

Warszawa, 4 listopada 2024 r.

BEOS-WP-1607/24

Pan Poseł
Rafał Bochenek
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
na temat petycji nr BKSP-155-X-201/24
dotyczącej ustawy o obronie Ojczyzny

I. Treść i cel petycji

Petycja została wniesiona na podstawie art. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹. W petycji postuluje się podjęcie inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do zmiany ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny².

Składający petycję domagają się, aby do ustawy dodać artykuły zgodnie z którymi:

„Minister właściwy ds. obronności, może decyzją wywłaszczyć niezbędną dla bezpieczeństwa Polski nieruchomość lub jej wydzieloną część.

Nieruchomości z mocą prawa stają się własnością Skarbu Państwa.

Odszkodowanie za wywłaszczone, na cele obrony kraju, nieruchomości stanowi dwukrotna ich wartość rynkowa.

Prezes Rady Ministrów wyda rozporządzenie regulujące zasady i procedury wskazywania nieruchomości, wydawania decyzji nacjonalizacyjnej oraz ustalania i wypłacania odszkodowania podmiotom pozbawionym prawa własności.”.

W treści petycji podkreślono, że: „wskazanie numeracji postulowanych zmian w akcie ustawowym napotyka trudności, gdyż ustawodawca nie przewidział formuły

¹ T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870; dalej ustawa o petycjach.

² T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 248, 834, 1089, 1222, 1248; dalej ustawa/ustawa o obronie Ojczyzny.

rekompensaty za utracone nieruchomości, zarówno wobec organów samorządowych jak i dla podmiotów prywatnych.”.

W uzasadnieniu do petycji wskazano, że ustawa chociaż ma 824 artykuły, to nie reguluje zasad „wywłaszczania na cele obrony Ojczyzny”. Podano również, że: „odszkodowania, jako kategoria normatywna do uregulowania, opisano wyłącznie wobec żołnierzy, a i to jedynie za czyny powiązane ze służbą, których szkoda dotknęła zasobów armii. Z nieruchomości lokalnych samorządów oraz z nieruchomości podmiotów prywatnych siły zbrojne mogą korzystać w formie świadczenia rzeczowego, za które rekompensatę ustalono w formie ryczałtowej.”.

Dalej zauważono, że: „instalacje obronne wzdłuż granic budowane będą w terenie i na gruntach” wielu właścicieli, a to spowoduje konflikty społeczne. Składający petycję podkreślili także, że są gotowi wspierać inicjatywy: „poprzez przygotowanie szkicu regulacji prawnej” oraz szczegółowych zasad: „uaktualnienia stanów prawnych poszczególnych indywidualnych nieruchomości, także w perspektywie geodezyjnej i wieczysto-księgowej”.

W ocenie składających petycję nie powinno się bronić państwa jednocześnie łamiąc prawo, a: „fortyfikacje nie powstaną, gdy do ustawy o obronie Ojczyzny nie zostaną włączone [ich] propozycje.”.

W konkluzji ponowiono postulat dodania określonych wyżej przepisów do ustawy, tym razem numerując je kolejno od art. 825 do art. 828.

II. Czy petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji (art. 2 ust. 3 ustawy o petycjach)?

Petycja będąca przedmiotem opinii obejmuje żądanie zmiany przepisów prawa o randze ustawy. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu z dnia 30 lipca 1992 r.⁴ w związku z art. 112 Konstytucji RP precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być

³ Dz. U. 1997 r., nr 78 poz. 483; dalej Konstytucja RP.

⁴ M.P. 2022 r. poz. 723.

wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt.

Uwzględniając powyższe należy uznać, że petycja mieści się w zakresie zadań i kompetencji Sejmu.

III. Wymogi formalne (art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach)

Petycja spełnia wymogi formalne określone w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o petycjach.

IV. Podstawy prawne przygotowania opinii

Opinia została sporządzana w oparciu o niżej wymienione akty prawne:

- 1) ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁵;
- 2) ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny⁶;
- 3) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁷;
- 4) ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej⁸.

V. Kwestie, które ekspert uznaje za istotne w związku z petycją

Zgodnie z art. 1 ustawy o obronie Ojczyzny ustawa określa m.in. zakres przedmiotowy i podmiotowy obowiązku obrony Ojczyzny; rodzaje i skład Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej oraz ich zadania; organy właściwe w sprawach obrony państwa i ich zadania; zasady programowania i finansowania rozwoju Sił Zbrojnych. Ponadto określa np. uprawnienia i obowiązki służbowe żołnierzy; zasady i sposób wyróżniania żołnierzy oraz ponoszenia przez nich odpowiedzialności dyscyplinarnej; zasady otrzymywania uposażenia i innych świadczeń przez żołnierzy; zakres

⁵ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311.

⁶ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 248, 834, 1089, 1222, 1248; dalej ustawa/ustawa o obronie Ojczyzny.

⁷ T.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, 1222; dalej u.g.n.

⁸ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 372, 1728.

odpowiedzialności majątkowej żołnierzy; zakres świadczeń odszkodowawczych pozostających w związku ze służbą wojskową⁹.

Rozdział 2 ustawy reguluje zagadnienie świadczeń rzeczowych w czasie pokoju. Jak wynika z art. 628 ust. 1 ustawy na urzędy i instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne, a także osoby fizyczne może być nałożony obowiązek świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu do używania posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych na cele przygotowania obrony państwa albo zwalczania klęsk żywiołowych, likwidacji ich skutków oraz zarządzania kryzysowego. Artykuł 628 ust. 5 ustawy określa, co nie może być przedmiotem świadczenia rzeczowego. Zgodnie z art. 629 ustawy czas wykonywania świadczeń rzeczowych jest określony tak, aby jednorazowe wykorzystanie przedmiotu świadczenia nie przekraczało 48 godzin w przypadku sprawdzenia gotowości mobilizacyjnej Sił Zbrojnych lub 7 dni, gdy dotyczy ćwiczeń wojskowych. Obowiązek taki można nałożyć maksymalnie trzy razy w roku, przy czym ćwiczenia wojskowe mogą odbyć się tylko raz w tym okresie. Do czasu wykonywania świadczeń rzeczowych wlicza się czas potrzebny do dostarczenia przedmiotu świadczenia do wskazanego miejsca oraz jego powrotu do miejsca postoju, nie więcej jednak niż 2 godziny. Wskazane ograniczenie nie dotyczy używania nieruchomości udostępnianych na czas przeprowadzenia rejestracji oraz kwalifikacji wojskowej. Ponadto wskazanych w ustawie ograniczeń nie stosuje się do używania nieruchomości i rzeczy ruchomych udostępnionych w celu zwalczania klęsk żywiołowych i likwidacji ich skutków. Dalsze przepisy regulują zagadnienia dotyczące decyzji o przeznaczeniu nieruchomości lub rzeczy ruchomej na cele świadczeń rzeczowych; wezwania do wykonania świadczenia rzeczowego; informowania o rozporządzeniu nieruchomością lub rzeczą ruchomą przeznaczoną na cele świadczeń rzeczowych. Przepisy ustawy regulują ponadto: obowiązki biorącego przedmiot świadczenia; ryczałt za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego¹⁰; koordynację działań w zakresie planowania

⁹ Należy odnotować, że ustawa nawiązuje do ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 372, 1728.). Zob. art. 208 i n. tej ustawy.

¹⁰ Zgodnie z art. 634 ustawy: „1. Za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego przysługuje jego posiadaczowi ryczałt w wysokości odpowiadającej szkodzie poniesionej wskutek jego dostarczenia oraz stawce jego amortyzacji. 2. Ryczałt za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego wypłaca jednostka organizacyjna, na której rzecz świadczenie zostało wykonane.”. W literaturze wskazuje się,

i nakładania obowiązku świadczeń rzeczowych oraz określają podstawę delegacji ustawowej.

Rozdział 3 ustawy odnosi się do świadczeń w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny. Zgodnie z art. 638 ustawy: „1. Organy administracji rządowej, organy samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy i inne jednostki organizacyjne, organizacje społeczne oraz osoby fizyczne mogą być w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny zobowiązane do wykonania świadczeń rzeczowych, polegających na oddaniu posiadanych nieruchomości i rzeczy ruchomych do używania przez Siły Zbrojne lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania na potrzeby obrony państwa. 2. Przedmioty świadczeń rzeczowych podlegają zwrotowi po ustaniu potrzeby ich używania”. Jak wynika z art. 640 ustawy obowiązek świadczeń osobistych i rzeczowych nakłada wójt (burmistrz, prezydent miasta) na podstawie wniosków zgłaszanych przez określone w ustawie podmioty oraz dowódców jednostek wojskowych. Decyzji o nałożeniu obowiązku świadczenia nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności w terminie w niej określonym. Ponadto w szczególnych sytuacjach wójt (burmistrz, prezydent miasta) może nakładać obowiązek świadczeń osobistych lub rzeczowych również w drodze obwieszczeń lub w inny sposób. Osoby zwolnione od obowiązku pełnienia czynnej służby wojskowej są zwolnione również od świadczeń osobistych. Przepisy dotyczące świadczeń osobistych i rzeczowych stosowane podczas mobilizacji i wojny są określone w odpowiednich artykułach ustawy. Osoby przeznaczone w czasie pokoju do wykonania świadczeń osobistych lub rzeczowych są obowiązane do ich wykonania w terminie i miejscu określonym w decyzji o przeznaczeniu lub w wezwaniu do wykonania tych świadczeń. Jednocześnie z art. 640 ust. 8 ustawy wynika, że Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia: 1) tryb nakładania obowiązku świadczeń osobistych i rzeczowych w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny, 2) wzory decyzji administracyjnych, wniosków i obwieszczeń oraz zaświadczeń wydawanych w sprawach świadczeń osobistych i rzeczowych, 3) warunki i tryb odpłatności za używanie przedmiotów świadczeń rzeczowych, 4) tryb i sposób ustalania i wypłacania odszkodowań za

że ryczałt: „nie stanowi odszkodowania, a wynagrodzenie (ekwiwalent) za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego”. Zob. J. Bulira [w:] *Obrona Ojczyzny. Komentarz*, red. H. Królikowski, Warszawa 2023, kom. do art. 634.

szkody w nich powstałe, 5) tryb wypłacania ryczału i należności pieniężnych za wykonanie świadczeń osobistych, a także dokumenty składane w celu ich wypłacania - uwzględniając priorytet zadań realizowanych przez Siły Zbrojne lub zadań realizowanych na ich rzecz, konieczność zapewnienia skutecznego przepływu informacji między organami właściwymi w sprawach świadczeń rzeczowych oraz osobami zobowiązanymi do wykonywania tych świadczeń, oraz konieczność zapewnienia możliwości dokonania odpłatności za używanie przedmiotu świadczenia rzeczowego lub wypłacenia ryczału i należności pieniężnych za wykonanie świadczenia osobistego nie wcześniej niż po wykonaniu tego świadczenia oraz obowiązek ich zwrotu w przypadku nienależnej wypłaty.

27 września 2024 r. weszło w życie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2024 r. w sprawie świadczeń osobistych i rzeczowych na rzecz obrony w razie ogłoszenia mobilizacji i w czasie wojny wydane na podstawie art. 640 ust. 8 ustawy¹¹. Zgodnie z § 1 pkt 3 i 4 rozporządzenia określa ono warunki i tryb odpłatności za używanie przedmiotów świadczeń rzeczowych oraz tryb i sposób ustalania i wypłacania odszkodowań za szkody w nich powstałe. Jak wynika z § 7 rozporządzenia posiadaczowi, który dostarczył (udostępnił) przedmioty świadczeń rzeczowych, świadczeniobiorca wypłaca ryczałt. Ryczałt jest wypłacany nie później niż w ostatnim dniu miesiąca, za każdy dzień wykonywania świadczeń, aż do chwili ustania potrzeby używania przedmiotów świadczeń rzeczowych. Paragrafy 10-14 rozporządzenia regulują kwestie odszkodowania. Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia posiadaczowi, który dostarczył (udostępnił) przedmioty świadczeń rzeczowych, przysługuje odszkodowanie w razie ich utraty albo zniszczenia w całości lub w części oraz za szkody wynikłe z używania ich w sposób sprzeczny z ich właściwościami lub przeznaczeniem. Paragraf 13 rozporządzenia dotyczy ustalania wysokości odszkodowania. Stanowi on, że przy ustalaniu wysokości odszkodowania uwzględnia się procentowy ubytek wartości przedmiotów świadczeń rzeczowych na skutek oddania ich świadczeniobiorcy do używania powstały do dnia zwrotu tych przedmiotów albo do dnia otrzymania przez posiadacza zawiadomienia o niemożności ich zwrotu. Jednocześnie stosuje się ceny rynkowe oddanych do używania

¹¹ Dz.U. 2024 poz. 1354; dalej rozporządzenie.

przedmiotów świadczeń rzeczowych, obowiązujące w dniu rozpatrywania wniosku o odszkodowanie. Ponadto odszkodowanie przyznane za utratę albo zniszczenie w całości lub w części przedmiotów świadczeń rzeczowych lub za szkody wynikłe z używania tych rzeczy w sposób sprzeczny z ich właściwościami lub przeznaczeniem podlega zmniejszeniu o kwotę wypłaconą z tytułu ich ubezpieczenia.

Składający petycje zauważają, że ustawa nie reguluje kwestii odszkodowawczych za „wywłaszczenie”¹², zwracają też uwagę, że przedstawione zagadnienie wiąże się z koniecznością kompleksowej zmiany przepisów. Z tego zaś powodu petycja (jako dotycząca zagadnienia niemającego charakteru punktowego) nie może zostać uwzględniona. Komisja do Spraw Petycji wielokrotnie wskazywała, że podejmowana przez nią inicjatywa ustawodawcza ma charakter uzupełniający w stosunku do inicjatywy poselskiej lub inicjatywy komisji resortowych i co do zasady dotyczy spraw drobnych.

W petycji postuluje się wprowadzenie przepisu regulującego wywłaszczenie i przyznanie z tego tytułu odszkodowania, co wymagałoby pogłębionej analizy relacji postulowanych przepisów z u.g.n. Zgodnie z art. 112 u.g.n. przepisy rozdziału 4 ustawy stosuje się do nieruchomości położonych, z zastrzeżeniem określonych wyjątków, na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wywłaszczenie nieruchomości oznacza pozbawienie albo ograniczenie, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne¹³ nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż

¹² Należy zaznaczyć, że składający petycję posługują się pojęciem „wywłaszczenia” w znaczeniu pozbawienia własności, podczas gdy ustawa stanowi jedynie o oddaniu nieruchomości do używania. Można zatem założyć, że domagają się oni wprowadzenia „dodatkowego”, szerzej rozumianego, wywłaszczenia.

¹³ Zgodnie z art. 6 u.g.n. celem publicznym w rozumieniu ustawy jest w szczególności budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich. Sprawy obronności państwa uregulowane są przede wszystkim w ustawach: – z 22.06.1995 r. o zakwaterowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2022 r. poz. 1623 i z 2023 r. poz. 1872); – z 17.12.2020 r. o rezerwach strategicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 294 i z 2024 r. poz. 834); – z 10.07.2015 r. o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U. z 2024 r. poz. 98); – z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2024 r. poz. 248 i 834), która zawiera m.in. przepisy dotyczące uznawania obiektów za szczególnie ważne dla obronności lub bezpieczeństwa państwa. Do ochrony granicy państwowej

przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Należy też pamiętać, że organem właściwym w sprawach wywłaszczenia jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej.

Uwzględnienie petycji wymagałoby także ustalenia, w jakim zakresie uzasadnione jest wprowadzenie szczególnych rozwiązań¹⁴ dotyczących wywłaszczenia „dla bezpieczeństwa Polski” i wykazania, że takie działanie jest uzasadnione. Składający petycję nie odnieśli się do powyższych zagadnień.

Trzeba też zauważyć, że w petycji postuluje się uregulowanie odszkodowania w wysokości dwukrotnej wartości rynkowej nieruchomości. Tymczasem zgodnie z art. 21 Konstytucji RP Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia. Wywłaszczenie¹⁵ jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. W literaturze wskazuje się, że obecnie: „można przyjąć, że w orzecznictwie TK utrwalona jest myśl, że odszkodowanie

odnoszą się ustawy: – z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej (Dz.U. z 2024 r. poz. 388); – z 12.10.1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 915). Do bezpieczeństwa publicznego odnoszą się przede wszystkim ustawy: – z 6.04.1990 r. o Policji (Dz.U. z 2024 r. poz. 145); – z 9.04.2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2023 r. poz. 1683 i 1860); – z 24.05.2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2023 r. poz. 1136, 1834 i 1860). Ponadto obowiązuje rozporządzenie Rady Ministrów z 24.08.2004 r. w sprawie określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz.U. z 2014 r. poz. 1087 i z 2022 r. poz. 2571).

¹⁴ Przykładowo szczególne rozwiązania zawiera ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 311). Zob. art. 12 i n. tej ustawy. M. Tetera-Jankowska [w:] *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, LEX/el. 2022, kom. do art. 12, podkreśla, że: „Artykuł 12 u.z.p.d.p. jest jednym z przepisów specustawy drogowej regulujących kwestię wywłaszczenia nieruchomości pod drogi publiczne. W doktrynie wskazuje się, że: <pojęcie wywłaszczenia> nie ma znaczenia jednolitego. Może być rozumiane w sposób szeroki, będzie wówczas oznaczać wszelkie formy ingerencji państwa w prawa do nieruchomości przysługujące innym podmiotom. Ten sposób rozumienia jest ujęciem konstytucyjnym, co potwierdzają orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99, OTK 2000/2, poz. 60). Pojęcie to może być również rozumiane w sposób wąski jako pozbawienie lub ograniczenie prawa własności nieruchomości lub innego prawa rzeczowego na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, ale wyłącznie w drodze decyzji administracyjnej (zob. P. Wojciechowski [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, art. 112). W odniesieniu do wywłaszczenia nieruchomości Naczelny Sąd Administracyjny wyraził stanowisko, że: <na gruncie specustawy drogowej mamy do czynienia ze złożoną sprawą administracyjną regulującą, oprócz sfery udzielenia zezwolenia na prowadzenie prac, również rozstrzyganie sprawy wywłaszczeniowo-odszkodowawczej. W sensie formalnym mamy do czynienia z konstytucyjnym aktem administracyjnym orzekającym o nabyciu praw do nieruchomości przez podmiot publicznonprawny, a więc jest to szczególny rodzaj wywłaszczenia> (wyrok NSA z 27.03.2014 r., I OSK 2172/12, LEX nr 1487781).”.

¹⁵ Konstytucyjne pojęcie wywłaszczenia odnieść należy do każdego przymusowego odjęcia własności, bez względu na jego formę. Obok więc odjęć własności dokonywanych w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych (co w prawie administracyjnym wyczerpuje pojęcie wywłaszczenia), za wywłaszczenie uznawać też należy odjęcie własności, dokonane mocą ustawy, odnoszącej się do abstrakcyjnie określonego kręgu podmiotów (wyrok TK z 14.03.2000 r., P 5/99).

„słuszne” nie musi być pełne, tj. nie musi odpowiadać wartości rynkowej nieruchomości.”¹⁶. Skoro zaś nie musi być pełne, to budzi wątpliwość postulowane odszkodowanie w dwukrotnej wysokości wartości rynkowej nieruchomości.

VI. Wnioski

Uwzględnienie propozycji zawartej w petycji dotyczącej „rekompensaty za utracone nieruchomości”, co do zasady mieści się w swobodzie legislacyjnej ustawodawcy.

Zasygnalizowane przez autorów petycji problemy niewątpliwie są problemami istotnymi społecznie. Aktualnie obronność państwa, obowiązek świadczeń rzeczowych i wszelkie zagadnienia z tym związane są problemami kluczowymi. Nie budzi wątpliwości, że powinny zostać uregulowane w sposób jasny i precyzyjny. Komisja do Spraw Petycji, wielokrotnie wskazywała jednak, że podejmowana przez nią inicjatywa ustawodawcza ma charakter uzupełniający w stosunku do inicjatywy poselskiej lub inicjatywy komisji resortowych i co do zasady dotyczy spraw drobnych, pojedynczych przepisów, niemających charakteru zmian systemowych. Tymczasem, jak zauważono, podniesione w petycji problemy wymagają kompleksowego uregulowania i uwzględnienia relacji ustawy o obronie Ojczyzny z u.g.n. oraz wątków konstytucyjnych. Ewentualne uwzględnienie petycji wymagałoby też rozważenia (przy uwzględnieniu zasad techniki prawodawczej), czy postulowane regulacje powinny znaleźć się we wskazanym przez autorów petycji „miejscu” ustawy.

Przewidziany w art. 126c ust. 3 Regulaminu Sejmu katalog sposobów załatwienia petycji ma charakter otwarty, co wynika z występującego we wprowadzeniu do wyliczenia tych sposobów zwrotu „w szczególności”. Przykładem takiego dodatkowego sposobu załatwienia petycji jest uchwalenie przez Komisję dezyderatu. W takiej sytuacji dalsze postępowanie toczy się w trybie przepisów odnoszących się do dezyderatów komisyjnych, określonych w art. 159 Regulaminu Sejmu. W szczególności organ, pod którego adresem uchwalony został dezyderat komisji, ma obowiązek ustosunkować się do niego i pisemnie powiadomić Marszałka Sejmu o zajęтым stanowisku w ciągu 30 dni od dnia otrzymania dezyderatu, chyba że

¹⁶ Zob. L. Garlicki, M. Zubik [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom I*, wyd. II, Warszawa 2016, kom. do art. 21 i powołane tam orzecznictwo.

Marszałek Sejmu, na wniosek zainteresowanego organu, po porozumieniu z prezydium komisji, ustali inny termin (art. 159 ust. 4 Regulaminu Sejmu). Ponadto Regulamin Sejmu wymaga rozpatrzenia na posiedzeniach danej komisji odpowiedzi organów państwowych na dezyderaty oraz informacji tych organów o przebiegu realizacji dezyderatów (art. 159 ust. 5 Regulamin Sejmu). Komisja może zatem rozważyć złożenie dezyderatu do właściwego podmiotu (Ministra Obrony Narodowej) celem podjęcia prac koncepcyjnych nad przygotowaniem rozwiązania problemu opisanego w petycji.

Autor:
dr Daniela Wybrańczyk
Ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

*Deskryptory bazy REX: petycja, obronność, wyłączenie, odszkodowanie.
Weryfikacja: K. Niewęglowski*