Stosowanie wszystkich środków zapobiegawczych miało należeć tylko do kompetencji sądu. Również sąd miał uzyskać wyłącznie uprawnienie do warunkowego umarzania postępowania oraz umarzania — na wniosek prokuratora — postępowania przygotowawczego, a nawet do wzruszania prawomocnego postanowienia o umorzeniu tego postępowania. Zakładano, że sąd nie będzie mógł w razie zmiany w jego składzie nadal prowadzić rozprawy, nawet za zgodą stron, ponadto miało zostać skasowane postępowanie przyspieszone, a stronom chciano zapewnić prawo — przy zachowaniu uprawnień dotychczasowych podmiotów — do wnoszenia rewizji nadzwyczajnej w wypadku wystąpienia bezwzględnej przyczyny odwoławczej.

Tymczasem nad projektem zmian w ustawodawstwie karnym pracowała także tzw. rządowa komisja powołana przez Ministra Sprawiedliwości. Projekt ten ukazał się drukiem w ostatnich dniach września 1981 roku. W tym czasie już byłem z powrotem w Krakowie. Zostałem poproszony o przewodniczenie Zespołowi Procedury Karnej. Zgodziłem się z radością. Postanowiliśmy wówczas powrócić do naszych projektów i z dotychczasowych dwóch zrobić jedną wersję, przyglądając się równocześnie projektowi rządowemu, który nie zmieniał dotychczasowego modelu. Proponował natomiast wiele istotnych poprawek obowiązującego kodeksu. Niejedna z nich oznaczała poważne rozszerzenie praw oskarżonego.

Posiedzenia odbywały się w Katedrze Postępowania Karnego przy ulicy Olszewskiego 2. Dotarliśmy chyba daleko, z pewnością do przepisów o postępowaniu odwoławczym. Podziwiałem wówczas szczególnie wiedzę, pracowitość i zapał bardzo już sędziwego Karola Ostrowskiego, wybitnego adwokata, mającego za sobą nie byle jaką przeszłość konspiracyjną w czasie wojny. Zespół spotkał się po raz ostatni przed południem w niedzielę 13 grudnia 1981 roku. Doszliśmy do wniosku, że na razie trzeba prace wstrzymać. Powiedzieliśmy sobie, że zobaczymy, jaki będzie dalszy tok wypadków. Tok był zaś taki, że zaprządnięci tym, co nam przynosił stan wojenny i kłopotami materialnymi, odłożyliśmy projektowanie nowej procedury karnej na lepsze miesiące. W końcu nadeszły, ale już szczęśliwie w zupełnie innej konfiguracji politycznej, w brasku powstającej III Rzeczpospolitej.

W tamtym jakże pamiętnym roku 1981, po powrocie do Polski, zostałem z racji moich dotychczasowych zainteresowań wciągnięty także w prace Zespołu Prawa Prasowego Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych.

Członkami tego zespołu byli m.in. doc. dr hab. Walery Pisarek, doc. dr hab. Jerzy Serda, doc. dr hab. Andrzej Zoll, doc. dr hab. Jerzy Mikułowski-Pomorski, doc. dr hab. Maria Poźniak-Niedzielska, dr Jerzy Parzyński, red. Paweł Dubiel, dr Janusz Barta, red. Krzysztof Kasprzyk, red. Wojciech Bruzda, dr Izabela Dobosz pełniąca funkcję sekretarza zespołu, doc. dr hab. Andrzej Wasilewski, dr Bolesław Nawrocki z Warszawy, dr Ryszard Markiewicz, dr Michał Płachta, dr Elżbieta Trape, mgr Kazimierz Barczyk, mec. Piotr Czesław Przymusiński i Jerzy Szczęsny. Przewodniczącym Zespołu był profesor Andrzej Kopff, który jednak w drugiej połowie 1981 roku po otrzymaniu stypendium Towarzystwa im. Maksa Plancka wyjechał na co najmniej pół roku do Monachium. Faktyczne przewodniczenie zespołowi siłą rzeczy obciążało mnie jako jego zastępcę. Tak też zostało aż do końca czynności Zespołu. Pierwsze spotkanie, z bardzo szerokim udziałem gości z Warszawy, odbyło się w Modlnicy, w dworku należącym do Uniwersytetu Jagiellońskiego. Przypominam sobie, że spotkaliśmy się tam w pogodną jesienną niedzielę. Później posiedzenia Zespołu odbywały się, jakże mogło być inaczej, w sali Baltazara Fontany w Klubie Dziennikarzy „Pod Gruszką” przy ul. Szczepańskiej nr 1.

Zadanie Zespołu Prawa Prasowego było znacznie trudniejsze niż wszystkich pozostałych zespołów. Trzeba było wymyślić całkiem nową ustawę. W 1981 r. sytuacja prawna w tej dziedzinie była dość osobliwa. Formalnie obowiązywał dekret o prawie prasowym z 1938 r., który przez prawie 35 lat był traktowany przez władze PRL jako prawo nieobowiązujące. Obowiązywała także ustawa z 31 lipca 1981 roku o kontroli publikacji prasy i widowisk, czyli — używając języka mniej okrągłego — ustawa o cenzurze. Wydawało się, że do sfery marzeń należało konstruowanie nowego, liberalnego prawa prasowego. Podjęliśmy się jednak tego zadania. Zbyt wiele w nas było entuzjazmu i nadziei rozbudzonych w sierpniu 1980 roku, aby liczyć się z nadciąganiem ciemnych chmur na niebie politycznym.

Roboczy projekt przygotowali red. Dubiel, dr Barta i dr Izabela Dobosz. Ten projekt był podstawą obrad Zespołu, podczas których stale nanoszono nowe poprawki. Podstawową zasadą przyjętą przez Zespół było uwolnienie prasy od nacisków politycznych, które rozumiano oczywiście jako niezależność od ingerencji PZPR. Projekt przewidywał powstanie Społecznej Rady Prasowej, podporządkowanej Sejmowi, do której właściwości miała należeć kontrola nad polityką finansową i wydawniczą. Zamiast koncesji miało wystarczać tylko zgłoszenie działalności wydawniczej. Pamiętam, jak gorącą dyskusję wywołał pomysł uregulowania stosunku prasy do procesu sądowego. Ostatecznie stało na tym, że prasa nie powinna mieć prawa do przesądzania rozstrzygnięcia sądu do końca postępowania przed sądem I instancji.

Ostatnie posiedzenie Zespołu rozpoczęło się w sobotę po południu, w dniu 12 grudnia 1981 roku. Postanowiliśmy wtedy definitywnie zakończyć pracę i gotowy projekt przekazać do Prezydium Rady Centrum. Pamiętam, że zakończyliśmy ostateczne redagowanie tekstu mniej więcej koło godziny 22.00. Kilkanaście minut po 22.00 wychodziliśmy z klubu „Pod Gruszką” w świetnych humorach, w przekonaniu, że wreszcie pojawi się projekt nowego prawa prasowego, który przy korzystnym dla społeczeństwa dalszym toku wypadków będzie miał szansę wkrótce stać się ustawą. Było dość zimno, przyszył śnieg. Ktoś z nas powiedział: Popatrzcie, milicja wreszcie strzeże porządku na Rynku Głównym. Ktoś inny dodał: Nie szkodzi, będzie bezpieczniej.

Nigdy więcej nie spotkaliśmy się w tym Zespole. Dr Izabela Dobosz przepisała jednak na czysto projekt, który spoczął w szufladzie. Po wielu latach, już w III Rzeczypospolitej, ukazał się w „Przeglądzie Prawa Prywatnego”, wydawanym przez PAU, artykuł Janusza Barty i Izabeli Dobosz poświęcony omówieniu projektu (*Projekt prawa prasowego przygotowany przez Społeczną Radę Legislacyjną w 1990 r.*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1993, nr 3, s. 361–373). Znalazło się w nim nieco na temat historii powstania projektu z 1981 r. i kilkanaście słów omówienia jego treści.

Projekt nie spoczął jednak na zawsze w szufladzie Izabeli Dobosz. Chyba zaraz po uchyleniu stanu wojennego — za moją zgodą — udostępniła ona nasz projekt docentowi

Jerzemu Serdzie, który został powołany do komisji rządowej przygotowującej projekt prawa prasowego. Stał się on osnową tego prawa, które zostało uchwalone w 1984 roku. Rzecz jasna, daleko było temu prawu do liberalnych idei naszego projektu, ale sporo konstrukcji prawnych powstałych w 1981 roku można w nim rozpoznać, mimo jego profilu ideowego podyktowanego zasadami ustrojowymi PRL oraz mimo jego późniejszych nowelizacji.

W 1989 r. doszło do reaktywacji Społecznej Rady Legislacyjnej i zespołów pracujących nad różnymi ustawami. Wprawdzie brałem udział w posiedzeniach Rady, ale nie byłem w stanie włączyć się już w prace któregośkolwiek z zespołów, gdyż byłem już głęboko zaangażowany w pisanie nowego projektu kodeksu postępowania karnego. Inne przyjemności legislacyjne trzeba było z żalem odłożyć na bok.

Stanisław Waltoś

Prof. dr hab. Andrzej Zoll

Rzecznik Praw Obywatelskich

b. Prezes Trybunału Konstytucyjnego

REFORMA PRAWA KARNEGO

Zapoczątkowany w sierpniu 1980 r. głęboki przełom dotyczył nie tylko spraw gospodarczych i politycznych. W dużym stopniu, a może nawet przede wszystkim, był ruchem wynikającym z potrzeb dokonania zasadniczych przewartościowań w życiu społecznym, postaw moralnych, kwestii światopoglądowych. Jest sprawą oczywistą, że szczególnie krytycznej ocenie poddano obowiązujące wówczas prawo. Wysunięto wiele postulatów przeprowadzenia reform w celu poprawy funkcjonowania aparatu władzy, administracji państwowej, wymiaru sprawiedliwości. Charakterystyczne było dla tamtego okresu, że wiele programów naprawy państwa nosiło cechy autentycznej inicjatywy obywatelskiej. Te inicjatywy wymagały naturalnie pewnego uporządkowania, nadania im kształtu odpowiadającego wymogom prawniczego myślenia. W tym celu grono prawników związanych z „Solidarnością” powołało Społeczną Radę Legislacyjną. Nie da się przecenić zasług przy organizacji Rady i w jej pracach ówczesnego sędziego z Krakowa — Kazimierza Barczyka. Społeczna Rada Legislacyjna składała się z uczonych cieszących się powszechnym autorytetem (wystarczy wymienić jej przewodniczącego — Stefana Grzybowskiego i wiceprzewodniczącego — Władysława Woltera), teoretyków różnych gałęzi prawa, praktyków wymiaru sprawiedliwości i działaczy społecznych. Rada koordynowała pracę powołanych przez siebie komisji, które opracowywały projekty poszczególnych ustaw, mających służyć poprawie funkcjonowania Państwa.

Dla prawie wszystkich czynnych wówczas na polskich uczelniach specjalistów prawa karnego było oczywiste, że ta dziedzina prawa wymaga szczególnie głębokiej reformy. Daliśmy temu wyraz w apelu do ministra sprawiedliwości Jerzego Bafii. Nie było między nami różnic w ocenie sytuacji. Obowiązujące wówczas prawo karne doprowadziło do niebywałej surowości stosowanych kar i środków karnych, daleko przekraczających potrzeby karania jako instrumentu racjonalnej polityki. W końcu lat siedemdziesiątych Polska biła rekordy pod względem liczby osób pozbawionych wolności przypadających na liczbę mieszkańców. Stosowano w Polsce karę śmierci w rozmiarach już dawno zapomnianych przez cywilizowane narody. Warunki, w których przebywała nadmierna liczba więźniów, uniemożliwiały jakkolwiek pracę wychowawczą, prowadząc jedynie do pogłębienia procesu demoralizacji i społecznego nieprzystosowania. Orzekana za przestępstwa kara była, pomimo swojej surowości, nieskuteczna. Odsetek osób ponownie popełniających przestępstwo był bardzo wysoki. Reformując prawo karne zamierzano więc położyć nacisk na stworzenie podstaw racjonalnej polityki karnej,

zwłaszcza przez ograniczenie wypadków, w których powinna mieć zastosowanie kara pozbawienia wolności. Usiłowano podkreślić znaczenie kar nieizolacyjnych, które swą dolegliwością mogą okazać się wystarczające dla zaspokojenia poczucia sprawiedliwości społecznej, a nie łączą się z tymi negatywnymi konsekwencjami, którymi jest obciążona kara pozbawienia wolności. Starano się więc rozszerzyć możliwości orzekania kar bez pozbawienia wolności, z zastosowaniem wobec skazanego środków o charakterze probacyjnym. Wychodząc z przesłanek humanitarnych, a przede wszystkim z oceny wartości życia ludzkiego, zakładano zniesienie kary śmierci. Te założenia dotyczące polityki karnej były właściwie prawie powszechnie przyjmowane przez prawników związanych z „Solidarnością”, a także, co okazało się po opublikowaniu projektu Komisji Rządowej, w znacznym stopniu przez karnistów związanych z obozem rządowym. Warto o tym pamiętać, gdy dzisiaj próbuje się reformować prawo karne i gdy obecny rząd wywodzący się z nurtu „Solidarności” przedstawia projekt nowelizacji kodeksu karnego przywracający podstawy polityki karnej zawarte w kodeksie karnym z 1969 r.

Proponowane wówczas zmiany nie ograniczały się tylko do zagadnień polityki karnej i racjonalizowania represji karnej. Innym istotnym problemem było wzmocnienie funkcji gwarancyjnej prawa karnego — i to zarówno materialnego, jak i procesowego. Również w tym miejscu konieczne jest jedno zdanie komentarza z obecnej perspektywy. Zarzuca się obowiązującemu dzisiaj prawu karnemu, że bardziej dba o przestępcę niż o jego ofiarę. To czysta demagogia. Funkcja gwarancyjna prawa karnego polega na tym, aby nikt, kto nie jest sprawcą przestępstwa, nie został pociągnięty do odpowiedzialności karnej i aby sprawca przestępstwa nie został pociągnięty do odpowiedzialności karnej za cięższe przestępstwo niż to, którego się dopuścił. Obowiązujące w roku 1980 przepisy nie gwarantowały obywatelom bezpieczeństwa ze strony władzy; w majestacie prawa władza mogła być i była wielokrotnie nadużyta.

Przedstawione w sierpniu 1981 roku opinii publicznej projekty nowelizacji kodeksu karnego i kodeksu postępowania karnego zmierzały do osiągnięcia tych przedstawionych wyżej głównych dezyderatów: racjonalizacji represji i wzmocnienia gwarancji. Zamierzano to osiągnąć m.in. przez:

- zniesienie kary śmierci;
- obniżenie dolnej granicy kary pozbawienia wolności z 3 miesięcy do miesiąca;
- znaczne rozszerzenie prawa sądu do orzekania zamiast przewidzianej w ustawie kary pozbawienia wolności — kary ograniczenia wolności lub grzywny;
- umożliwienie sądowi stosowania wobec recydywistów kar nieizolacyjnych, w szczególności warunkowego zawieszenia wykonania kary pozbawienia wolności;
- rezygnację z odstraszałej funkcji kary i oparcie kary na zasadzie jej adekwatności do stopnia zawinienia;
- wprowadzenie ograniczeń w łączeniu grzywny z konfiskatą mienia;
- wprowadzenie do ustawy zasady wyłącznej odpowiedzialności za czyn zawiniony;
- usunięcie z ustawy szeregu pojęć nieostrych (np. pojęcia „chuligański charakter czynu”).

Wprowadzenie stanu wojennego przekreśliło wówczas szansę na przeprowadzenie reformy prawa karnego. Zmiany w porządku prawnym poszły w zupełnie innym kierunku. Wprowadzono drastyczne zaostrzenie przepisów i osłabienie funkcji gwarancyjnej (np. przez szerokie stosowanie trybu doraźnego). Dopiero zmiana ustroju w 1989 roku pozwoliła na przystąpienie do prac nad nowym kodeksem karnym III Rzeczypospolitej. Wiele propozycji opracowanych w 1981 roku znalazło swoje ustawowe zwieńczenie w kodeksie karnym z 1997 roku. Myślę, że ocena prawa karnego nie powinna być uzależniona od tego, czy na kodeks karny patrzy się oczyma opozycjonisty, czy przedstawiciela grupy rządzącej. Zwłaszcza w demokratycznym państwie prawnym taka zmiana oceny nie może być uzasadniona.

Prof. dr hab. Ewa Łętowska, INP PAN

PRAWO KONSUMENCKIE MA U NAS PECHA

W okresie przed zmianą ustrojową na tę dziedzinę prawa patrzano niechętnie, ponieważ widziano w niej źródłą ideę przeciwstawienia interesu jednostki — interesowi gospodarki uspołecznionej, ba, dowartościowania tego pierwszego „kosztem” tej drugiej. Ochroną konsumenta zaczęłam się zajmować u schyłku lat siedemdziesiątych i pamiętam, jak opornie szło poszukiwanie sojuszników w walce z holistycznym i kolektywistycznym nastawieniem ówczesnego prawa cywilnego. Właśnie na ten okres — przełamywania lodów — przypada współpraca Zespołu, który się ukształtował w ramach Komisji ds. reformy prawa cywilnego NSZZ „Solidarność”. Praca tego zespołu miała polegać na przedstawieniu swoistej „mapy problemów i zagrożeń” konsumenta. Dziś spis tytułów poszczególnych raportów może nieco bawić swoją naiwnością (bo po co wynajdywać samemu na nowo koło garncarskie, skoro wystarczyło sięgnąć do prawa konsumenckiego wspólnot europejskich). Problem w tym, że wówczas o nim niewiele wiedziano i niezbyt je rozumiano. W końcu każdy sam musi przejść własną ewolucję.

Zespół, który wówczas się zajął problematyką konsumencką, był stosunkowo młody. Opracowania przygotowane na potrzeby Zespołu wprawdzie nie ukazały się drukiem (stał się temu na przeszkodzie stan wojenny), ale w różnych wersjach, przetworzeniach i ujęciach trafiły jednak do obiegu, stając się fragmentem historii prawa konsumenckiego w Polsce. Ich autorzy, dzisiaj szacowni profesorowie, sędziowie, ci przynajmniej, którzy zostali „w nauce”, nadal są wierni tematyce konsumenckiej.

I tu trochę o tytułowym pechu problematyki konsumenckiej: gdy czasy i ustrój się zmieniły, ochrona konsumenta znów stała się podejrzana. Tym razem jako wykwit źródłowego paternalizmu, będącego dziedzictwem epoki totalitarnej. Jako remedium zaproponowano wypuszczenie konsumenta na rynek, którego niewidzialna ręka automatycznie miała mu zapewnić dostateczną ochronę. Przecoczono, że nawet w gospodarce rynkowej istnieją rozbudowane, czasem kunsztownie pomyślane instrumenty wzmacniające „siłę przebicia konsumenta na rynku”, bo jako gorzej poinformowany i zorganizowany niż profesjonalista, konsument z natury rzeczy występuje na rynku jako podmiot upośledzony. Świadomość, że ochrona konsumenta to nie źródny paternalizm, lecz konieczność skompensowana nagannych praktyk rynkowych, ciągle żmudnie toruje sobie drogę do świadomości polityków, prawników, ekonomistów i innych aktorów życia społecznego.

A przecież na kwestię ochrony konsumenta można spojrzeć i w inny sposób. Jedną z ról społecznych, w jakich występują jednostki, obywatele, jest rola konsumenta. Jest on pasywnym uczestnikiem rynku, oferta (podaż) ma bowiem zaspokoić jego potrzeby. Źle poinformowany, nie wyedukowany co do spraw rynku, naiwny konsument dokonuje wyborów dyktowanych fałszywą świadomością, nieracjonalnych, zmanipulowanych przez partnera profesjonalistę. A przecież jeśli konsumowanie jest jednym z aspektów istnienia obywateli, to jeżeli dokonują oni wyborów ze znajomością rzeczy i w pełni świadomie, ze znajomością rodzaju ryzyka (nawet jeśli kupują papierosy czy wódkę), konsumowanie staje się czymś więcej niż zaspokojeniem doraźnej potrzeby. Jeffersonowskie „nie można być wolnym będąc ciemnym” także i tu znajduje zastosowanie. Ochrona konsumenta, jego wiedzy, suwerenności wyboru jest jednym z elementów społeczeństwa obywatelskiego, które ma być w swych mechanizmach przezroczyste, a więc zrozumiałe dla swych członków. Ten, kto wybiera, musi wybierać świadomie, rozumiejąc, co i dlaczego wybiera. I w tym punkcie problematyka ochrony konsumenta splata się z czymś znacznie ważniejszym politycznie i społecznie.

Mniej więcej o to właśnie chodziło dwadzieścia lat temu, ciągle też o to chodzi obecnie.

Ewa Łętowska

Prof. dr hab. Czesława Żuławska
Sędzia SN w st. spocz.

OCHRONA KONSUMENTA W OKRESIE ROZKŁADU SOCJALISTYCZNEJ GOSPODARKI

Po dwudziestu latach wciąż jeszcze znaczna część społeczeństwa pamięta czasy „braków towarowych” w PRL, choć wielu pamiętać ich nie chce — i w tym, być może, tkwi przyczyna tego, że młode pokolenie, pozbawione najbardziej naturalnego, rodzinnego przekazu informacji, nawet nie jest w stanie sobie wyobrazić, jak wyglądało w tamtych czasach życie konsumenta, Niczego bowiem z problematyki ochrony konsumenta nie da się zrozumieć bez wiedzy o zagrożeniach, na jakie był wystawiony jego interes.

Wbrew odmiennym ideologicznym i programowym założeniom gospodarka socjalistyczna z istoty swej była gospodarką niedoborów wszystkiego, czego trzeba konsumentowi: wszelkiego rodzaju towarów, usług i różnych świadczeń służących zaspokojeniu jego potrzeb, i to mimo że potrzeby te centralny planista wyznaczał na poziomie i w standardzie bardzo niskim. Z końcem ósmej dekady rozpoczął się proces rozkładu gospodarki, który postępował z narastającą szybkością w dekadzie dziewiątej, ażeby zakończyć się kompletną katastrofą gospodarczą (drastyczne braki towarów, galopująca kilkusetprocentowa inflacja, absolutna niezdolność obsługi zagranicznego zadłużenia). Skrótowe wspomnienie o środkach ochrony konsumenta, realizowanych za pomocą przeróżnych rozwiązań prawnych, ograniczę tu do rynkowego obrotu towarowego.

Próby rozwiązania nierozwiązywalnych problemów „ochrony” w warunkach drastycznych dysproporcji między ilością i rodzajami towarów będących w dyspozycji państwa (czyli handlu) a potrzebami konsumentów podejmowano przy zastosowaniu rozmaitych sposobów. Należały do nich: system kartkowy (połączony z rejonizacją) na podstawowe artykuły żywnościowe i niektóre inne (np. mydło, benzyna); rozdzielnictwo deficytowych towarów, przybierające różne formy, od rozdawanych uznaniowo przez władze asygnat dla uprzywilejowanych, przez tzw. bony towarowe uprawniające do zakupu określonego rodzaju artykułu (np. bielizny osobistej), aż po wprowadzanie przez kierownika sklepu lub sprzedawcę ograniczeń ilości towaru, jaką mógł jednorazowo zakupić jeden klient, oraz dzielenie przez nich konkretnej „masy towarowej” na części sprzedawane w określonych porach dnia; wyłączanie określonej puli określonego towaru z powszechnego obrotu poprzez kierowanie go do sprzedaży w niedostępnych dla ogółu kantynach, zakładowych bufetach itp.; wprowadzenie drugiej waluty wewnętrznej w postaci bonów dolarowych, nabywanych po cenach zbliżonych do cen dewiz, a będących środkiem płatniczym w lepiej zaopatrywanej sieci sklepów Pewexu (tzw. eksport wewnętrzny; w jego ramach sprzedawano także towary zdyskwalifikowane, tzw. odrzuty z importu); wprowadzenie przedpłat dokonywanych w ramach umów zobowiązujących klienta do wpłaty ceny na określony towar na wiele lat przed jego wyprodukowaniem i wydaniem; samoorganizowanie się ludzi stojących w kolejkach w tzw. komitety kolejkowe, prowadzące zapisy na listach kolejkowych, uznawanych następnie za wiążące przy zawieraniu umów sprzedaży.

Wspomniane wyżej dysproporcje oddziaływały rujnująco także na poziom jakości produkowanych w kraju towarów: producent miał pewność zbytu towarów nawet bardzo złej jakości, sprzedawca nie chciał uwzględniać konsumenckich reklamacji, a i konsumenci, świadomi rozmiarów rynkowych braków, rozchwytywali towary nawet złej jakości i nie kwapili się z ich zwracaniem w ramach reklamacji. Państwowy import towarów konsumpcyjnych, zawsze niewielki, prawie ustał, a import prywatny był niedozwolony i karany jako przestępstwo.

W tak ukształtowanych warunkach życia społeczeństwa prawna ochrona konsumentów, której zaszczepienie na naszym gruncie władze dopuściły dopiero w ósmej dekadzie (wcześniej uważano, że nie może być mowy o potrzebie prawnej ochrony jednostki przed działaniami socjalistycznego państwa i jego jednostek organizacyjnych, w tym — przedsiębiorstw państwowych), wykazywała zaledwie minimalną skuteczność. Mimo to sądy biedziły się nad

wyszukiwaniem takich instytucji i konstrukcji prawnych, które — choć stworzone dla normalnych warunków obrotu prawnego — mogły się nadawać do wykorzystania w celu ochrony konsumenckiego interesu (przykładowo: zastosowano umowę przedwstępną dla sytuacji pobierania przedpłat, bo to mogło chronić przed skutkami zwyżki cen; opierano się na przepisach o błędzie w sytuacji nabycia wadliwego towaru). Znajdowałam się w niewielkiej, paruosobowej w skali kraju grupie naukowców zainteresowanych tą tematyką, którzy podtrzymywali i inspirowali te wysiłki orzecznictwa, opracowując zarazem krytyczne analizy sytuacji i postulaty *de lege ferenda*.

Całą też grupą włączyliśmy się do prac zorganizowanych w czerwcu 1981 roku w toku II Forum Prawników, związanego z NSZZ „Solidarność”; niektórzy z uczestników tej grupy weszli potem w skład Społecznej Rady Legislacyjnej Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, czynnej przez z górą 10 lat. Prace nad tematyką ochrony konsumenta trwały przez całą dziewiątą dekadę — i trwają nadal, tyle że w całkowicie zmienionej w dziesiątej dekadzie sytuacji rynkowej, a więc przy innej już „mapie zagrożeń”. Kierunek tym pracom nadają obecnie dyrektywy Unii Europejskiej. Z poprzedniego okresu pozostało jednak coś ogromnie cennego, a mianowicie ugruntowane w świadomości społeczeństwa przekonanie, że konsumentowi przysługuje szczególnie ochrona prawna, a także powstanie opierającego się na tym przekonaniu społecznego ruchu konsumenckiego, który właśnie w okresie „pierwszej Solidarności” uzyskał formy organizacyjne.

Czesława Żuławska

Prof. dr hab. Stanisław Włodyka, UJ

WŁASNOŚĆ A REFORMY GOSPODARCZE

Nie jest łatwo z perspektywy dwudziestu lat odtworzyć w ogromnym skrócie atmosferę, w jakiej wypadło działać powołanej przez Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” Komisji Prawa Gospodarczego pod przewodnictwem niżej podpisanego, oraz ocenić rezultaty jej prac. Wszyscy jej uczestnicy pamiętają jednak na pewno zapał, z jakim Komisja ta rozpoczęła i kontynuowała swą pracę, ale równocześnie ograniczenia, które kępowały jej swobodę. W ówczesnej bowiem sytuacji politycznej kraju granicą wszelkich poczynań reformatorskich były podstawowe zasady obowiązującego ustroju politycznego. W tych ramach mieścić się mogły zgłaszane wówczas propozycje reformatorskie, także w zakresie gospodarki. W tym ostatnim zakresie było to szczególnie wyraźnie odczuwalne, jako że ówczesny ustrój gospodarczy był ściśle zdeterminowany ustrojem politycznym.

Głównym przedmiotem poczynań reformatorskich w Polsce, wymuszonych częściowo przez ostry kryzys gospodarczy, były przedsiębiorstwa państwowe, stanowiące trzon gospodarki. W kwestii tej, w połowie 1981 roku, istniały dwa stanowiska: pierwsze wyrażone w rządowych projektach ustaw o przedsiębiorstwie państwowym oraz o samorządzie ich załóg (opracowane przez X zespół Rządowej Komisji do Spraw Reformy Gospodarczej), drugie w projekcie tzw. przedsiębiorstw społecznych, opracowanym przez tzw. Sieć, tj. 16 największych zakładów przemysłowych Polski. Projekty rządowe bazowały na koncepcji samorządu załóg przedsiębiorstwa, projekt „Sieci” na częściowej ich prywatyzacji. Solidarnościowy Zespół Prawa Gospodarczego opracował obszerny dokument ustosunkowujący się do obu projektów. Jego założeniem było przekonanie o konieczności pełnego usamodzielnienia przedsiębiorstwa państwowego; miało to służyć ochronie przed centralistycznymi zakusami w zarządzaniu tymi przedsiębiorstwami oraz do uelastycznienia ich działalności w ich dostosowywaniu się do potrzeb rynku.

Opracowany przez Komisję Prawa Gospodarczego dokument miał — jak się dzisiaj wydaje — dwojakie znaczenie. Po pierwsze, obudził zainteresowanie tą problematyką w szerokich kręgach „Solidarności” i spowodował włączenie się przez „Solidarność” do dyskusji na ten

temat (w niektórych wypowiedziach dawano wyraz obawie, że rady pracownicze będą miały charakter w pewnym sensie konkurencyjny wobec „Solidarności” jako związku zawodowego). Po drugie, uwagi Komisji Prawa Gospodarczego zostały włączone do materiałów sejmowych związanych z dyskusją nad rządowymi projektami ustaw o przedsiębiorstwach państwowych i samorządzie ich założeń, wywierając pewien wpływ na ostateczny ich kształt.

Był jednak i drugi problem, mający podstawowe znaczenie dla ówczesnego ustroju społeczno-gospodarczego, a mianowicie sposób rozumienia tzw. własności ogólnonarodowej. Od lat pięćdziesiątych we wszystkich państwach europejskich pozostających pod dominacją Związku Radzieckiego obowiązywała teoria tzw. jednolitej własności państwowej, zgodnie z którą za podmiot tej własności jednolicie uważano państwo, a jednostki państwowe, dysponujące wydzieloną częścią tego mienia, były wyposażone tylko w tzw. operatywny zarząd. Koncepcja ta w dużym stopniu uniemożliwiała reformy gospodarcze, wspierając centralistyczny system zarządzania gospodarką. Rządowe projekty ustaw, o których była wyżej mowa, nie naruszały tej koncepcji, tylko projekt „Sieci” zakładał częściową prywatyzację mienia ogólnonarodowego.

Dokument opracowany przez Komisję Prawa Gospodarczego „Solidarności” postulował „uwłaszczenie” przedsiębiorstw poprzez udzielenie im prawa własności w stosunku do zarządzanego przez nie mienia państwowego, wyprzedzając w ten sposób zarówno obowiązujące wówczas ustawodawstwo, jak i zgłaszane postulaty reformatorskie, antycypując także zmiany, jakie nastąpiły dopiero prawie dziesięć lat później, i stan prawny obecnie obowiązujący; zmiany te nastąpiły bowiem dopiero na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Należy tu wspomnieć o pierwszym obszerniejszym opracowaniu na ten temat pt. „Własność ogólnonarodowa a reformy gospodarcze w europejskich krajach socjalistycznych”¹, w którym wskazano na anachronizm powyższej koncepcji w warunkach panującego wtedy systemu polityczno-gospodarczego, a następnie na artykuł pt. „Założenia regulacji prawnej własności mienia ogólnonarodowego”², którego konkluzją był wniosek o potrzebie, a nawet konieczności nowelizacji ówczesnego art. 128 kodeksu cywilnego dotyczącego własności państwowej; nowelizacji tej dokonano ustawą z 28 lipca 1998 r. (Dz.U. nr 55, poz. 321).

Oceniając z perspektywy dwudziestu lat dorobek Komisji Prawa Gospodarczego przy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarność” trzeba stwierdzić, że pozostał po niej pewien trwały ślad w postaci istniejącej dotąd regulacji prawnej. Nadal obowiązuje bowiem ustawa z 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwie państwowym oraz ustawa z tej samej daty o samorządzie ich założeń, na których kształt znaczący wpływ wywarł dokument opracowany przez Komisję. Ponadto dokument ten zapoczątkował dyskusję nad prawną regulacją mienia państwowego, obowiązującą do dnia dzisiejszego, bez perspektywy zasadniczych jej zmian w przyszłości. Może to stanowić skromną satysfakcję dla członków tej Komisji.

Stanisław Włodyka

Prof. dr hab. Czesława Żuławska
Sędzia SN w st. spocz.

O POCZĄTKACH PRZEKSZTAŁCANIA SYSTEMU GOSPODARCZEGO Z PERSPEKTYWY DWUDZIESTU LAT

Gospodarka PRL, którą na początku ósmej dekady zgalwanizowano zastrzykami zagranicznych kredytów, z jej końcem weszła w stadium ostrego kryzysu (choć — zgodnie ze znanym określeniem Stefana Kisielewskiego — nie było to żaden kryzys, ale konsekwencje). Niezależni

¹ S. Włodyka, jw., „Państwo i Prawo” 1988, nr 2, s. 36–52.

² S. Włodyka, jw., „Państwo i Prawo” 1988, nr 10, s. 58–76.

ekonomiści wskazywali władzom bliską już perspektywę samorozpadu gospodarki. Deska ratunku miała się stać kolejna reforma, tym razem — wprowadzająca „mechanizm rynkowy”, jakkolwiek przy akompaniamencie zapewnień o zachowaniu socjalistycznego charakteru gospodarki i zasady planowości.

W immanentnej sprzeczności takich założeń reformy kryła się nadzieja: raz uruchomiony mechanizm rynku powinien podważyć ideologiczne zasady socjalistycznego gospodarowania, „dyryżym” i paternalizm w stosunku do państwowych przedsiębiorstw, a zarazem uwrażliwić je na ekonomiczne kategorie zysku i straty i pobudzić konkurencję. Nie mogło to — w dalszej konsekwencji — pozostać bez wpływu na życie społeczne i polityczne, wzmagając procesy demokratyzacji ustroju i upodmiotowienia obywateli. Za ważny czynnik tego upodmiotowienia trzeba było uznać samorządność, której idea ogarnęła nie tylko wspólnoty terytorialne, ale i różne grupy społeczne, zarówno zawodowe (np. zawody prawnicze), jak i związane wspólnym miejscem pracy (samorządy załóg przedsiębiorstw państwowych).

W ramach Komisji ds. Reformy Gospodarczej i Rady Legislacyjnej uczestniczyłam w pracach nad zmianami, w tym — nad projektami ustaw: o przedsiębiorstwach państwowych i o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego. W tym stanie rzeczy oczywiste było wzięcie czynnego udziału również w pracach zorganizowanych w 1981 roku przez Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”, a mających na celu wpływanie na treść tych ustaw jako mających fundamentalne znaczenie dla reformy gospodarczej, a także dla dalszych przemian, do jakich pąła „Solidarność”.

W naszym kilkunastoosobowym zespole, zbierającym się od kwietnia do czerwca 1981 roku w lokalu Wydziału Prawa UJ przy ul. Olszewskiego 2, obok prawników-naukowców i prawników-praktyków uczestniczyli także ekonomiści (naukowcy i praktycy) oraz przedstawiciel tzw. Sieci wiodących zakładów, która dysponowała własnym projektem ustawy o przedsiębiorstwach społecznych. Udział w dyskusjach tak zróżnicowanego grona, a także ogromny zakres poruszanej problematyki powodowały, że posiedzenia przeciągały się do godzin nocnych (przed głodem broniła nas — w braku innych możliwości — tylko herbata z paczkami...). Kilka osób z tego zespołu weszło następnie w skład Społecznej Rady Legislacyjnej.

W ostatecznym tekście ustaw o przedsiębiorstwie i samorządzie, uchwalonych we wrześniu 1981 roku, stanowisko naszego zespołu wpłynęło na unormowanie kilku ważnych kwestii:

- zróżnicowanie sytuacji prawnej czterech grup przedsiębiorstw państwowych,
- przyznanie przedsiębiorstwu państwowemu pełni uprawnień majątkowych (co w późniejszym rozwoju wydarzeń stanowiło oparcie dla tzw. uwłaszczania przedsiębiorstw, a następnie, w procesie ich prywatyzacji, zaowocowało uwzględnieniem udziału pracowników),
- zmianę istoty zasady planowości przez dopuszczenie znacznego stopnia samodzielności planistycznej przedsiębiorstw przy ograniczeniu centralnego planisty do roli dostawcy informacji, a nie obowiązujących norm (co następnie ułatwiło całkowite odrzucenie zasady centralnego planowania),
- przyjęcie zasady samofinansowania się przez przedsiębiorstwo państwowe (co uczyniło koniecznym stworzenie ustawy o upadłości przedsiębiorstwa państwowego, której projekt opracowaliśmy już w okresie stanu wojennego w węższej grupie wyłonionej spośród członków tegoż zespołu; ustawa ta została uchwalona w 1983 r.);
- wykreowanie uprawnień dla samorządów załóg przedsiębiorstw (co umocniło — w płaszczyźnie nie tylko jurystycznej, ale i psychologicznej — pozycję załóg, przyczyniając się także do późniejszego wzrostu siły związków zawodowych).

Logicznym następstwem przyjętych w powyższych ustawach zasad samodzielności i samofinansowania przedsiębiorstw państwowych stała się z końcem lat osiemdziesiątych nie tylko likwidacja państwowego arbitrażu gospodarczego, ale i objęcie tych przedsiębiorstw poprzednio nieosiągalną dla nich ochroną sądową. W gorącej dyskusji, wręcz walce o kształt instytucjonalny tej ochrony byłam w „obozie” przeciwników tworzenia wyodrębnionego aparatu

tw. sądownictwa gospodarczego, broniących (zwyczęsko) koncepcji sądownictwa powszechnego.

Lata dziewięćdziesiąte wspominam jako okres niesłuchanie intensywnych prac nad przebudową systemu prawa, prac wykonywanych już w ramach struktur rządowych Rzeczypospolitej.

Czesława Żuławska

Prof. dr hab. Jan Widacki, UJ

b. Wiceminister Spraw Wewnętrznych

KONIEC OKRESU ORGANÓW WŁADZY LUDOWEJ PRL

Ustawy z 6 kwietnia 1990 roku (o urzędzie Ministra Spraw Wewnętrznych, o Policji, o Urzędzie Ochrony Państwa) otworzyły nowy okres w dziejach polskich organów ochrony porządku i bezpieczeństwa. Zamknęły niechlubny okres „organów”, zapoczątkowany w 1944 roku.

Patrzac na sprawę wyłącznie od strony organizacyjnej, ten scentralizowany, zhierarchizowany i zmilitaryzowany (i niemal całkowicie „upartyjniony”) moloch, jakim było MSW w czasach PRL, przestał istnieć. Jego miejsce zajęło cywilne Ministerstwo, z którego wyodrębniono fachową, apolityczną Policję i Urząd Ochrony Państwa (kilka miesięcy później również Straż Graniczną, która zastąpiła dotychczasowy WOP), których szefowie (Komendanci Główni), stali się centralnymi organami administracji państwowej. Utrzymując scentralizowany model organizacyjny Policji, poddano ją kontroli zarówno ze strony cywilnego ministra, jak i organów administracji terenowej — tak rządowej, jak i samorządowej, która uzyskiwała szereg uprawnień wobec Policji. Utworzono tzw. „policję lokalną” oraz stworzono możliwość organizacji straży miejskich.

Patrzac od strony kompetencyjnej, rozdzielono ochronę porządku i bezpieczeństwa obywateli i bezpieczeństwa publicznego od ochrony bezpieczeństwa państwa, którą powierzono nowo utworzonemu Urzędowi Ochrony Państwa. Poprzedzone to było rozwiązaniem SB i zwolnieniem ze służby (z mocą prawa) wszystkich jej funkcjonariuszy. Ci ostatni, jeśli chcieli się ubiegać o zatrudnienie w organach czy formacjach podległych Ministrowi Spraw Wewnętrznych, musieli poddać się procedurze weryfikacyjnej.

Zadaniem ustaw, a następnie osób wdrażających te ustawy w życie, było jednoznaczne odcięcie służb od ich PRL-owskich poprzedniczek przy równoczesnym zachowaniu ciągłości w ochronie bezpieczeństwa państwa i ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego. Było to zadanie trudne i jest do dziś przedmiotem dyskusji, na ile udało się je zrealizować. Nie ulega wątpliwości, że ustawy nie były doskonałe, wymagały doskonalenia i dostosowywania do zmieniających się warunków społecznych, gospodarczych etc.

Inna rzecz, oceniając liczne nowelizacje tych ustaw, jakie wprowadzono w ostatnich 10 latach, można mieć wątpliwości, czy wszystkie one były celowe, a w szczególności czy służyły realizacji jakiejś wspólnej, całościowej wizji. Co więcej, można mieć wątpliwości, czy taka wizja w ogóle została stworzona.

Szczególne wątpliwości budzi odejście w 1995 roku od przywróconych w 1990 roku stopni przedwojennej policji, stworzenie dodatkowych stopni, których liczba zbliżyła się do liczby stopni z czasów MO.

W 1995 roku zlikwidowano „policję lokalną”, by faktycznie wrócić do niej w 1998 roku przy okazji stworzenia „rewirów dzielnicowych”.

Najbardziej wątpliwą zmianą było istotne odejście od scentralizowanego modelu Policji i znaczne uzależnienie jej w terenie od lokalnych władz. Spowodowało to upolitycznienie Policji nawet na najniższych szczeblach organizacyjnych (komend powiatowych i komisariatów) i uzależnienie jej od lokalnych elit i środowisk politycznych, a pośrednio — niestety — niekiedy także od lokalnych układów towarzyskich i biznesowych.

Nie ulega wątpliwości, że prawo policyjne wymaga ciągłego doskonalenia i dostosowywania do zmieniających się warunków. Można się zastanowić, czy dalsze nowelizacje są jeszcze celowe, czy nie czas pomyśleć o kodyfikacji. Jednak kodyfikacja może mieć sens jedynie wtedy, kiedy poprzedzi ją jakaś całościowa, sięgająca daleko w przyszłość wizja organów ochrony porządku i bezpieczeństwa i ich miejsca w demokratycznym państwie. Mam podstawy obawiać się, że takiej wizji dotychczas brak.

26 lutego 2001 r.

Jan Widacki

Adw. Zbigniew Dyka

b. Minister Sprawiedliwości

WIELOKIERUNKOWE DZIAŁANIA PALERSTY

W owym czasie do krakowskich środowisk opozycyjnych dotarła wieść, że 16 października 1978 roku w Krakowie, przy ul. Krupniczej 22, w lokalu Oddziału Związku Literatów Polskich odbyła się narada aktywu poświęcona ocenie sytuacji społeczno-politycznej w Krakowie. W naradzie wzięli udział m.in. ówczesny I Sekretarz KW PZPR Krystian D. oraz szef krakowskiej Służby Bezpieczeństwa płk. G.

Płk. G. stwierdził, że lokalne organy SB nie mają żadnych problemów z ew. unieszkodliwieniem kilkudziesięciu krakowskich dysydentów, gdyż wystarczy pół godziny na ich ujęcie. Natomiast problemem jest wspieranie reakcyjnej postawy krakowskiej inteligencji przez kardynała Karola Wojtyłę. W czasie trwania tej narady dotarła do zgromadzonych informacja o wyborze papieża — Jana Pawła II. Rzeczywiście, Krakowski Metropolita od lat utrzymywał kontakty z inteligentnymi środowiskami, m.in. ze środowiskiem prawniczym (głównie z adwokatami, nielicznymi sędziami i radcami prawnymi). Spotkania opłatkowe z kardynałem Wojtyłą obrosły legendą.

Niewątpliwie adwokatura w przygniatającej większości była nastawiona opozycyjnie do władz i ustroju komunistycznego. Znakomitą egzemplikacją tego był raport opracowany w 1984 roku przez Departament II MSW dla Biura Politycznego KC PZPR, zatytułowany „Stan zagrożenia wewnętrznego Państwa. Nadbudowa”. W części dotyczącej adwokatury zawarte były następujące konstatacje:

„Hasła opozycji politycznej i b. «Solidarności» znalazły podatny grunt w znacznej części środowiska adwokatury — elicie środowiska prawniczego, znanej z tendencji prawicowych i powiązanej z hierarchią kościelną”.

„Dominująca we władzach i strukturach adwokatury grupa opozycyjnych adwokatów dąży do nadania tym organom antysocjalistycznego charakteru. Podejmują one wrogie działania także w zakresie polityki kadrowej, tendencyjnego doboru tematyki planowanych sympozjów międzynarodowych i kontaktów zagranicznych. W tej sytuacji nie można wykluczyć, iż realizowany program działania może stać się zachętą do podejmowania wrogich działań przez grupy opozycyjne uplasowane w innych środowiskach”.

Wyrazem tego był udział w I Krajowym Zjeździe Adwokatury (1983) 4 b. doradców KK „Solidarność”, 19 b. doradców zarządów regionalnych, 9 b. internowanych, 80 jawnie wspierających działalność b. NSZZ „Solidarność” lub związanych z hierarchią kościelną.

Do osób prowadzących negatywną działalność polityczną i inspirujących rozwijanie wrogiej działalności Raport zaliczył następujących adwokatów (wymieniam alfabetycznie): Piotr Andrzejewski, Jerzy Bieja, Maciej Dubois, Zbigniew Dyka, Karol Głogowski, Zbigniew Maciejewski, Andrzej Rozmarynowicz, Aniela Steinsbergowa, Władysław Siła-Nowicki, Eugeniusz Sindlewski, Jacek Taylor*.

* Fragmenty Raportu podaję za Janem Widackim, który cytuje go w książce *Czego nie powiedział generał Kiszczak*, Warszawa 1992.

Ta postawa opozycyjno-niepodległościowa adwokatury znalazła wyraz w uchwale Ogólnopolskiego Zjazdu Adwokatów w Poznaniu w dniu 4 stycznia 1981 roku, która głosiła m.in.: „Adwokatura polska zdecydowanie łączy się z nurtem przebudowy moralno-politycznej kraju oraz zasadami kształtowania stosunków społecznych na warunkach określonych w Porozumieniach: Gdańskim, Szczecińskim i z Jastrzębia”.

„Adwokatura... wskazuje na obowiązek pełnego dostosowania prawa polskiego do norm Międzynarodowych Paktów Praw Obywatelskich i Politycznych... Wymaga to przestrzegania w praktyce życia społecznego i politycznego prawa do wolności myśli, sumienia, wyznania, swobodnego posiadania i wyrażania własnych opinii i poglądów”.

„Adwokatura polska zawsze czuła się najściślej związana z całym narodem, a w szczególności w okresie ciężkich przejść służyła mu najszerszą i pełną oddania pomocą”.

„Demokracja może rozwijać się tylko w ramach praworządności”.

„Prawo musi zabezpieczać wolności obywatelskie, gwarantować poczucie... spokoju, wzmacniać stan obywatelskiej odpowiedzialności za wspólne sprawy, kształtować kulturę polityczną społeczeństwa. Po ciężkich doświadczeniach naród domaga się realnych gwarancji praworządności... Jedną z podstawowych gwarancji jest niezawisłe sądownictwo”.

„Adwokatura widzi potrzebę szybkiego i kompleksowego porządkowania prawa. Konieczna jest pełna weryfikacja ustaw i innych aktów prawnych pod kątem przydatności i dostosowania do stopnia społecznego rozwoju polskiego społeczeństwa”.

Dlatego właśnie w czasie obrad w budynku sądów krakowskich I Ogólnopolskiego Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, którego animatorem i organizatorem był Kazimierz Barczyk (sędzia, a obecnie adwokat), ja jako uczestnik poznańskiego Zjazdu Adwokatów przedstawiłem zgromadzonym uczestnikom Forum treść uchwały, z której uprzednio cytowałem.

Koncepcję utworzenia Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” i jego Społeczną Radę Legislacyjną życzliwie i gorliwie poparła adwokatura, uznając tę inicjatywę za niezwykle ważną, potrzebną i na czasie. Adwokaci: A. Rozmarynowicz, A. Kubas, R. Rażny, S. Solecki i T. de Virion i inni włączyli się do prac legislacyjnych. Również ja w nich uczestniczyłem pracując w tym czasie w Komisji Legislacyjnej Adwokatury nad środowiskowym społecznym projektem Prawa o adwokaturze, najbardziej liberalną ustawą w Europie.

Adwokaci, z nieodżałowanej pamięci prezes NRA adw. Marią Budzanowską na czele, czynnie włączyli się w działalność ruchu „Solidarność”, wspierając ją i doradzając zarówno na szczeblu krajowym (adw. Wł. Siła-Nowicki, J. Olszewski w „Solidarności” pracowniczej, a w „Solidarności” rolniczej Z. Dyka, J. Ostafil), jak i regionalnym. W okresie stanu wojennego podejmowali się obrony w sprawach politycznych z pełnym zaangażowaniem i oddaniem. Wielu ich było — nie sposób wymienić, nie omijając kogoś.

W końcu środowisko adwokatów i naukowców krakowskich w 1984 roku opracowało kontrprojekt do projektowanej przez władze PRL ustawy o stanach wyjątkowych.

Wagi i zasług Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych nie można przecenić.

Zbigniew Dyka

Prof. dr hab. Lech Falandysz, UW

b. Minister Stanu w Kancelarii Prezydenta RP

NASZE LABORATORIUM*

Dzisiejszy tekst będzie właściwie krótką ulotką reklamową pewnej ważnej i rozwijającej się firmy, którą Czytelnicy mojej rubryki powinni poznać bliżej. Firma ta po prawie ośmioletniej przerwie wznowiła swoją działalność 4 marca bieżącego roku, spodziewając się obecnie lepszej

* Artykuł opublikowany w „Tygodniku Solidarność” 1989, nr 10/47.

koniunktury niż w roku 1981. Nazwa pozostała ta sama, może trochę przydługa i nieco pompadyczna: Społeczna Rada Legislacyjna, Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”. Z siedzibą gdzie? Otóż nie w Gdańsku, nie w Warszawie, lecz w Krakowie, i to chciałbym podkreślić jako pierwszą, ważną zaletę naszej firmy.

Jej historia jest pouczająca i mało znana, a więc warto ją w skrócie przypomnieć. Wszystko zaczęło się od I Ogólnopolskiego Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, które miało miejsce 17 stycznia 1981 roku w krakowskim sądzie. Powołano wówczas Komisję Kodyfikacyjną do spraw nowelizacji prawa karnego pod przewodnictwem prof. Woltera oraz zespół mający opracować zmiany w ustawie o ustroju sądów powszechnych. Zaczęło się więc — jak zwykle — od systemu karnego i sądownictwa, ale już wtedy było wiadomo, że zmian wymaga cały system prawny. Na II Ogólnopolskim Forum Prawników (13–14.06.1981 r.) dominowały jeszcze wprawdzie problemy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, lecz przy okazji powołano 42-osobową Społeczną Radę Legislacyjną, która miała się zająć przygotowaniem projektów zmian we wszystkich najważniejszych dziedzinach prawa. Rada odbyła swoje pierwsze posiedzenie podczas III Forum Prawników i złożyła nawet wizytę metropolie krakowskiemu, kardynałowi Franciszkowi Macharskiemu.

Był to już jednak koniec października 1981 roku, a więc pozostało jeszcze tylko czterdzieści parę dni.

W połowie stycznia 1982 roku miało się odbyć kolejne, IV Ogólnopolskie Forum Prawników poświęcone problematyce ochrony konsumentów. Jednakże przygotowane na Forum materiały w postaci 150-stronicowej książki poszły już na przemiał, mimo że ich współautorką była prof. Ewa Łętowska, obecnie — jak wiadomo — rzecznik praw obywatelskich.

No i okazuje się dzisiaj, że nie można bezkarnie mleć niektórych materiałów i ludzi, bo i tak wróca po pewnym czasie ze zdwojoną siłą. Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych jako roboczy aparat Społecznej Rady Legislacyjnej zdążyło zrobić sporo przed stanem wojennym, a i później nie całkiem zaprzestało swojej działalności. Profesorowie Kopff i Waltoś pracowali na przykład na projekcie prawa prasowego jeszcze 12 grudnia 1981 roku i na dwie godziny przez „wybuchem” zdołali prace zakończyć. Centrum i Rada miały wiele planów, ale na pewien czas trzeba było — przynajmniej niektóre z nich — odłożyć.

Mówi krakowski sędzia, Kazimierz Barczyk, sekretarz Rady:

W pracach Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych uczestniczyli bardzo licznie najwybitniejsi polscy prawnicy. W sprawach zmian prawa karnego referaty wygłoszono w imieniu bodaj wszystkich polskich katedr uniwersyteckich, podobnie było w innych dziedzinach prawa.

COIU i SRL stały się — przy współudziale ponad 200 stałych współpracowników, teoretyków i praktyków — „laboratorium prawnym” służącym niezależnemu ruchowi społecznemu NSZZ Solidarność i Rzeczypospolitej.

Dodajmy jeszcze, że w ostatnich latach wybitny historyk państwa i prawa, profesor Uniwersytetu Jagiellońskiego, prof. Stanisław Grodziski, opracował przy współudziale prof. Andrzeja Zolla i sędziego Kazimierza Barczyka wszystkie podstawowe materiały Centrum, które liczą ponad 2000 stron maszynopisu i będą wkrótce opublikowane.

A więc działalność naszej firmy miała już przejść do historii, ale wygląda na to, że przejdzie nieco później, gdyż czeka ją jeszcze wiele pracy, głównie na rzecz Klubu Parlamentarnego KO „Solidarność”. Wprawdzie po ośmiu latach brakuje kilku znanych i powszechnie cenionych profesorów, którym nie dane było dożyć wiosny 1989 roku, ale myślę, że każdego z nich zastąpi teraz kilkunastu młodych.

Nie zaczynamy już wszystkiego od początku, lecz do zrobienia pozostaje to samo, co dawniej, tyle że w innym układzie sił i z lepszymi (chyba) niż kiedyś perspektywami.

Ci, którzy przed laty śledzili (zawodowo) działalność naszego „laboratorium”, doszli do wniosku, że pracuje ono na rzecz „demonatażu władzy i socjalizmu” i dlatego powinno zostać zamknięte. Obecnie wiadomo już powszechnie, że — niestety — trzeba to i owo zdemontować, a więc powracamy na rynek i postaramy się nadrobić zaległości.

Prof. zw., dr hab. Mieczysław Sawczuk, UMCS
Członek Akademii Europea

IDEA CIĄGŁOŚCI USTAWODAWSTWA

Spółeczna Rada Legislacyjna — Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarność” na czele z legendarnym już wówczas Profesorem Stefanem M. Grzybowskiem — najstarszym uczonym cywilistą (obecnie 99 lat) jako Przewodniczącym — i z panem Sędzią (b. Sędzią Trybunału Stanu i b. Ministrem Stanu w Kancelarii Premiera) Kazimierzem Barczykiem, który wówczas jako Sekretarz prowadził, inspirował, ożywiał i organizował prace, umożliwiając działalność tej Radzie, posługiwała się — moim zdaniem — dwoma dyrektywami wypowiedzianymi przez Prof. S. Grzybowskiego w *Dziejach Prawa*¹: „Z pewnością nie da się zaprzeczyć, że w sporze o wartość i skuteczność kodyfikacji nie powinno się zapominać o przeszłości, o dotychczasowym rozwoju i dorobku. Pierwsze miejsce należy wszakże bezkompromisowo zastrzec dla wniosków narzuconych przez współcześnie istniejącą sytuację przy przewidywaniu przyszłości” oraz w *Księdze ku czci Prof. Andrzeja Stelmachowskiego*²: „W podjętych po drugiej wojnie światowej pracach nad stworzeniem polskiego kodeksu cywilnego zlekceważono znaczenie i wartości tego dorobku myśli prawniczej, zdążającego do dostarczenia należyście zbudowanego systemu obowiązującego prawa oraz do ustalenia zasad właściwej techniki legislacyjnej. Zlekceważono ów dorobek na rzecz programu realizowania głębokich zmian o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, i to bardziej gorliwie niż było to potrzebne dla realizacji tego programu. (...) Głęboko naruszono i zdeformowano nowoczesną zasadę porządkowania różnych typów umów i stosunków zobowiązaniowych w kolejności uwzględniającej ich podobieństwa normatywne, cel czynności prawnych oraz prawne i gospodarcze skutki”.

Nie tylko w dziedzinie procesu cywilnego (przewodniczyłem Komisji Procesu Cywilnego) obowiązywała idea zachowania instytucji z ustawodawstwa przedwojennego, dowodzących równorzędności polskiego przedwojennego ustawodawstwa z ustawodawstwami zachodnimi, a nawet przewyższania ich. Idea ta była słuszna dlatego, że nie niweczy się bez wyraźnej potrzeby dorobku zawartego w przepisach, orzecznictwie i doktrynie, a zbędne reformy kosztują, ponadto nie mamy zbyt wielu aktów prawnych mających uznanie w Europie. Jak trudno było je wypracować znakomitym kodyfikatorom przedwojennym, a jak łatwo zniweczyć jednym pociągnięciem pióra z różnych powodów, głównie dla hasła, które były obce.

Idea ciągłości ustawodawstwa przedwojennego została zaakcentowana w zredagowanym w ramach Społecznej Rady Legislacyjnej, przy współpracy Katedr Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, projekcie reaktywowania Prokuratury Generalnej³ oraz projekcie założeń nowego kodeksu postępowania cywilnego, który pozytywnie zaopiniował Prof. Jerzy Wróblewski⁴.

Strażnikiem wielkich wartości — zwłaszcza podmiotowości człowieka i jego godności — w Społecznej Radzie Legislacyjnej był Ksiądz Profesor Tadeusz Pieronek, obecnie biskup i Rektor Papieskiej Akademii Teologicznej w Krakowie, który również opowiadał się za zachowaniem tych wartości tam, gdzie to jest możliwe i celowe.

Ci trzej: Profesor S. Grzybowski, Minister K. Barczyk i Biskup T. Pieronek to filary ideowe Społecznej Rady Legislacyjnej, ale z dominantą Prof. S. Grzybowskiego. We współ-

¹ S. Grzybowski, *Dzieje prawa*, Ossolineum 1991, s. 213.

² *Idem*, *Systematyka umów o świadczeniu usług w legislacyjnym ich układzie*, w: *Z zagadnień prawa cywilnego (Księga ku czci Prof. A. Stelmachowskiego)*, red. M. Sawczuk, S. Prutis, Białystok 1991, s. 56 i n.

³ Por. M. Krupa, *Ochrona majątku państwa. Powrót Prokuratury Generalnej*, „Rzeczpospolita” z 18 lutego 1992 r., nr 41 (3079).

⁴ Prof. J. Wróblewski w liście do niżej podpisanego, datowanym 9 kwietnia 1990 r., stwierdza: „(...) bardzo istotny jest stosunek do zastanego stanu prawnego i do doświadczeń przeszłości. Jestem za ciągłością tam, gdzie jest to możliwe i celowe, a więc zmiana wymaga uzasadnienia. Nie wszyscy się z tym zgadzają („konserwatyzm?”), ale to rola tradycji w prawie i ciągłości prawa (...)”.

pracy w Radzie z Komisją Procesu Cywilnego wspominam z estymą i najwyższym uznaniem: Prof. Stanisława Włodykę, Prof. Marka Safjana, Prof. Andrzeja Rzeplińskiego, Prof. Józefa Skąpskiego, Prof. Zofię Wasilkowską, Prof. Andrzeja Kopfa i innych.

Najważniejszym pokłosiem idei Społecznej Rady Legislacyjnej było sympozjum „Jedność prawa sądowego krajowego a jego odrębności krajowe” (Lublin, 22–25 sierpnia 1993 r., organizatorzy: *International Association of Civil Procedural Law* oraz Katedra Postępowania Cywilnego i Międzynarodowego Prawa Handlowego UMCS w Lublinie). Początkowo planowane jako spotkanie przedstawicieli trzech krajów i czterech narodów, sympozjum to miało się odbyć w czterech różnych ośrodkach akademickich: Lublinie, Koszycach, Miskolcu i w Krakowie, gdzie była planowana końcowa sesja z udziałem Społecznej Rady Legislacyjnej NSZZ „Solidarność” pod przewodnictwem Prof. S. Grzybowskiemu (i Prof. J. Skąpskiego), a sponsorowana przez Radę Miejską Krakowa, która podjęła stosowną uchwałę. Jednak w związku z obiektywnymi trudnościami Lublin pozostał jedynym ośrodkiem sympozjum z uczestniczącymi w nim reprezentantami trzech krajów i czterech narodów⁵. Dziś sympozjum to — uznane na świecie⁶ za jedno z najważniejszych organizowanych przez IACPL⁷ — dowodzi wielkości idei, nad którymi pracowała Społeczna Rada Legislacyjna. Podczas tego sympozjum pod kierunkiem legendarnego Profesora M. Cappelletiego (który w Lublinie ostatni raz występował w skali międzynarodowej) oraz Profesora M. Stormego (aktualnie Prezydenta IAPL) po raz pierwszy debatowano o instytucjach prawa sądowego cywilnego nie kapitalistycznych i nie socjalistycznych, ale wspólnych — europejskich.

Na podstawie (także) materiałów zgromadzonych w ramach Społecznej Rady Legislacyjnej opublikowana została moja *Kasacja podzielona czy jednolita*⁸, mająca wpływ na jednolitość prawa sądowego cywilnego.

Społeczna Rada Legislacyjna miała na celu przywrócić te wartości, które zniszczono, a które są obecnie wspólne dla Polski i Europy Zachodniej. Pierwszą tego próbą w dziedzinie prawa sądowego cywilnego było wspomniane już lubelskie sympozjum „Jedność prawa sądowego krajowego a jego odrębności krajowe”.

Mieczysław Sawczuk

Prof. dr hab. Wiesław Chrzanowski

b. Marszałek Sejmu

O CZASIE SZCZYTNYCH ZMAGAŃ

Powstanie „Solidarności” w 1980 roku obudziło nadzieje na koniec epoki zniewolenia, na odbudowę państwa obywatelskiego, samorządnego. Wymagało to zasadniczej przebudowy państwowych instytucji, zniesienia tzw. centralizmu demokratycznego, przywrócenia praw obywatelskich i zagwarantowania niezawisłości sądownictwa. Stąd krakowska inicjatywa utworzenia Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” i jego Społecznej Rady Legislacyjnej.

⁵ M. Sawczuk, *Introduction*, w: *Unity of Civil Procedural Law and Its National Divergencies*, red. M. Sawczuk, Lublin 1994, s. 11 (wersje: angielska, francuska i niemiecka), wersja polska: *Wprowadzenie, w: Jedność prawa sądowego cywilnego a jego odrębności narodowe*, red. M. Sawczuk, Lublin 1998, s. 5.

⁶ Por. m.in. recenzję G. Waltera (dziekana Wydziału Prawa Uniwersytetu w Bernie) w „Zeitschrift für Zivilprozess, 108 Band, Heft 3, 1995, s. 407–409.

⁷ Por. wypowiedź M. Stormego na Sympozjum IAPL w Salonikach w 1998 r. i na Kongresie IAPL w Wiedniu w 1999 r.

⁸ M. Sawczuk, *Kasacja podzielona czy jednolita*, „Rzeczpospolita” z 28 kwietnia 1993 r., nr 99 (443); por. też A. Jakubecki, *Wprowadzenie do Kodeksu postępowania cywilnego*, wyd. 2, Lublin 2000.

Z zaproszenia do udziału w tej Radzie nie mogłem skorzystać, gdyż byłem zaangażowany w inne prace: w latach 1980 i 1981 w służenie doradztwem Komisji Krajowej „Solidarności”, w późniejszym okresie w doradztwo Sekretariatowi Episkopatu Polski. Te prace w dużej mierze też miały charakter prawniczy. Byłem współautorem pierwszego statutu Związku, wraz z mec. Janem Olszewskim reprezentowaliśmy „Solidarność” w postępowaniu sądowym o jej rejestrację, następnie w powołanej przez Radę Państwa komisji do opracowania nowej ustawy o związkach zawodowych występowałem jako ekspert strony solidarnościowej. Pod koniec lat osiemdziesiątych wchodziłem w skład reprezentantów Kościoła w rządowo-kościelnych zespołach do opracowania ustawy o stosunku państwa do Kościoła katolickiego, ustawy Prawo o stowarzyszeniach, a także innych ustaw. Pracami Społecznej Rady Legislacyjnej żywo jednak się interesowałem. Swoistym „łącznikiem” był mój przyjaciel — śp. mec. Andrzej Rozmarynowicz.

Rezygnacja z udziału we wspomnianych pracach była dla mnie przykra również z tego względu, że Kraków, jego środowisko prawnicze, darzyłem szczególnym sentymentem. Na Uniwersytecie Jagiellońskim w 1945 r. uzyskałem stopień magistra prawa. Wchodziłem w skład Zarządu Bratniej Pomocy UJ (dziś już nie tylko młodzi nie zdają sobie sprawy z tego, czym były „bratnie pomoce”), którego wiceprezesem był Karol Wojtyła. Tu z kilkoma kolegami — studentami Wydziału Prawa — wznowiliśmy wydawanie „Młodej Polski”, konspiracyjnego organu młodzieży narodowej. Jednym z nich był znany później adwokat Władysław Pociąg.

Dziś, po zapoznaniu się z opracowanymi materiałami COIU, które przedtem znane mi były na kolejnych etapach prac w roku 1980 i w latach następnych, stwierdzam, że wywierają one duże wrażenie. Mam na myśli zarówno wszechstronność podjętych zagadnień, jak i ich wagę.

Odczuwam osobistą satysfakcję ze spotkania na łamach tej książki moich kolegów ze studiów w UJ oraz tych, którzy po wojnie w różny sposób przeciwdziałali psuciu prawa poprzez jego ideologizację. Koledzy adwokaci uczestniczyli z odwagą i poświęceniem jako obrońcy w procesach politycznych. W roku 1980 wielu z naszego kręgu spotkało się po wybuchu Sierpnia jako doradcy „Solidarności”.

Zorganizowane w Krakowie COIU „Solidarności” było ważnym ośrodkiem prac nad przekładaniem postulatów Sierpnia na język ustaw. Godne podkreślenia jest to, że te społeczne projekty były alternatywnymi rozwiązaniami legislacyjnymi, przywracającymi wiele z dorobku przedwojennej polskiej myśli prawniczej.

Zwraca uwagę połączenie w pracach COIU i Społecznej Rady Legislacyjnej wysiłków pracowników nauki z głosem praktyków, tj. solidarnościowych sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych.

Osobiście odczułem działanie „wymiaru sprawiedliwości PRL”, który w czasach stalinowskich zapewnił mi kilkuletni pobyt w więzieniu. Parę miesięcy spędziłem też *incognito* w piwnicy krakowskiego Wojewódzkiego Urzędu Bezpieczeństwa Publicznego. Dobrze, że sami sędziowie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych podjęli prace nad zagwarantowaniem faktycznej niezawisłości sędziowskiej.

O szerokości zainteresowań i prac COIU świadczy również zamieszczony w książce wykaz aktów prawnych stwarzających trudności w stosunkach między Kościołem a państwem. W tej dziedzinie wiele lat wcześniej współpracowałem ze wspomnianym już mec. Andrzejem Rozmarynowiczem, senatorem RP.

Wyrażam satysfakcję, że wysiłek podjęty w tamtych, jakże odmiennych czasach, był wykorzystywany w pracach legislacyjnych parlamentu w ostatnim dziesięcioleciu, a zarazem mam nadzieję, że wysiłek ten będzie dobrym przykładem dla przyszłych legislatorów. A może dla opracowywania podstawowych aktów prawnych należałoby powrócić do koncepcji przedwojennej, ustawowo umocowanej Komisji Kodyfikacyjnej? Była ona wzorem dla Społecznej Rady Legislacyjnej.

Kazimierz Barczyk

b. Sędzia Trybunału Stanu

b. Minister Stanu w Kancelarii Premiera

REFLEKSJE KOŃCOWE

Zbiór społecznych projektów ustaw jest częścią dorobku prawnego Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarność”. Choć wpisał się w klimat gorących dni czasu „Solidarność” z gwałtownym, wielkim wybuchem entuzjazmu i energii społecznej, ale i rychnym wygaszeniem jej przez stan wojenny, z dzisiejszego punktu widzenia jest on wyjątkowym, trwałym i płodnym dorobkiem. Wspominam tamte wydarzenia z nostalgią, ale i ze świadomością, że upływ czasu w sposób nieunikniony naruszył naszą pamięć o latach „Solidarność” i stanu wojennego. Dwadzieścia lat to bardzo długi okres; zwłaszcza gdy są to lata zawarte między datami 1980 i 2000. Pierwsza dekada czasu stanu wojennego — była zniweczeniem nadziei i zmarnowaniem tych lat. Druga dekada to „złota dekada” III Rzeczypospolitej — solidarnościowego lidera przemian i reform w Europie Środkowej i Wschodniej. Zdarzają się w dziejach narodu i państwa okresy przełomowe, w których procesy dziejowe biegną niezwykle szybko, a prowadzone wówczas działania i podejmowane decyzje owocują trwałymi skutkami. Niewątpliwie takim okresem przełomowym były właśnie lata 1980–2000. Szczególnie miesiące między sierpniem 1980 r. a grudniem 1981 r. zasługują na miano epoki przełomu. Był to nie tylko czas wielkich oczekiwań i nadziei, lecz także czas odwagi i tytanicznej pracy wielu środowisk. Nikt, kto sam nie przeżył sierpniowego przełomu, nie jest w stanie zrozumieć, czym była dla ludzi zaangażowanych w „Solidarność” możliwość tworzenia nowej, pojałtańskiej — jak wówczas mawiano — rzeczywistości. Wiele z tych ważnych i brzemiennych w skutki faktów czy wydarzeń już nigdy nie zostanie utrwalonych. Niniejsze wydawnictwo ma zapobiec dalszemu zwiertzeniu śladów po ważnej pracy zespołu legislatorów, której wyniki były i nadal są wykorzystywane w pracach ustawodawczych Parlamentu III RP.

* * *

Jako trzydziestolatek z entuzjazmem włączyłem się, tak jak 10 milionów obywateli, w ruch powstającej „Solidarność” — największego zorganizowanego ruchu obywatelskiego świata, a zarazem najpiękniejszego, najważniejszego, pokojowego ruchu społecznego XX wieku, z tysiącami żyjących wśród nas bohaterów, którzy na czele z Lechem Wałęsą doprowadzili do załamania systemu komunistycznego w Europie i na świecie. Widziałem w nim wówczas wielką szansę naprawy Rzeczypospolitej i gwarancję na realizację postulatów z pamiętnego Sierpnia '80. Działania te miały doprowadzić do wyłamania zębów systemowi totalitarnemu, ze wszystkimi tego konsekwencjami. Jak w średniowieczu filozofia była służebnicą teologii — *philosophia ancilla theologiae* — tak w czasach peerelowskich prawo stało się służą doktryny. Nie wielkiej ideologii, która przyciąga ludzi nadzieją na powszechną szczęśliwość — ten etap swoich dziejów doktryna komunistyczna miała w roku 1980 już za sobą. Trudno się dziwić, że funkcjonowanie prawników w wymiarze sprawiedliwości, zwłaszcza w sądzie i prokuraturze, wiązało się z nigdy nie ustającym wyzwaniem moralnym dla środowiska prawniczego, którego większość musiała być członkami partii.

Jako prawnik zaproponowałem napisanie społecznych projektów ustaw będących przetworzeniem postulatów „Solidarność” w celu przedstawienia ich opinii publicznej i władzy. Gotowa pod obrady Sejmu ustawa zmusza bowiem do zajęcia określonego stanowiska. Trzeba ją przyjąć ewentualnie zmienić lub odrzucić.

Projekty przygotowywaliśmy także dlatego, że modne było wówczas przedstawianie postulatów. Różne środowiska lokalne, branżowe zgłaszały propozycje zmian istniejącej rzeczywistości. Był to wyraz ich gorących oczekiwań likwidacji wielu absurdów życia codziennego. Istniała obawa, że postulaty mogą być zrealizowane dopiero „za sto lat”. Realna

była groźba, że rozmyją się z upływem czasu. Przecież nawet tak wybitny autorytet, jak Zbigniew Brzeziński, sowietolog i doradca prezydenta J. Cartera ds. bezpieczeństwa narodowego, a i cały ówczesny *establishment* świata zachodniego przewidywał, że blok państw komunistycznych będzie w zbliżonej postaci istniał przez następne 50 do 100 lat. Taki pogląd był umacniany przez kilkadziesiątletnią ekspansję Związku Sowieckiego w Europie, Afryce, Ameryce Południowej i Azji.

Przygotowanie gotowych projektów miało doprowadzić do zderzenia istniejącej rzeczywistości legislacyjnej z proponowaną przez nas w formie społecznych projektów ustaw, respektujących sprawiedliwość, wolność i własność. Miały doprowadzić do odczuwalnego dla wszystkich powiewu wolności m.in. poprzez zniesienie cenzury i zaistnienie wolnych mediów. Wobec takiego alternatywnego projektu, będącego *de facto* syntezą wciąż powracających postulatów i żądań wypowiedzianych zwykle w formie publicystycznej, przeciwnicy byli obojętni. Tym bardziej że projekty zostały przygotowane w oparciu o uniwersalne i sprawdzone rozwiązania prawa rzymskiego, doświadczenia prawne Drugiej Rzeczypospolitej oraz współczesnych demokracji zachodnich.

Jako lider „Solidarności” w sądach krakowskich zostałem członkiem Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości „S” (KKK). Podczas pierwszej konferencji środowisk wymiaru sprawiedliwości, zorganizowanej jesienią 1980 r. przez resort w Poznaniu, obecni tam przedstawiciele „Solidarności” wykrystalizowali swoje postulaty. Było to stanowisko radykalnie odmienne od wyobrażeń i oczekiwań resortu czy związków branżowych. Byłem wśród kilkuosobowego zespołu, który opracował solidarnościowy program środowiska wymiaru sprawiedliwości. Wówczas zaoferowałem kolegom z KKK zorganizowanie w Krakowie, na początku 1981 r., I Ogólnopolskiej Konferencji Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości. Wraz z kolegami z Komisji Zakładowej „S” sądów krakowskich zorganizowaliśmy ją 17 stycznia 1981 r.

Jako pełnomocnik KKK ds. Nowelizacji Ustaw zaproponowałem powołanie Społecznej Komisji Kodyfikacyjnej ds. Kodeksów Karnych, zwracając się z prośbą osobistą, a później pisemnym zaproszeniem do wybitnego profesora Uniwersytetu Jagiellońskiego, członka rzeczywistego PAN Władysława Woltera, nestora polskich karników. W skład zespołu tworzącego Komisję Kodyfikacyjną weszli także m.in. współpracownicy prof. Woltera, profesorowie Andrzej Zoll i Władysław Mąciór, oraz obecna przewodnicząca Wydziału Karnego Sądu Najwyższego Elżbieta Sadzik.

O przewodniczenie Komisji ds. Kodeksu Postępowania Karnego (kpk) nowelizującej obowiązujący model karnego postępowania przygotowawczego z wiodącą rolą prokuratora zwróciłem się do zespołu, na którego czele stanął później prof. Stanisław Waltoś z UJ. O opracowanie drugiego autorskiego projektu kpk z alternatywnym modelem postępowania karnego z wiodącą rolą sędziego śledczego poprosiłem prof. Alfreda Kaftala z Uniwersytetu Warszawskiego. Osoby te były niezależnymi autorytetami prawniczymi.

Dr Andrzej Rzepliński z UW, interesujący się doświadczeniami zachodniego systemu więziennictwa, chętnie podjął się napisania kodeksu karnego wykonawczego, którego podstawową wersję dostarczył mi w kilka tygodni po wprowadzeniu stanu wojennego, a wersję w formie udoskonalonej, poprawionej książeczki w 1986 r.

Wszystkie te projekty zakładały powrót do zasady „Niechaj prawo zawsze prawo znaczy, a sprawiedliwość — sprawiedliwość”. Podjęta w ramach naszego środowiska praca legislacyjna miała wymiar cywilizacyjny.

Blok nowelizacji kodyfikacji karnych w sposób naturalny był uznawany za priorytetowy i najważniejszy — „Solidarność” w wymiarze społecznym akcentowała kwestie sprawiedliwości społecznej. Drugim głosem była obrona przed działaniami aparatu represji państwa totalitarnego, szczególnie tajnej policji politycznej SB, milicji, prokuratury i wymiaru sprawiedliwości, oraz dobre prawo. Nasze bardzo ważne propozycje zniesienia kary śmierci w kk, humanizacji kar i procedur karnych były powodowane nauką społeczną Kościoła i powszechną reakcją na represyjny system, przewidujący karę śmierci za działania polityczne. Pamiętaliśmy

o tysiącach kar śmierci orzeczonych m.in. w procesach „kiblowych” w okresie stalinowskim i wykonanych na patriotach, a także orzekanie jej w latach 60. w procesach gospodarczych. Posłaliśmy dalej aniżeli przedsolidarnościowa pomoc charytatywna i doradztwo prawne dla represjonowanych.

Dziesięciomilionowa „Solidarność”, w tym sędziowska, prokuratorska, nauk prawnych, podejmowała się opracowania projektów zmiany prawa PRL na drodze legalnej i ewolucyjnej, ale i z zamiarem zrealizowania często rewolucyjnych instytucjonalnych zmian i tchnięcia ducha w fasadowe instytucje państwa, powoływane bez wolnych wyborów, na czele z Sejmem.

Jako pełnomocnik KKK ds. Nowelizacji Ustaw, dla zinstytucjonalizowania tej inicjatywy zorganizowałem Centrum Obywatelskich Inicjatyw Obywatelskich NSZZ „Solidarność”. Jako prezes COIU powoływałem kolejnych przewodniczących komisji kodyfikacyjnych do opracowania społecznych projektów ustaw. Zwraçałem się przede wszystkim do niezależnych autorytetów z UJ, a następnie z innych uczelni w kraju. O poprowadzenie zespołu zajmującego się problematyką prawa cywilnego zwróciłem się do wybitnego cywilisty, nestora polskich prawników prof. Stefana Grzybowskiego, liczącego sobie wówczas 80 lat, a dziś nadal żywego, prawie stułetniego b. rektora UJ, którego autorytet przyciągnął do prac wielu wybitnych naukowców. Kodeks cywilny nie był objęty polityzacją, jak prawo karne. Zachowane były kanony prawa rzymskiego, dorobek cywilistyki europejskiej i polskiej przedwojennej, poza dodanymi przepisami o jednostkach gospodarki uspołecznionej i arbitrażu gospodarczym — quasi-sądzie, którego zniesienia domagała się „Solidarność” sędownicza. Z tych powodów zespół prof. Grzybowskiego nie przygotował projektu nowelizacji kodeksu cywilnego, zakładając, że prace te będziemy realizować na końcu, jako syntezę, po znowelizowaniu pozakodeksowej cywilistyki. Prof. Tadeusz Zieliński, doradca „Solidarności”, objął przewodnictwo Komisji Kodyfikacyjnej ds. Kodeksu Pracy. Komisją ds. Prawa Rolnego kierował tragicznie zmarły doc. Walerian Pańko, doradca „Solidarności” RI przy porozumieniach ustrzycko-rzeszowskich. Pracami nad reformą prawa prasowego kierował najpierw prof. A. Kopff, prorektor UJ, a następnie prof. Stanisław Waltoś. Na czele Komisji Prawa Gospodarczego stał prof. Stanisław Włodyka.

W pierwszej połowie 1981 r. ukształtowały się zespoły — Komisje Kodyfikacyjne Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, które w swoim trzonie liczyły ponad 100 prawników, a z osobami współpracującymi składały się z około 500 niezależnych profesorów, sędziów, prokuratorów, adwokatów, radców prawnych, notariuszy, uczestniczących aktywnie w debatach I, II i III Ogólnopolskiego Forum Prawników, które dzięki życzliwości władz UJ i jego „Solidarności” organizowałem w Auli Collegium Novum. Na I Ogólnopolskim Forum Prawników 16 czerwca 1981 r. odbyła się dyskusja z udziałem kilkuset osób nad projektami kodeksu karnego, dwoma wariantami kodeksu postępowania karnego, prawa rolnego, prawa prasowego, prawa gospodarczego. Zaproponowałem wówczas powołanie w ramach COIU Społecznej Rady Legislacyjnej (SRL) składającej się z 21 teoretyków i 21 praktyków, nie tylko prawników, ale i wybitnych działaczy ówczesnej „Solidarności”. Skład ten omawiałem m.in. z mecenasem Andrzejem Rozmarnowiczem, późniejszym senatorem I kadencji, ówczesnym członkiem władz pałestry, wcześniej będącym od 20 lat doradcą kardynała Karola Wojtyły, Metropolity Krakowskiego, a w ciągu ostatnich kilkadziesiąt lat ogólnopolskim koordynatorem duszpasterstwa prawników. Z mec. A. Rozmarnowiczem, wiceprzewodniczącym SRL, najbliższym współpracowałem przez cały stan wojenny, a następnie w okresie „okrągłego stołu” i podczas odradzania się COIU-SRL.

Zasadnicze zagadnienia konstrukcyjne dla zbudowania modelu demokratycznego i naprawy państwa wywołały wzmoczone poszukiwanie przeze mnie osób skłonnych do podjęcia tej społecznej pracy. Zakres nowych prac i ich tempo zależały od dotarcia przeze mnie do niezależnych autorytetów prawnych, gotowych do przewodniczenia zespołom, których członkowie w znacznym stopniu pochodzili z kolei z ich zaproszenia.

Pierwsze posiedzenie Społecznej Rady Legislacyjnej odbyło się w Krakowie 28 i 29 listopada 1981 r. Do profesora Stefana Grzybowskiego zwróciłem się w imieniu COIU z prośbą

o przewodniczenie SRL; kandydatura ta została potwierdzona przez aklamację jako najbardziej oczywista, zgodnie też zaaprobowano pozostałe kandydatury. Wiceprzewodniczącymi zostali m.in. sędzia SN Zofia Wasilkowska, b. minister sprawiedliwości po 1956 r. w czasie „odwilży popaździernikowej”, odwołanej ze stanowiska po „odwołaniu odwilży przez władzę”, prof. Wacław Szubert, przewodniczący Komitetu Nauk Prawnych PAN, ja zostałem sekretarzem koordynującym współpracę SRL z COIU, któremu przewodniczyłem. Jak ambitne były wówczas zamierzenia i jak wielki obszar zagadnień wymagał regulacji, najlepiej obrazuje wykaz tematów, które zostały omówione podczas spotkania. Po zakończeniu obrad złożyliśmy wizytę księdzu kardynałowi Franciszkowi Macharskiemu, Metropolicie Krakowskemu. Dopiero po 10 latach odbyło się drugie posiedzenie plenarne SRL, działające jako forum do dyskusji nad projektami ustaw, SRL była „ramieniem COIU”, złożonym z najwybitniejszych autorytetów prawniczych.

Jak twierdził mistrz Wyspiański, listopad to niebezpieczna dla Polaków pora. Jednak listopadowe spotkanie w 1981 r. przebiegło bardzo sprawnie. W tamtym roku niebezpieczny okazał się grudzień.

Na przełomie lat 1980 i 1981 środowisko sędziowskie podjęło w kilku ośrodkach prace nad nowelizacją prawa o ustroju sądów powszechnych w celu zagwarantowania niezawisłości sędziowskiej. Istotnym zagadnieniem dla środowisk sędziowskich było powołanie samorządu sędziowskiego. Miał on wyeliminować lub przynajmniej ograniczyć system nomenklatury w wymiarze sprawiedliwości. Szło o wyrugowanie wpływu władz politycznych na nominacje sędziów, a zwłaszcza na stanowiska funkcyjne, pochodzące z decyzji władz administracyjno-politycznych. Pojedynczy sędziowie w okręgach sądów wojewódzkich byli dyspozycyjni wobec władzy, sprzeniewierzając się w orzekaniu niezawisłości sędziowskiej; tych stu sędziów było znanych środowisku sędziowskiemu. Józef Lubieniecki z Olsztyna, członek KKK, po wprowadzeniu stanu wojennego internowany jako sędzia bez uchylenia jego immunitetu, apelował na I Ogólnopolskim Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości, aby *zarosły trawą ścieżki* do komitetów partyjnych.

Niezwykle ważną i absolutnie nową cechą naszych działań było zespolenie niezależnych prawników ze środowisk odrębnie dotychczas funkcjonujących i napuszczanych na siebie przez władze, zgodnie z zasadą *divide et impera*. W swobodnej formule nad zmianą prawa debatowali wspólnie teoretycy i praktycy. Uniwersytety, sądy, prokuratura, palestra stały się sobie bliskie. Powstawała solidarna współpraca pracowników tych instytucji. W tych działaniach wspierała nas „Solidarność” robotnicza. Gdy władze, w ramach „normalizacji”, zamierzały zlikwidować NSZZ „Solidarność” w prokuraturze krakowskiej, „Solidarność” z kombinatu Huty im. Lenina zagroziła strajkiem największego, 35-tysięcznego zakładu pracy w Polsce.

Starałem się nie tylko inicjować prace poszczególnych zespołów, być na posiedzeniach inauguracyjnych i zwykłych, zabiegając o tempo ich prac, ale także zaprezentować idee — główne oczekiwania, akcentując potrzebę opracowania społecznego projektu ustawy. Występowałem w roli „zamawiającego” w imieniu „Solidarności” w stosunku do zespołów, naukowców, komisji; „zamawiającego” społeczną pracę legislacyjną, konieczną dla naprawy państwa. Zespoły te, a szczególnie ich przewodniczący, wykonały ogromną pracę z wielkim poświęceniem i poczuciem realizacji ważnej misji, udziału w doniosłym przedsięwzięciu.

Utkwiły mi w pamięci nie tylko stałe cotygodniowe spotkania Komisji Kodyfikacyjnej ds. Kodeksu Karnego pod przewodnictwem sędziwego, 80-letniego prof. W. Woltera w soboty, w dni wolne od zajęć, w pustym gmachu Collegium Novum UJ. Trwały one praktycznie od stycznia do grudnia 1981 r. Kodyfikacje karne były odrębnym istotnym segmentem prac COIU, konsultowanym na szeroką skalę w Polsce, dyskutowanym na Forum Prawników. Po dyskusji na I Ogólnopolskim Forum Prawników nanieśliśmy wiele zgłoszonych w debacie poprawek. Jednak praca legislacyjna wymaga niezwyklej precyzji. Czasem nad jednym artykułem dyskutowaliśmy godzinę lub dłużej.

Sfinalizowane projekty ustaw wraz z uzasadnieniem odbierałem od przewodniczących zespołów celem ich wydrukowania w postaci książeczek formatu A5 z niebieską okładką

z dużym tytułem kodeksu lub ustawy, napisem „COIU NSZZ Solidarność”, a na dole z wymienieniem Krakowa i roku wydania. Projekty graficzne przygotowywała moja żona Anna Jadowska-Barczyk, zgodnie ze swoją profesją artysty-plastyka w Akademii Sztuk Pięknych w Krakowie. Jak wszystkie prace prawników-autorów ustaw, tak i ta była świadczona społecznie. Jedynie druk publikacji po około 500 egzemplarzy pokrywał Międzyzakładowy Komitet Założycielski NSZZ „Solidarność” Małopolska. Komisja Zakładowa pomagała mi w wysyłaniu książek do Krajowej Komisji Porozumiewawczej „Solidarność”, pozostałych MKZ, do tzw. Sieci, największych zakładów pracy, Sądu Najwyższego, sądów wojewódzkich, uniwersytetów, naczelnych władz palestry, oczywiście Episkopatu, ale również do rządu i Sejmu. Pokrywanie rachunków drukarni było ważnym wsparciem władz małopolskiej „Solidarność” i kolejnych jej szefów, m.in. Mieczysława Gila, późniejszego przewodniczącego Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego w Sejmie kontraktowym. Współpracowałem również z liderem „Solidarność” w Ministerstwie Sprawiedliwości, doc. Adamem Strzemboszem, z którym byliśmy członkami Prezydium KKK PWS „S”, a także z dr. Tadeuszem Syryjczykiem, kierownikiem Ośrodka Prac Społeczno-Zawodowych „S” regionu Małopolska. Projekty ustaw rozsyłaliśmy z Komisji Zakładowej „Solidarność” przy sądach krakowskich, której sekretarka była jednoosobowym biurem COIU. Po południu filią było moje mieszkanie. Równocześnie z organizowaniem konferencji i okazjonalnym kierowaniem COIU wykonywałem swoje normalne obowiązki sędziego w Wydziale Cywilnym Sądu Rejonowego dla Krakowa-Śródmieście. Przez cały rok 1981 jednocześnie uczestniczyłem w negocjacjach z ministrem sprawiedliwości (w ramach reprezentacji zespołu KKK), przenosząc na to forum wypracowane w poszczególnych zespołach nowe rozwiązania prawnoustrojowe.

Prace nad projektem ustawy o zniesieniu cenzury zakończyliśmy w dniu 12 grudnia 1981 r. o godz. 22¹⁰, gdy w istocie rozpoczął się już stan wojenny. Wcześniej sfinalizowaliśmy prace nad ustawą o ochronie konsumenta. Wydrukowana w formie 150-stronicowej książki dosłownie w przeddzień stanu wojennego, została zarekwirowana w drukarni przez komisarza wojskowego i przemielona na makulaturę. W kilka dni po wprowadzeniu stanu wojennego udałem się do drukarni, gdzie na nic zdały się moje prośby o podarowanie mi dla celów archiwalnych choć jednego egzemplarza książki. Drastycznie surowe przepisy karne stanu wojennego skutecznie wystraszyły drukarzy. Jednakże później w całej Polsce wręcz rozkwitły wydawnictwa podziemne. Ukazywało się kilkaset gazet, wiele wydawnictw książkowych — odżył fenomen „Solidarność”.

Na początku 1982 r. powinny odbyć się wybory do rad narodowych. Solidarnościowa wizja „Samorządnej Rzeczpospolitej” i nasza aktywność na polu prawa państwowego spowodowały, że COIU zajęło się opracowaniem ordynacji wyborczej dla odradzającego się samorządu terytorialnego, procedury przeprowadzania wolnych wyborów. Istotą demokracji są procedury nasycone wartościami, umożliwiające pokojową zmianę władzy. Znalazło to przełożenie na autorskie prace zespołu T. Syryjczyka.

Po wprowadzeniu stanu wojennego około 20 sędziów zostało odwołanych z zajmowanych stanowisk, z sędziego Sądu Najwyższego — Stanisław Rudnicki, z Ministerstwa Sprawiedliwości i Instytutu Badań Prawa Sądowego — doc. A. Strzembosz. Byłem jedynym sędzią z okręgu krakowskiego sądu wojewódzkiego, który również należał do tego grona sędziów odwołanych przez Radę Państwa. Nie zapobiegło to jednak kontynuowaniu przeze mnie m.in. rozpoczętych przed stanem wojennym prac nad projektami ustaw.

W pierwszych latach stanu wojennego do Krakowa przyjechał Zbigniew Romaszewski, fizyk nie mogący dostać pracy w Warszawie, którego gościnnie zatrudnił Uniwersytet Jagielloński. Zatrzymał się w mieszkaniu Aleksandra Herzoga. Zastanawialiśmy się wówczas z gospodarzami i dr. Wiesławem Zabłockim nad powołaniem podziemnego pisma prawniczego „Paragraf”. Było ono do „okrągłego stołu” ogólnopolskim pismem dokumentującym naruszenie praworządności. Zawierało także wiele opracowań prawnych i „porady konspiratora”. Regularnie, przez kilka lat, wahadłowo kursowało do sądów krakowskich z bibułą, zaglądając do setki solidarnościowych sędziów, adwokatów, prokuratorów i urzędników, a w drodze powrot-

nej zawsze z ryzami papieru, które pobierałem przemiennie od poszczególnych wydziałów sądowych. Przekazywałem je wraz z wiadomościami z sądów, prokuratury, milicji, tekstami przepisowanymi przez sąsiadkę — prawniczkę Aleksandrę Zdebską. Zgodnie z regułami konspiracyj, odbiorcy była przekazywana mało wyraźna trzecia kopia maszynopisu, uniemożliwiająca SB identyfikację właściciela maszyny do pisania.

Po wyjściu z internowania L. Wałęsa prosił, by Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „S” było nadal gotowe do świadczenia ekspertyz i pomocy prawnej jako wciąż funkcjonujące prawnicze centrum „Solidarności”.

W 1986 r. otrzymaliśmy od red. Marii Hernandez-Paluch, krakowianki współpracującej z „Kulturą”, propozycję wydania wszystkich projektów ustaw i materiałów w „Zeszytach Historycznych” paryskiej „Kultury”. Wówczas, po konsultacjach z prof. A. Zollem, zwróciłem się z prośbą do prof. Stanisława Grodzkiego, znanego historyka państwa i prawa, b. prorektora UJ, o opracowanie materiałów COIU SRL, których kilka kartonów wy dobyłem wieczorem z piwnicy i ukrytego archiwum w gmachu sądów krakowskich. Prof. S. Grodzki, przekazując mi w 1987 r. ok. 2000 stron maszynopisu materiałów COIU, był pod wrażeniem skali i wielkości prac prawniczych podjętych dla naprawy RP — *największego społecznego wysiłku prawników od czasu Konstytucji 3 Maja*. Wspólnie z profesorem doszliśmy do wniosku, że za kilka lat w Polsce uda się wydać te materiały, mając nadzieję, że czas radykalnych ograniczeń formalnie uchylonego stanu wojennego definitywnie się skończy. Wszak świeżo co wygrałem sprawę przed Sądem Najwyższym z ministrem sprawiedliwości, który skreślał mnie z listy adwokatów. Profesor chciał też wydać te prace w wydawnictwie krajowym, najchętniej uniwersyteckim, rodzimym dla wielu autorów, a nie emigracyjnym. Dzięki Wydawnictwu Sejmowemu i wsparciu Marszałka Sejmu Macieja Płażyńskiego praca ta wzbogaca bibliotekę parlamentarzystów, naukowców i Bibliotekę Sejmową. Już w stanie wojennym powstały prace naukowe o społecznych projektach COIU.

W latach 1986 i 1990 wraz z A. Rozmarynowiczem, Maciejem Bednarkiewiczem, prezesem Naczelnej Rady Adwokackiej i kilkudziesięcioma prawnikami-praktykami, głównie z kręgu COIU, z krajowym duszpasterzem ks. prof. Tadeuszem Pieronkiem, zorganizowaliśmy pielgrzymki z audiencją u Ojca Świętego, wspólnym kolędowaniem przy choince na Watykanie, szczególnie dla mnie i wymienionych trzech osób przeżycia i wyróżnienia. W czasie dwugodzinnej kolacji odbyła się w tym gronie rozmowa z Ojcem Świętym o sprawach Polski, przemianach oraz „Solidarności”, której Jan Paweł II był ojcem duchowym.

W okresie „okrągłego stołu” reaktywowaliśmy już dawną COIU i SRL, współpracując m.in. z Komitetem Helsińskim i Komitetem Obywatelskim przy Lechu Wałęsie, którego byłem członkiem. Ponownie obradując w pięknych, sześćsetletnich, prestiżowych salach Collegium Maius — Libreria i Stuba Communis, przygotowywaliśmy kolejne projekty ustaw. Po wyborach 4 czerwca 1989 r. zwróciłem się do L. Wałęsy, przewodniczącego NSZZ „Solidarność”, i prof. Bronisława Geremka, przewodniczącego Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, oferując nową formułę współdziałania COIU SRL z parlamentem jako zespołu ekspertów. Dołączyłem do tej propozycji listę prawie stu naukowców i praktyków — specjalistów zebranych w kilkunastu zespołach. Prof. T. Zieliński — senator — został wówczas przewodniczącym Komisji Inicjatyw i Prac Ustawodawczych Senatu, a mecenas A. Rozmarynowicz jego zastępcą; zostali wybrani w uznaniu dorobku COIU, celem kontynuowania dziesięcioletnich prac, tym razem na forum Senatu. Następnego dnia po triumfalnie wygranych wyborach 4 czerwca 1989 r. opracowaliśmy pospiesznie w willi A. Rozmarynowicza projekt regulaminu Senatu I kadencji.

W 1989 r. zaproponowałem w imieniu COIU Marszałkowi Senatu, prof. Andrzejowi Stelmachowskiemu, opracowanie społecznego projektu ustawy o samorządzie terytorialnym. Przewodniczenie zespołowi, który zająłby się tym zagadnieniem, powierzyłem doc. Michałowi Kuleszy z Wydziału Prawa UW. Nad projektem tym obradowaliśmy na posiedzeniu Społecznej Rady Legislacyjnej w Collegium Maius w Krakowie, a następnie przekazałem go, przy przedłużającej się dyskusji nad odrodzeniem samorządu, Marszałkowi Senatu. Senacka Komisja

Samorządu Terytorialnego, pod przewodnictwem Jerzego Stępnia, przy współudziale pełnomocnika rządu ds. samorządu terytorialnego — prof. Jerzego Regulskiego, opracowała ostateczny projekt, który po uchwaleniu jako inicjatywa solidarnościowego Senatu został skierowany do Sejmu.

Po powstaniu rządu Tadeusza Mazowieckiego powstał Zespół ds. Ustaw Policyjnych z prof. Janem Widackim na czele, późniejszym wiceministrem MSW, któremu przed opracowaniem tych projektów powiedziałem, że pracami tymi przygotowuje sobie fotel ministra.

Zmierzaaliśmy do zlikwidowania wszechwładnej tajnej policji SB. Dla nowej formacji policji specjalnej zaproponowałem nazwę Urząd Ochrony Państwa. Nazwa ta odzwierciedlała potrzeby budowanej III Rzeczypospolitej (np. w Niemczech działał Urząd Ochrony Konstytucji; my nie mieliśmy jeszcze konstytucji, trzeba było ochraniać naprawiane państwo). Przygotowując te projekty ustaw o policji, Ministrze Spraw Wewnętrznych i Urzędzie Ochrony Państwa, opracowywaliśmy je półtajnie w Instytucie Ekspertyz Sądowych w Krakowie, dzięki uprzejmości ówczesnego pracownika — lidera tamtejszej „Solidarności”, a obecnego dyrektora Aleksandra Głazka.

Ministrem Spraw Wewnętrznych był wówczas gen. C. Kiszczak, a jedynym „solidarnościowcem” w resorcie był wiceminister Krzysztof Kozłowski — wieloletni redaktor „Tygodnika Powszechnego”. W tej sytuacji zaprosiliśmy do współpracy w pisaniu projektu ustawy kpt. Romana Hulę, komendanta komisariatu z głośnych wówczas Piekar Śląskich, którego funkcjonariusze jako pierwsi publicznie wezwali do zerwania z tradycją MO i SB. Komendant wojewódzki MO w Katowicach wezwał R. Hulę, który ukrywał się z tą współpracą przed przełożonymi, do zdania raportu, po co jeździ do Krakowa. Kpt. Hula bodaj odpowiedział, że do biblioteki... Po uchwaleniu ustawy R. Hula został Komendantem Głównym Policji.

Wkrótce na pierwszym posiedzeniu Sejmu po pamiętnych wyborach 4 czerwca 1989 r. wybrany zostałem sędzią Trybunału Stanu. Dwa lata później zostałem posłem na Sejm RP I kadencji i pracowałem wraz z T. Liszcz i H. Suchocką w Komisji Prac Ustawodawczych. W parlamencie byłem sprawozdawcą projektów opracowanych na początku lat 90. w COIU, m.in. o reaktywaniu instytucji II RP — Komisji Kodyfikacyjnej i Prokuraturii Generalnej. Wówczas Jarosław Kaczyński, szef Kancelarii Prezydenta Lecha Wałęsy, zaproponował mi objęcie po A. Herzogu stanowiska I Zastępcy Prokuratora Generalnego. Odmówiłem mu, ceniąc sobie wówczas zaszczytną funkcję przewodniczącego Rady Stołecznego Królewskiego Miasta Krakowa, przygotowując się też do pracy parlamentarnej. Później zostałem zastępcą Jana Olszewskiego, przewodniczącego klubu parlamentarnego.

W pewnym sensie kontynuując działalność COIU w 1994 roku na zorganizowanej przeze mnie konferencji centroprawicy w Krakowie zaproponowałem powołanie Społecznej Komisji Konstytucyjnej dla przygotowania społecznego projektu Konstytucji. Uważałem, że byłoby absurdem, gdyby Solidarność — największy pokojowy ruch społeczny XX wieku — nie zaproponowała ustawy zasadniczej z kształtem ustroju III RP, o którą sama walczyła i ją wywalczyła. W skład kilkunastoosobowego zespołu zaprosiliśmy takie osoby, jak m.in. przewodniczący KK „S” M. Krzaklewski, b. premier J. Olszewski, mec. P.Ł.J. Andrzejewski, dr B. Niemiec, min. J. Parys, J. Polkowski, sen. K. Piesiewicz, sen. Z. Romaszewski, mec. A. Rościszewski, M. Rudziński, dr A. Smirnow, prof. J. Trznadel, W. Ziemiński. Efektem kilku miesięcy naszych prac był Obywatelski Projekt Konstytucji „S”, pod którym zebrano około 2 mln podpisów. Autorzy obowiązującej Konstytucji przyznali w burzliwej debacie poprzedzającej ogólnonarodowe referendum konstytucyjne, że przyjęli w drodze poprawek i autopoprawek z naszego projektu większość rozwiązań.

Minister Hanna Suchocka cztery lata temu zaproponowała mi, abym został jej zastępcą jako Sekretarz Stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, m.in. dla kontynuowania dotychczasowych prac i doświadczeń legislacyjnych COIU. Od kilku lat pojawiały się sugestie, aby Ministerstwo Sprawiedliwości pełniło rolę centrum legislacyjnego rządu. Premier J. Buzek zaproponował, abym został Sekretarzem Stanu w Kancelarii Premiera, uczestniczącym we wszystkich posiedzeniach rządu, i Sekretarzem Komitetu Społecznej Rady Ministrów, m.in.

koordynującym w tej roli legislacyjne prace przygotowujące realizację programu społecznego rządu i reformy społeczne, na czele z najbliższą mi reformą administracji powiatowej i wojewódzkiej, oraz reformy ubezpieczeń społecznych, edukacji i zdrowia. Reformy te były konieczne dla przełamania nieefektywnego systemu, dotychczas skrajnie centralistycznego państwa i tworzenia warunków do tworzenia gospodarki rynkowej. Decentralizacja państwa i finansów, realizacja zasady, że pieniądze „idą za obywatelem”, to istota czterech reform. Największe w Europie Środkowej i Wschodniej reformy mogli podjąć tylko absolutnie zdeterminowani reformatorzy, i to na początku kadencji rządu i parlamentu. Słysząc głosy, że tylko „Solidarność” mogła podjąć tak bardzo trudne reformy społeczne dla dokończenia rewolucji z 1989 r., płacąc obecnie wielką cenę polityczną. Generalnie reformy są udane merytorycznie, prototypowe modele są szlifowane, np. reforma ubezpieczeń społecznych została uznana przez Bank Światowy za najlepszą na świecie. Inną kluczową reformą ustrojową była reforma administracyjna, z konieczności połączona w czasie z pozostałymi. Jak określiło „Życie”, przygotowaniem jej w rządzie zajął się „trójgłowy smok”: Michał Kulesza, Jerzy Stępień i ja jako zarazem przewodniczący skupiającej 1000 gmin, a później i powiatów, Federacji Związku Gmin i Powiatów RP. Po tej reformie regionalizm jest remedium na globalizm.

Niestety, reformy te były przygotowywane półspołecznie, pospiesznie, przez kilkusobowe zespoły (po kilku miesiącach były to zespoły kilkunastoosobowe). KSRM jako kuchnia czy też filtr ustaw kierowanych następnie na posiedzenia Rady Ministrów nie był w stanie przy pomocy skromnych służb wyszlifować prototypów, konstruowanych na bieżąco zrębów czterech reform, z których każda składała się z dziesiątków aktów prawnych, tworzących nową rzeczywistość instytucjonalną, społeczną, prawną. Jako społecznika i legislatora denerwowało mnie i denerwuje, że machina prawie 40-milionowego państwa, zatrudniającego w centrali i w terenie ponad 100 tysięcy urzędników na poziomie ministerstw, składa się z kilku, najczęściej kilkunastoosobowych departamentów prawnych. W Sejmie I kadencji zabiegałem o wzmocnienie kadrowe Biura Legislacyjnego — po 2 latach w tysiącosobowej Kancelarii Sejmu wzrosło zatrudnienie prawników o 100% — z zaledwie 10 do 20. W obecnej, III kadencji Sejmu RP, jako członek Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, domagałem się również dalszego istotnego zwiększenia kadrowego Biura Legislacyjnego Sejmu, który jest przecież „fabryką” ustaw, w której posłowie-prawnicy stanowią zaledwie 15% „załogi”. Spośród zatrudniającej ok. 1200 osób Kancelarii Sejmu Biuro Legislacyjne zatrudnia tylko 30 prawników, co stanowi zaledwie 2,5% ogółu zatrudnionych. Ze względu na wagę stanowienia prawa każdy projekt ustawy winien być w Sejmie monitorowany przez kilkusobowy zespół — konsylium wysokiej klasy prawników, bo każdy zapis prawny wymaga wielostronnego przeanalizowania przed uchwaleniem. Podobnie Departament Legislacyjny Rządu, który kieruje większością projektów ustaw do parlamentu, jest „przygotowalnią” potrzebującą profesjonalnej obsługi dla wykonania powierzonych zadań.

W Kancelarii Premiera włączałem się w reformowanie centrum, udało mi się zinstytucjonalizować doświadczenia COIU poprzez opracowanie koncepcji i założeń powołanego na początku 2000 r. Rządowego Centrum Legislacji, zatrudniającego obecnie poniżej 100 prawników, w miejsce zaledwie kilkunastoosobowego Departamentu Legislacyjnego. Rozbudowane profesjonalne Rządowe Centrum Legislacji powinno znacząco poprawić jakość przygotowywanego przez rząd prawa, które w demokracji jest jedynym instrumentem przekładania zwycięskiego programu wyborczego na rozwiązania prawne. Jednocześnie jest potrzebne w ogromnym, najważniejszym wyzwaniu na najbliższe lata dla Polski i w największej operacji politycznej i prawnej: dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej — *aquis communautaire*. Premier, mający obecnie pozycję ustrojową parakanclerza, kierując rządem powinien opierać się na Kancelarii i trzech ważnych instytucjach centralnych, odpowiadających jakością pracy i zwiększonymi kadrami nowym wyzwaniom: na Rządowym Centrum Studiów Strategicznych, Rządowym Centrum Legislacyjnym, Rządowym Centrum Informacyjnym. Ekipy wygrywające wybory muszą mieć możliwość skorzystania z odpowiedniej, profesjonalnej legislacyjnej usługi i obsługi, przetwarzającej programy na projekty ustaw.

W 1998 r. jeszcze raz podjąłem się przygotowania społecznego projektu ustawy, kontynuując tradycje COIU. Byłem inicjatorem i współautorem wstępnego projektu ustawy o uwłaszczeniu mieszkań spółdzielczych, lokatorskich i własnościowych, które miały być piątą reformą społeczną Akcji Wyborczej „Solidarność”. Przygotowałem ją we współpracy z młodymi prawnikami z UJ na początku 1998 r. Jako minister stanu nie mogłem być ani posłem-sprawozdawcą, ani sygnatariuszem poselskiego projektu. Pod projektem zebrałem kilkadziesiąt podpisów posłów, proponując rolę posła-sprawozdawcy Tomaszowi Wójcikowi oraz prof. Adamowi Bieli, propagującym hasło powszechnego uwłaszczenia. Uwłaszczenie — prywatyzacja mieszkań spółdzielczych i zakładowych na preferencyjnych warunkach — przybrało po burzliwych pracach parlamentarnych obecny, niedoskonały kształt ustaw z szansą uzyskania własności hipotecznej mieszkań obejmującej około 15 mln mieszkańców. M. Thatcher była prekursorem podobnego programu preferencyjnej, masowej sprzedaży domów na własność.

Moim ostatnim akordem legislacyjnym w duchu prac Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych było opracowanie przeze mnie w październiku 2000 r. projektu ustawy „Budowa Jubileuszowego Kampusu 600-lecia Odnowienia Uniwersytetu Jagiellońskiego”, który przedłożyłem Premierowi Jerzemu Buzkowi i który jako pilny projekt rządowy został uchwalony w parlamencie. Jest pomnikiem dla *nauk przemożnych perły*, jak to zapisano w akcie erekcyjnym Akademii Krakowskiej, najstarszej zachowującej ciągłość polskiej, świeckiej instytucji, której ponowne odnowienie będzie królewskim darem III RP.

* * *

Dorobek istniejącego przez ponad 10 lat Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarność” jest znaczący. W 1989 r. zarzucano „Solidarność”, że jest tylko ruchem protestu, nie jest przygotowana do przejścia władzy i łączącej się z tym odpowiedzialności za kraj (takie opinie pojawiały się także wśród członków ruchu). Istnienie COIU dowodzi, że nie były to głosy uprawnione. Liczne projekty ustaw były w zasadzie gotowe i zostały wykorzystane przy tworzeniu zrębów nowoczesnego i demokratycznego państwa. Ze swojej strony jestem dumny z tego, że mogłem uczestniczyć w tym dziele.

Zaangażowanie i doświadczenie wybitnych specjalistów w COIU przekładają się także na dzisiejsze działania. Trzon Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów stanowili i nadal stanowią (także przewodnicząc jej) członkowie i współpracownicy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych SRL „Solidarność”. Ważną rolę odegrało w życiu parlamentu, rządu m.in. wielu posłów i senatorów z Marszałkami Sejmu i Senatu na czele, a więc Wiesław Chrzanowski, Andrzej Stelmachowski, Alicja Grzeškowiak, Andrzej Wielowieyski; kilku ministrów, m.in. ministrowie sprawiedliwości Wiesław Chrzanowski, Zbigniew Dyka, Lech Kaczyński, Zofia Wasilkowska, Adam Strzembosz; Przewodniczący Trybunału Konstytucyjnego Andrzej Zoll i Marek Safjan; Prezesi Sądu Najwyższego i kilkunastu sędziów SN — Adam Strzembosz, Zbigniew Doda, Stanisław Rudnicki; Przewodniczący Krajowej Rady Sądownictwa Włodzimierz Olszewski, Józef Iwulski; Rzecznicy Praw Obywatelskich Ewa Łętowska, Tadeusz Zieliński, Andrzej Zoll; Rzecznik Interesu Publicznego Bogusław Nizieński; Prokurator Generalny Aleksander Herzog, a także sędziowie Trybunału Stanu, NSA, sądów apelacyjnych, rektorzy wyższych uczelni etc. Ciągłe aktualne pozostają słowa, z jakimi zwróciłem się w imieniu naszego zespołu w piśmie do Marszałka Senatu z dnia 14 lipca 1989 r.: „Wyrażamy gotowość dalszego opracowywania społecznych projektów nowelizacji ustaw dla przebudowy Państwa — naprawy Rzeczypospolitej... w naszej pracy kierujemy się jedynie kryterium najlepszej woli i wiedzy”.

Kazimierz Barczyk

INDEKS NAZWISK

W indeksie zamieszczono nazwiska osób, które występują w opublikowanych tu źródłach, w takim brzmieniu i z takimi tytułami naukowymi lub zawodowymi, jakie zostały wymienione w tekście. Niektóre protokoły bądź załączniki nie zawierają imion osób lub podają tylko monogramy albo pomijają informacje o stanowiskach. Wydawcy zdają sobie sprawę, że wiele owych tytułów i stanowisk zmieniło się do tej chwili (świadczą o tym teksty z 1989 roku); jedni magistrowie zostali doktorami i profesorami, drudzy zaś ministrami, posłami lub senatorami. Dla ścisłości historycznej zachowano tu określenia źródłowe.

- Adamiak Teresa 556
Agopszowicz Antoni, prof. dr hab. 16, 23, 335–338
Andrzejewski Piotr, adwokat 578, 590
Arczyński Jerzy, wizytator 415, 430, 431
Augustyn T. 362
- Bachmiński Krzysztof, prokurator 9, 14, 18, 28, 30, 93, 112, 180, 236, 533, 543, 544
Badowska Małgorzata 540
Bafia Jerzy, prof. dr, minister sprawiedliwości 7, 8, 12, 554, 570
Balon Adam, adwokat 415
Bałandynowicz Andrzej, dr 313
Banaszkiewicz J., mgr, przedstawiciel „Solidarności” RI 415, 430
Baran Włodzimierz, sędzia 9, 23
Barczyk Kazimierz, sędzia 5, 7–9, 14, 17, 18, 20, 22–24, 30, 33, 42, 119, 127, 140, 141, 236, 252, 335–337, 339, 344, 390, 391, 526, 530–534, 537–539, 540, 546, 547, 551, 554, 555, 557, 566, 567, 569, 570, 579–581, 584, 592
Barta Janusz, doc. dr hab. 139–141, 531, 534, 560, 561, 569
Bączyk Mirosław, dr 343, 377, 379, 381–383
Bednarkiewicz Maciej, prezes Nacz. Rady Adw. 589
Berutowicz Włodzimierz 548
Bidziński Zygmunt, dr, sędzia, 9, 21, 23, 33, 335, 415, 444, 446, 484, 502, 532–535
Biejat Jerzy, adwokat 578
Biela Adam, prof. 592
Bieńkowska Ewa, dr 314
Biernat Stanisław, doc. dr 516, 538
- Błachowska Barbara, sędzia 438, 443
Blesiński Andrzej, sędzia 27
Błeszyński Jan, doc. dr hab. 140
Boczkowska J., sędzia 21
Bogomilski Eugeniusz, sędzia 33, 42, 52, 57, 94, 95, 534
Bołdokowa Danuta, mgr 548
Brachel Ziaja Małgorzata, sędzia 208
Brandley-Eliasz Ewa 531, 534
Braś W. 365
Breyer S., dr 337
Brudzyński N. 430
Bruzda Wojciech, red. 569
Brzeziński Zbigniew, sowietolog 585
Budzanowska Maria, adwokat 579
Budzinowski Roman, dr 415, 422, 429, 430
Bujak Zbigniew, działacz „Solidarności” 8
Bulenda Teodor, dr 314
Buzek Jerzy, premier 590, 592
- Cegielski Henryk 12
Chmielek Ewa, dr 21
Chrzanowski Wiesław, doc. dr hab. 33, 336, 582, 583, 592
Cierniewski Jerzy, dr 532
Cieślak Marian, prof. 567
Cieślakowski M., sędzia 230
Czachórska Barbara, dr 387, 388
Czaplewski S., sędzia 180, 230
Czarny Zbigniew, dr 415, 430
Czechowski Paweł, dr 430
Czuba S., dr 336, 337
Czubiński Lucjan, prokurator generalny 8, 544
- Ćwiąkański Zbigniew 30

- Dankowski Juliusz, sędzia 18, 30, 548, 549
Daszkiewicz Krystyna, prof. dr hab. 33
Dawidowicz Wacław, prof. dr hab. 8, 16, 24, 33, 534
Dąbrowski K., ks. biskup 208
Dąbrowski Stanisław, sędzia 29
Dobosz Izabela, dr 139–141, 531, 560, 562, 569
Doda Zbigniew, doc. dr hab. 27, 30, 230, 567, 592
Domański, sędzia 337
Dominiczak Zofia, dr 343, 362, 369, 371, 376, 377
Drozd Edward, doc. dr hab. 19, 395, 415, 422
Drozdowicz J. 378
Dubiel Paweł, dr 139–141, 150, 561, 569
Dubois Maciej, adwokat 578
Dubryna Adam, sędzia 229
Dukiet-Nagórska Teresa, dr 210–212
Duracz Anna, prac. Instytutu Problematyki Przepę-
czości 228
Dybowski Tomasz, prof. dr hab. 535, 538, 548
Dyka Zbigniew, adwokat 9, 27, 532, 534, 578,
579, 592
- Ereciński Tadeusz, dr 555
- Falandysz Lech, doc. dr hab. 14, 18, 30, 33, 180–
–182, 236, 533, 534, 538, 579, 580
Falkowska Wanda, redaktor 33, 531, 532, 534, 538
Florek Ludwik, doc. dr hab. 21
Foucault Michel 314
Frydrychowicz J., wizytator 415
Frydrychowicz Konstanty 540
Furgalski Stanisław, sędzia 415
Fuszara Małgorzata 538
- Gaberle Andrzej, doc. dr hab. 28, 30, 208
Gaberle Ewa, sędzia 18
Gajda Józef, prof. dr hab. 19, 393, 396, 398, 401
Gandor Karol, doc. dr hab. 378, 382, 383
Garibaldi Giuseppe 73
Gaulle Charles de, generał 73
Gawlik Bogusław, doc. dr hab. 23, 24, 33, 335, 337,
338, 344, 534, 535, 539
Geremek Bronisław, prof. 589
Gerry, gubernator 47
Gersdorf Mirosław, prof. dr hab. 336, 382
Gersdorf-Giaro M., mgr 21
Gil Mieczysław, działacz „Solidarności”, 15, 33, 588
Gładyszowski Janusz, dr, adwokat 415
Głazek Aleksander, prac. Instytutu Ekspertyz Sąd-
owych 9, 29, 540, 590
Głogowski Karol, adwokat 578
Gniewek Edward, dr 415, 422
- Godlewska Regina, sędzia 556
Gofuński W., radca prawny 19, 391, 395, 401
Gomułka Władysław 61
Gospodarek Jerzy, dr 343, 361, 362, 367, 368, 370,
371, 373, 376
Gostyński Zbigniew, dr 209
Górski Władysław, prof. dr hab. 362, 367–369, 372
Greguła Joanna 540
Grodziski Stanisław, prof. dr hab. 10, 14, 30, 534,
580, 589, 598
Grześkowiak Alicja, Marszałek Senatu 592
Grzybowski Stefan, prof. dr hab. 5, 6, 8, 16, 23,
24, 33, 335, 336, 338, 414, 415, 422, 423, 430,
526, 530, 532–535, 537–539, 551, 555, 560,
566, 570, 581, 582, 586
Gutthy J., sędzia 213
Gwiazda Andrzej, działacz „Solidarności” 12, 33, 556
Gwiazdomorski Jan, prof. dr hab. 524
- Hagenbach-Bischof 45, 46
Harasimowicz Jerzy, prof. dr hab. 538
Henryk Walezy 83, 84
Hernandez-Paluch Maria, red. 589
Herzog Aleksander, prokurator 8, 9, 14, 18, 24, 33,
112, 532–534, 540, 543, 544, 588, 590, 592
Herzog Magdalena 532, 534, 539
Holocher Ewa, notariusz 126, 415, 540
Hołda Zbigniew, dr 314
Hondt de 45, 46
Hula Roman 540, 590
- Ignatowicz Jerzy, prof. dr hab. 16, 23, 33, 526
Ihnatowicz, sędzia 538
Iwaskiewicz Marek, mgr 314
Iwulski Józef, sędzia 9, 14, 18, 99, 106, 119, 545,
546, 592
- Jabłoński Tomasz, sędzia 557
Jabłoński Zenon 540
Jacko Andrzej, sędzia 27
Jadowska-Barczyk Anna 588
Jagielski Mieczysław, wicepremier 83
Jan Paweł II, papież 67, 75, 78, 541, 578, 589 (zob.
też Wojtyła Karol)
Janeczko Edward, dr 30
Janik Marek, mgr 430
Janiszewski P. 548
Janota Hanna 548
Jaruzelski Wojciech, generał 19
Jasiński Jerzy, doc. dr hab. 314, 315
Jawor J. 382
Jesse Henryk, dr 503, 510

- Jeżewski, dr 538
Jedrzejowska Maria, doc. dr hab. 344
Jungiewicz Józef 535
Juzwa Jacek 548
- Kaczyński Jarosław 590
Kaczyński Lech, dr 21, 592
Kaftal Alfred, prof. dr hab. 14, 18, 181, 206, 283, 533, 567, 568, 585
Kaim B. 363
Kapera Jerzy, dr 23, 415
Kapera S. 430
Kasprzyk Krzysztof, redaktor 140, 141, 569
Kasprzyk Rafał, delegat „Solidarności” 26
Kętrzyńska Katarzyna 534
Kielasiński Marek, sędzia 26, 30
Kieres Bogusław, mgr 207
Klein Alfred prof. dr hab. 390, 415, 417, 418, 422, 430
Kłys Stanisław, adwokat 421
Knuplerz Władysław 540
Kojder Tadeusz, dr 18, 30
Kolasa Marek 540
Kolasiński Krzysztof, doc. dr hab. 21
Kolski A. 370
Kołtun Czesława 540
Kondratowicz J. 548
Konieczny Jerzy 540
Kopff Andrzej, prof. dr hab. 9, 14, 16, 23, 24, 33, 139–141, 166, 335–337, 533–536, 538, 560, 561, 563, 569, 580, 581, 586
Koral Leszek, sędzia 18, 30
Kordasiewicz Bogudar, dr 336, 415, 422
Koryciński Witold, mgr 313
Korzycka Małgorzata, dr 415, 422, 429–431
Kosch Jan, adwokat 415, 422, 430
Kosiński Stefan, dr, adwokat 215
Kossowska Anna, dr 314
Kostecki Apoloniusz, prof. dr hab. 19, 390, 392, 393, 401, 415, 422
Kostórkiewicz, dr 430
Kozdronkiewicz Krzysztof 9
Kozłowski Krzysztof, red. 590
Krupa M. 581
Krupiński M., sędzia 21
Krzaklewski Marian 590
Krzywicki Ludwik 457
Kubas Andrzej, dr hab., adwokat 9, 23, 26, 33, 42, 57, 59, 336, 338, 421, 533, 579
Kuklińska Barbara, kurator 556, 557
Kulesza Michał, dr 19, 401, 526, 532, 540, 589, 591
Kulesza Roman, sędzia 14, 18, 180, 181, 214, 313
Kuliga Edward, mgr 19, 390, 396, 401
Kulowski E., notariusz 26
Kunicka-Michalska Barbara, prof. dr hab. 314
Kurczewski Jacek, doc. dr hab. 538
Kurowska Teresa, mgr 415, 430
Kustra Ewa, dr 532
Kwaśniewski Zbigniew, dr 343, 358, 361
- Lackorzyński L, prokurator 99
Lapierre Jerzy, doc. dr hab. 344
Lenin Włodzimierz 73
Lic Jan, mgr 19, 391, 401
Lichorowicz Aleksander, doc. dr hab. 23, 415, 422
Lipczyńska Maria, prof. dr hab. 216
Lipczyński Józef, dr, adwokat 30
Lipowicz Irena, dr 516, 518, 538
Liszczyńska Teresa, mgr 21, 590
Litwa Marian, sędzia 30
Longchamps de Berier Roman, prof. dr 524
Lubelski M., dr 210–212
Lubieniecki Józef, sędzia 21, 28, 587
- Łączkowski Wojciech, prof. dr hab. 538
Łętowska Ewa, doc. dr hab. 23, 334–339, 343, 344, 348, 533, 572, 580, 592
Łopuski, sędzia 337
- Macharski Franciszek, ks. kardynał 533, 580, 587
Maciejewski Zbigniew, adwokat 578
Majewska Joanna, notariusz 415
Majewski Tomasz, sędzia SN 549
Mally Aleksandra, sędzia 9, 546
Małcużyński Karol, prezes ZAIKS 148
Manecka Halina, sędzia 9
Mańka Piotr, adwokat 26
Mańkowski M., sędzia 21
Marek Wojciech, dr 343, 384, 387
Markiewicz Jan, doc. dr hab., dyrektor Instytutu Ekspertyz Sądowych 14, 18, 30, 180, 236
Markiewicz Ryszard, dr 140, 141, 569
Martyniak Zenon, sędzia 9, 534, 540
Matuszyńska Maria, sędzia 548, 549
Mazowiecki Tadeusz, premier 543, 563, 590
Maćcior Władysław, doc. dr hab. 14, 18, 30, 180, 187, 205, 208, 236, 534, 585
Mączyński Andrzej, doc. dr hab. 526, 535, 538
Miączyński Andrzej, doc. dr hab. 19, 23, 335, 336, 338, 390, 401, 526
Michalski Bogdan, prof. 562, 563
Michałowski T. 378, 379, 382
Mierzejewski T. 378, 379
Mierzyński J. 369

- Mika Z. 363
Mikułowski-Pomorski Jerzy, doc. dr hab. 569
Milczanowski Andrzej, delegat „Solidarności” 12
Misiuk Teresa, doc. dr hab. 344
Moczydłowski Paweł 314
Morris Norval 321, 322
Murzynowski Andrzej, doc. dr hab. 326
- Nadler Józef, dr 415, 422, 430, 431
Nalewajko A., sędzia 21
Nawrocki Bolesław, dr 140, 141, 146, 147, 569
Nesterowicz Mirosław, doc. dr hab. 337, 343, 344, 354
Niedzielska Maria — zob. Poźniak-Niedzielska Maria
Niemiec B., dr 590
Nizieński Bogusław, sędzia 555, 592
Nowak A., dr 21
Nowak Edward, inż. 19, 393–395, 401
Nowak Ryszard, sędzia 14, 18, 213, 555
Nowicki Marek, adwokat 531, 534
Nózka Jerzy 540
- Obroślińska Danuta, sędzia 557
Ohanowicz Alfred, prof. dr hab. 364
Olesiński Adam, sędzia 18, 30, 180, 236, 252, 567
Oleszko Aleksander, dr 415, 422
Olszewski Jan, adwokat 579, 583, 590
Olszewski Włodzimierz, sędzia 546, 547, 592
Osmólski K., sędzia 548
Ostafil Jerzy, adwokat 415, 579
Ostrihańska Zofia, doc. dr hab. 314
Ostrowski Karol, adwokat 568
Ostrowski Kazimierz, dr, adwokat 9, 14, 18, 27, 30, 180, 205, 236, 252, 275, 533, 534, 567
Ozga T., radca prawny 19, 398, 401
- Pańko Walerian, doc. dr hab. 23, 24, 33, 336, 414, 415, 422–424, 428–431, 533, 535, 537–539, 540, 586
Parzyński Jerzy, dr, adwokat 140, 141, 144, 145, 151, 569
Parys Jan, minister 590
Paszyński Aleksander 539
Pawłowicz Krystyna, dr 538
Pazdan Maksymilian, prof. dr hab. 415, 422
Piątek Stanisław, dr 343, 355, 357
Piątkowski Józef Stanisław, prof. dr hab. 16, 23, 33, 336, 534
Piekarski Mieczysław, sędzia 21, 446
Pierć Andrzej, dr 415, 422
- Pieronek Tadeusz, ks. prof. dr hab. 5, 534, 541, 560, 581, 589
Piłsudski Józef 73
Pisarek Walery, prof. dr hab. 140, 141, 166, 562, 563, 565, 569
Pliszkiewicz Marek, dr 21
Płachta Michał, mgr 141, 569
Płatek Monika 220, 314
Płażek Stefan, radca prawny, adwokat 33, 524, 532, 534, 535
Płażyński Maciej, Marszałek Sejmu 589
Pleszka Krzysztof, dr 533
Podemski Stanisław, redaktor 33
Poklewski-Kozieliński Krzysztof, dr 314
Policzkiewicz-Zawadzka Zofia, doc. dr hab. 415, 422, 431
Ponikowski R., dr 216
Popiel L. 225
Porowski Michał, dr 314
Posnow W., mgr 216
Poźniak-Niedzielska Maria, doc. dr hab. 23, 140, 335, 336, 569
Prutis Stanisław, dr 415, 429–431, 581
Przestalski M., sędzia 548
Przybyłowski Kazimierz, prof. dr hab. 524
Przymusiński Czesław 142, 569
- Radek Andrzej, mgr 314
Radiere R. 373
Radomska Ewa, dr 415
Ramus W., dr 337
Radwański Zbigniew, prof. dr hab. 24, 369, 373
Radzikowska Zofia, dr 534
Rajkiewicz Antoni, prof. dr hab. 432
Rak, sędzia 548
Rakowski Mieczysław 548, 563
Rażny Ryszard, adwokat 18, 30, 180, 236, 252, 567, 579
Regulski Jerzy, prof. 590
Rembieliński A. 379
Reznik W., mgr 21
Rokita Jan Maria 540
Romaszewski Zbigniew 29, 548, 588, 590
Rosner Jan, prof. dr hab. 21
Rozmaryn Stefan, prof. dr hab. 362
Rozmarynowicz Andrzej, dr, adwokat 9, 24, 33, 59, 208, 503, 532–535, 538, 539, 578, 579, 583, 586, 589
Rudnicki Stanisław, sędzia 14, 18, 33, 94, 124, 337, 533, 547, 548, 550, 588, 592
Rudnik Mieczysław, doc. 313
Rygalski L. 363

- Rymuszko M. 378
Rzeplińska Irena, dr 314
Rzepliński Andrzej, dr, adwokat 24, 127, 134, 135, 138, 180–182, 314, 333, 533, 538, 551, 582, 585
Sadowicz Wiktor, adwokat 30
Sadowski Marek, sędzia 9, 18, 30, 415
Sadzik Elżbieta, sędzia 9, 14, 18, 30, 180, 236, 252, 567, 585
Safian Dorota, dr 415, 422
Safjan Marek, dr, sędzia 127, 135, 138, 550, 554, 582, 592
Salagierski Czesław W. 540
Samsonowicz Henryk, prof. dr hab. 30
Sawczuk Mieczysław, prof. dr hab. 524, 526, 535, 537, 581, 582
Sawicki Jan, sędzia 313
Sawicki Stanisław, sędzia 14, 18, 180
Selwa Jan, doc. dr hab. 415, 422, 429, 430
Serafin Stanisław 540
Serda Jerzy, doc. dr hab. 9, 23, 140, 526, 531, 532, 534, 538, 560, 569, 570
Seweryński Michał, doc. dr hab. 21
Sidorkiewicz Krzysztof, sędzia 29
Siedlecki Władysław, prof. dr hab. 524
Sieniawska Krystyna, adwokat 9
Siła-Nowicki Władysław, adwokat 578, 579
Sindlewski Eugeniusz, adwokat 578
Skarbek Ryszard, dr 314
Skąpski Józef, prof. dr hab. 16, 23, 33, 335–338, 344, 526, 531, 532, 534–536, 538, 539, 582
Skórzewska Jadwiga, sędzia 555
Skupiński Jan, doc. dr hab. 314
Słanowska Maria, dr 18, 30
Smoliński Jerzy, prokurator 112
Sobolewski Marek, prof. dr hab. 431
Soiński Wojciech, sędzia 29, 557
Solarewicz Wojciech, poseł 544
Solecki Stanisław, dr, adwokat 21, 337, 415, 421, 579
Sołtysiński Stanisław, prof. dr hab. 33, 337
Sośniak Mieczysław, prof. dr hab. 368, 369
Spotowski Andrzej, dr hab. 447, 448
Stańda Jerzy, prokurator 567
Stańska Barbara 548
Steinsberg Aniela, adwokat 578
Stelmachowski Andrzej, prof. dr hab. 16, 23, 33, 336, 540, 581, 589, 592
Stembrowicz Jerzy, prof. dr hab. 24, 33, 431
Stępień Jerzy 540, 590, 591
Stępińska Krystyna, dr 140
Storme M., prof. 582
Strzelecka J., redaktor 33
Strzembosz Adam, doc. dr hab. 8, 14, 18, 26, 30, 33, 119, 530–533, 535, 538, 554, 556, 557, 588, 592
Studnicki Franciszek, prof. dr hab. 33, 531, 532, 534, 535
Studnicki Tomasz, doc. dr hab. 8, 24
Suchocka Hanna, dr 538, 590
Surowiński K., adwokat 208
Swida-Łągiewska Z., dr 216
Sypniewski Z., dr 21
Syryjczyk Tadeusz, dr 42, 533, 542, 543, 588
Szacki, mgr 429
Szamota Barbara, dr 314
Szaniawski Klemens, prof. dr hab. 33, 148
Szczerski Józef, dr, wiceminister 21
Szczęsny Jerzy, redaktor 33, 569
Szemiót 430
Szewczyk Maria 30
Szostak S., sędzia 548, 549
Szpunar Adam, prof. dr hab. 33, 364
Szyk Romuald 540
Szubert Wacław, prof. dr hab. 9, 21, 24, 33, 533, 587
Szumański Andrzej, delegat młodzieży 28
Szumowski Maciej, redaktor 9, 538
Szwacka J. 227
Szweda J. 378, 382, 383
Szwedek E., dr, adwokat 223, 224
Szymanowski Teodor, doc. dr hab. 314
Szymański Antoni, kurator 556–558
Ślęzak Janusz, sędzia 8, 556, 557
Śliwiński Stanisław, prof. 568
Śmierciak Z., pedagog 208
Śnieżko Stefan, prokurator 14, 18, 544
Tarnowski Andrzej, adwokat 213
Taylor Jacek 578
Tendaj J., mgr 19, 393, 394, 398, 401
Tokarz Stefan 540
Tomańczak, mgr 21
Trape Elżbieta, dr 140, 141, 338, 538, 569
Traugutt Romuald 73
Tupin R. 378
Tyburski Dominik 534
Tyczka Mieczysław, prof. dr hab. 19, 390
Tyszkiewicz Juliusz, sędzia SN 548
Tyszkiewicz Leon, prof. dr hab. 210–212
Urbanik Andrzej, notariusz 126, 416, 430, 540

- Virion Tadeusz de, adwokat 18, 24, 30, 579
- Wagner Barbara, dr 21
- Waltoś Stanisław, prof. dr hab. 24, 30, 139, 166, 180, 252, 275, 531, 533–535, 560, 561, 566, 570, 580, 585, 586
- Wałęsa Lech 83, 530–532, 584, 589
- Wantuła Halina, dr 313
- Warcholik Stanisław, adwokat 9, 30
- Wasilewski Andrzej, doc. dr hab. 16, 19, 23, 139–141, 179, 335, 336, 393, 421, 518, 521, 531, 532, 534, 535, 538, 539, 565, 566, 569
- Wasilkowska Zofia, sędzia, minister sprawiedliwości 9, 14, 18, 24, 33, 124, 127, 531–535, 538, 548, 549, 555, 582, 587, 592
- Wawrzecki U. 430
- Weiss Ireneusz, doc. dr hab. 19, 394, 397, 401
- Widacki Jan, prof. 540, 577, 578, 590
- Wiekiera Piotr, sędzia 95, 212
- Wielowieyski Andrzej, dr, wicemarszałek Senatu 33, 535–538, 592
- Wierzbowski Błażej, dr 416, 422, 431
- Wiński Stefan, kurator 556
- Wiśniewska Danuta, mgr 314
- Włodyka Stanisław, prof. dr hab. 8, 17, 19, 21, 23, 33, 335, 337, 338, 344, 389, 390, 392–395, 397, 398, 401, 413, 533, 535, 536, 538, 539, 574, 575, 582, 586
- Wojciechowska Janina, doc. dr hab. 314
- Wojtyła Karol, kardynał 578, 583, 586 (zob. też Jan Paweł II)
- Wolański Andrzej, sędzia 416
- Woliński S. 430
- Wolter Władysław, prof. dr hab. 5, 8, 9, 14, 16, 18, 21, 23–26, 29, 34, 180, 201, 202, 227, 249, 252, 313, 317, 533, 547, 554, 556, 567, 570, 585, 587
- Wołek Tadeusz, sędzia 9, 25, 30, 250
- Wójcik Sylwester, prof. dr hab. 416, 422, 526
- Wójcik Tomasz, poseł 592
- Wójcikiewicz Józef 540
- Wronkowska Sławomira 532
- Wróbel Gustaw, sędzia 30
- Wróblewski Jerzy, prof. 581
- Wyrzykowski Mirosław, doc. dr hab. 521, 538
- Wyszomirski Grzegorz 556
- Wyszyński Stefan, ks. kardynał 503
- Zabielski Leszek 540
- Zabłocki Wiesław, dr 588
- Zakrzewska Janina, prof. dr hab. 532
- Zawistowski Jerzy, sędzia 9, 26, 532, 534
- Zborowski Jan 83
- Zdebska Aleksandra, prawnik 589
- Zieliński Andrzej, doc. dr hab. 416, 422, 430, 431
- Zieliński Konrad, sędzia 21, 548, 549
- Zieliński Tadeusz, prof. dr hab. 8, 16, 19, 21, 23, 34, 335, 336, 338, 432, 433, 437, 457, 483, 502, 526, 530–535, 537, 538, 586, 589, 592
- Ziemiński Jan, prof. dr hab. 8
- Ziemiński Zygmunt, prof. dr hab. 532, 535–538
- Zimowski Jerzy 540
- Ziobro K. 363
- Zoll Andrzej, doc. dr hab. 5, 14, 18, 27, 30, 34, 140, 141, 180, 181, 183, 202, 227, 236, 249, 313, 531–534, 554, 569–571, 580, 585, 589, 592
- Zoll Fryderyk, prof. dr 524
- Żabski A. 366
- Żmudziński Wolfgang 540
- Żuławska Czesława, doc. dr hab. 16, 19, 23, 24, 34, 334, 335, 337, 339, 342–344, 348, 354, 383, 394–396, 398, 399, 401, 531, 533–535, 573–575, 577
- Żuławski Jacek, adwokat 23, 30, 34, 335, 338, 532, 534, 558, 559
- Żuralska Bogdana, sędzia 26, 29, 557

(opracował *Stanisław Grodziski*)

SPIS TREŚCI

Uwagi wprowadzające (<i>Stefan Grzybowski</i>)	5
Wstęp (<i>Stanisław Grodziski</i>)	7
Załącznik 1. Oświadczenie Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości Niezależnego Samorządnego Związku Zawodowego „Solidarność”	11
Załącznik 2. Komunikat Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność” z grudnia 1980 r.	12
Załącznik 3. Komunikat Krajowej Komisji Koordynacyjnej Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność” z 13 czerwca 1981 r.	14
Załącznik 4. Komunikat nr 1 Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”	16
Załącznik 5. Komunikat nr 2 Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”	18
Załącznik 6. Komunikat nr 3 Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”	19
Załącznik 7. Komunikat nr 4 Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”	21
Załącznik 8. Komunikat nr 5 Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych z 29 XI 1981 r.	23
Załącznik 9. Materiały z I Ogólnopolskiego Forum Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości	25
Załącznik 10. Rezolucja II Ogólnopolskiego Forum Prawników	31
Załącznik 11. Uchwała II Ogólnopolskiego Forum Prawników	33
Załącznik 12. Uchwała III Ogólnopolskiego Forum Prawników	35
Prawo państwowe	36
Załącznik 1. Uchwała Rady Adwokackiej Wojewódzkiej Izby Adwokackiej w Krakowie	37
Załącznik 2. Wstępne założenia społecznego projektu nowelizacji zasad prawa wyborczego	42
Wstępne rozważania nad ordynacją wyborczą do rad narodowych (<i>Tadeusz Syryjczyk</i>)	42
W sprawie zmian prawa wyborczego (<i>Eugeniusz Bogomiński</i>)	52
W sprawie zmian prawa wyborczego (<i>Andrzej Kubas</i>)	57
Załącznik 3. Praworządność. Zagadnienia wybrane (<i>Andrzej Kubas, Andrzej Rozmarynowicz</i>)	59
Ustrój wymiaru sprawiedliwości	93
Samorząd zawodowy sędziów (<i>Józef Iwulski</i>)	101
Spółeczny projekt nowelizacji ustawy o Prokuraturze PRL (koordynatorzy: <i>Krzysztof Bachmiński, Aleksander Herzog</i>)	107
Spółeczny projekt nowelizacji rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 6 II 1928 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (koordynatorzy: <i>Kazimierz Barczyk, Józef Iwulski, Adam Strzembosz</i>)	113
Założenia nowelizacji ustawy o Sądzie Najwyższym (koordynatorzy: <i>Zofia Wasilkowska, Stanisław Rudnicki</i>)	120
Prawo o notariacie — postulaty zmian (<i>Ewa Holocher, Andrzej Urbanik</i>)	125
Ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa (projekt <i>Andrzeja Rzeplińskiego</i>)	127
Założenia do projektu ustawy o ustroju sądów (przygotowane przez <i>Andrzeja Rzeplińskiego i Marka Saffjana</i>)	135
Prawo prasowe	139
Załącznik 1. Protokół posiedzenia Zespołu ds. prawa prasowego	140
Załącznik 2. Szkic projektu ustawy Prawo prasowe (<i>Czesław Przymusiński</i>)	142
Załącznik 3. Projekt przepisów ogólnych (<i>Jerzy Parzyński</i>)	144

Załącznik 4. Wstępny projekt ustawy o środkach masowego komunikowania (<i>Bolesław Nawrocki</i>)	146
Załącznik 5. Tezy do projektu ustawy prasowej (<i>Paweł Dubiel</i>)	150
Załącznik 6. Ochrona praw osobistych i majątkowych	152
Załącznik 7. Uwagi dotyczące odpowiedzialności karnej w prawie prasowym	154
Załącznik 8. Projekt ustawy o prawie prasowym z 12 XII 1981 r. (koordynatorzy: <i>Andrzej Kopff, Walery Pisarek, Stanisław Waltoś</i>)	156
Załącznik 9. Społeczny projekt ustawy o prawie prasowym z 19 V 1990 r.	167
Załącznik 10. Projekt ustawy o wolnym dostępie do informacji w życiu publicznym oraz ochronie tajemnicy państwowej (<i>Andrzej Wasilewski</i>)	178
Prawo i postępowanie karne	180
Załącznik 1. Propozycje kierunków zmian w kodeksie karnym (<i>Andrzej Zoll</i>)	183
Załącznik 2. Kierunki zmian w zakresie części ogólnej kodeksu karnego (<i>Władysław Mąciór</i>)	187
Załącznik 3. Wstępny społeczny projekt nowelizacji kodeksu karnego (koordynator: <i>Władysław Wolter</i>)	191
Załącznik 4. Protokół dyskusji na II Ogólnopolskim Forum Prawników	202
Załącznik 5. Uwagi do dezyderatów Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego dotyczących prawa karnego	232
Załącznik 6. Społeczny projekt nowelizacji kodeksu karnego (koordynatorzy: <i>Władysław Wolter, Andrzej Zoll</i>)	236
Załącznik 7. Materiały do propozycji nowelizacji kodeksu postępowania karnego	250
Załącznik 8. Społeczny projekt nowelizacji kodeksu postępowania karnego (koordynatorzy: <i>Stanisław Waltoś, Kazimierz Ostrowski</i>)	252
Załącznik 9. Wstępny społeczny projekt nowelizacji kodeksu postępowania karnego (wariant z sędzią śledczym, <i>Alfred Kaftal</i>)	276
Załącznik 10. Autorski projekt nowelizacji kodeksu karnego wykonawczego, przygotowany przez <i>Andrzeja Rzeplińskiego</i>	294
Prawo cywilne	334
Załącznik 1. Protokół z posiedzenia Komisji ds. reformy prawa cywilnego COIU NSZZ „Solidarność”	335
Załącznik 2. Materiały podzespołu do prac nad problemami ochrony konsumenta	339
Uwagi dotyczące projektu ogólnych warunków gwarancji jakości oraz związanego z nimi projektu karty gwarancyjnej (<i>Ewa Łętowska, Czesława Żuławska</i>)	339
Kierunki i terminarz prac (<i>Czesława Żuławska</i>)	342
Ochrona konsumenta. Propozycja wzmocnienia mechanizmów ochronnych przewidzianych w kodeksie cywilnym (<i>Ewa Łętowska</i>)	344
Uwagi krytyczne dotyczące wydanych przez Ministra Handlu Wewnętrznego i Usług instrukcji w sprawie załatwiania reklamacji konsumenckich przy umowach sprzedaży (<i>Czesława Żuławska</i>)	348
Uwagi dotyczące gwarancji udzielanej na pojazdy mechaniczne (<i>Miroslaw Nesterowicz</i>)	354
Ochrona konsumenta w stosunkach z przedsiębiorstwami dostarczającymi wodę, energię elektryczną, ciepłą i gaz (<i>Stanisław Piątek</i>)	355
Propozycje zmian w przepisach ogólnych warunków umów o usługi (<i>Zbigniew Kwaśniewski</i>)	358
Uwagi dotyczące ochrony konsumenta korzystającego z usług pocztowych i telekomunikacyjnych (<i>Jerzy Gospodarek</i>)	361
Uwagi dotyczące ochrony konsumenta korzystającego z przewozu kolejną (<i>Jerzy Gospodarek</i>)	367
Uwagi dotyczące ochrony prawnej konsumenta w komunikacji miejskiej (<i>Zofia Dominiczak</i>)	371
Problematyka ogólnych warunków i wzorów umów zawieranych przez bank z konsumentami (<i>Miroslaw Bączyk</i>)	377
Ochrona konsumenta. Pozycja prawna obywatela w stosunkach z zakładami ubezpieczeniowymi w zakresie ubezpieczeń gospodarczych (<i>Wojciech Marek</i>)	384
Tezy cywilnoprawnych form ochrony praw konsumenta w dziedzinie oświaty, kultury i ochrony zdrowia (<i>Barbara Czachórska</i>)	387
Prawo gospodarcze	389
Załącznik 1. Wnioski i ustalenia z I posiedzenia Komisji Prawa Gospodarczego przy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” w dniu 20 V 1981 r.	390

Załącznik 2. II Zebranie Komisji Prawa Gospodarczego przy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność”	392
Załącznik 3. III Zebranie Komisji Prawa Gospodarczego przy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych NSZZ „Solidarność” w dniu 19 VI 1981 r.	395
Uwagi do Projektu roboczego na temat ustawy o przedsiębiorstwach społecznych (SOZ NSZZ „Solidarność”) (Czesława Żuławska)	399
Załącznik 4. Ustawa o przedsiębiorstwie i samorządzie (założenia wstępne) (koordynator: Stanisław Włodyka)	401
Prawo rolne	414
Załącznik 1. Proponowany skład Komisji Prawa Rolnego	415
Załącznik 2. Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy: Kodeks cywilny (Alfred Klein)	417
Załącznik 3. Uwagi dotyczące projektu ustawy o gospodarce terenami nierolniczymi	419
Załącznik 4. Notatka z posiedzenia Zespołu dla zagadnień prawa rolnego Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych w dniu 29 października 1981 r. (Stefan Grzybowski)	422
Załącznik 5. List prof. Stefana Grzybowskiego z 30 października 1981 r.	423
Załącznik 6. Założenia i kierunki zmian w ustawodawstwie rolnym (próba sformułowania tez) (Walerian Pańko)	424
Załącznik 7. Spotkanie Komisji Prawa Rolnego działającej przy Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych, Modlnica, 9 grudnia 1981 r.	429
Prawo pracy	432
Załącznik 1. Uwagi do „Memoriału” w sprawie reformy prawa pracy w PRL, kwiecień 1981 r. (Tadeusz Zieliński)	433
Załącznik 2. Uwagi do projektu ustawy zmieniającej kodeks pracy (Barbara Błachowska)	438
Załącznik 3. Uwagi do kodeksu pracy (Zygmunt Bidziński)	444
Załącznik 4. Uwagi do społecznego projektu ustawy wypadkowej (Andrzej Spotowski)	447
Załącznik 5. Kierunki reformy prawa pracy. Założenia ogólne	449
Załącznik 6. Społeczny projekt nowelizacji kodeksu pracy	457
Prawo pracy a reforma gospodarstwa (Tadeusz Zieliński)	457
Społeczny projekt tez nowelizacji kodeksu pracy (koordynator: Tadeusz Zieliński)	466
Załącznik 7. Społeczny projekt nowelizacji ustawy wypadkowej (koordynatorzy: Tadeusz Zieliński, Zygmunt Bidziński)	484
O potrzebie zmiany ustawy z dnia 12 czerwca 1975 r. o świadczeniach z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych (Zygmunt Bidziński)	484
Projekt ustawy o naprawieniu szkód wynikłych z wypadków przy pracy i chorób zawodowych	494
Prawo wyznaniowe	503
Załącznik 1. Wykaz aktów prawnych stwarzających trudności w stosunkach między Kościołem a Państwem	504
Projekt ustawy Prawo o zgromadzeniach	511
Uwagi na temat projektu ustawy Prawo o zgromadzeniach (Stanisław Biernat)	513
Uwagi do projektu Prawa o zgromadzeniach (Irena Lipowicz)	516
Uwagi do projektu społecznego ustawy Prawo o zgromadzeniach (wersja z marca 1989 r., Andrzej Wasilewski)	518
Uwagi do projektu ustawy Prawo o zgromadzeniach (Miroslaw Wyrzykowski)	521
Projekty ustawy o Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej (koordynatorzy: Stefan Płażek, Mieczysław Sawczuk)	522
Projekt ustawy zmieniającej ustawę o komisji kodyfikacyjnej (koordynatorzy: Andrzej Mączynski, Sylwester Wójcik)	525
Założenia ustroju prawnego samorządu terytorialnego	527
Protokół posiedzenia Społecznej Rady Legislacyjnej COIU z 4 III 1989 r.	530
Protokół posiedzenia Społecznej Rady Legislacyjnej COIU z 7 VII 1989 r.	535

Informacja o pracach z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego, samorządu terytorialnego i instytucji notariatu	540
Spojrzenie po latach	541
O bardziej ludzkie prawo (<i>Bp prof. Tadeusz Pieronek</i>)	541
Wybory samorządowe — idea „Solidarności” (<i>dr inż. Tadeusz Syryjczyk</i>)	542
Z dziejów społecznego projektu ustawy o Prokuraturze (<i>Aleksander Herzog</i>)	543
Prawo o ustroju sądów powszechnych (<i>Józef Iwulski</i>)	545
Solidarność sędziów krakowskich w latach 1980–1981 (<i>Włodzimierz Olszewski</i>)	546
NSZZ „Solidarność” w Sądzie Najwyższym — refleksje z perspektywy lat (<i>Stanisław Rudnicki</i>)	547
Wspomnienie o Społecznej Radzie Legislacyjnej (<i>prof. Marek Safian</i>)	550
Centrum Obywatelskich Inicjatyw Ustawodawczych „Solidarności” i Społeczna Rada Legislacyjna z perspektywy 20 lat (<i>prof. Adam Strzembosz</i>)	554
KKK Pracowników Wymiaru Sprawiedliwości NSZZ „Solidarność” (<i>Antoni Szymański</i>)	556
Tworzenie zawodu i samorządu radców prawnych w latach 1980–1982 (<i>Jacek Żuławski</i>)	558
Tworzenie prawa — дума i odpowiedzialność (<i>prof. Janusz Barta</i>)	560
Tamte czasy... (<i>dr hab. Izabela Dobosz</i>)	560
Na marginesie społecznego projektu ustawy o prawie prasowym (<i>prof. Walery Pisarek</i>)	562
Dwadzieścia lat później — refleksja na marginesie „projektu ustawy o wolnym dostępie do informacji w życiu publicznym oraz o ochronie tajemnicy państwowej” (<i>prof. Andrzej Wasilewski</i>)	565
Gdy marzenia ubieraliśmy w paragrafy (<i>prof. Stanisław Waltoś</i>)	566
Reforma prawa karnego (<i>prof. Andrzej Zoll</i>)	570
Prawo konsumenckie ma u nas pecha (<i>prof. Ewa Łętowska</i>)	572
Ochrona konsumenta w okresie rozkładu socjalistycznej gospodarki (<i>prof. Czesława Żuławska</i>)	573
Własność a reformy gospodarcze (<i>prof. Stanisław Włodyka</i>)	574
O początkach przekształcania systemu gospodarczego z perspektywy dwudziestu lat (<i>prof. Czesława Żuławska</i>)	575
Koniec okresu „organów” władzy ludowej PRL (<i>prof. Jan Widacki</i>)	577
Wielokierunkowe działania palestry (<i>Zbigniew Dyka</i>)	578
Nasze laboratorium (<i>prof. Lech Falandysz</i>)	579
Idea ciągłości ustawodawstwa (<i>prof. Mieczysław Sawczuk</i>)	581
O czasie szczytnych zmagania (<i>prof. Wiesław Chrzanowski</i>)	582
Refleksje końcowe (<i>Kazimierz Barczyk</i>)	584
Indeks nazwisk (oprac. <i>Stanisław Grodziski</i>)	593

KANCELARIA SEJMU

Wydawnictwo Sejmowe

Arkuszy wydawniczych 55,5. Arkuszy drukarskich 37,75

Wydanie pierwsze

Warszawa 2001

Druk i oprawa Zakł. Poligraficzny NOPAGRAF