



Warszawa, dnia 14 marca 2017 r.

**Opinia do ustawy o Narodowych Obchodach Setnej Rocznicy Odzyskania
Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej**

(druk nr 443)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zgodnie z art. 1 ustawa określa zasady przygotowania Narodowych Obchodów Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Kolejne artykuły ustawy stanowią o utworzeniu Komitetu Narodowych Obchodów Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej (zwanego dalej Komitetem), zadaniach Komitetu, jego składzie, zasadach powoływania członków, organizacji pracy i trybu podejmowania decyzji przez Komitet.

Komitet ma realizować zadania mające na celu upamiętnienie i uroczyste uczczenie wydarzeń oraz osób związanych z odzyskaniem i utrwaleniem przez Rzeczpospolitą Polską niepodległości.

W ramach swoich zadań Komitet będzie w szczególności:

- 1) w latach 2017-2021 przyjmował corocznie plan obchodów państwowych uroczystości związanych z odzyskaniem i utrwaleniem przez Rzeczpospolitą Polską niepodległości na dany rok;
- 2) promował ideę upamiętnienia odzyskania i utrwalenia niepodległości w kraju i za granicą;
- 3) inicjował współpracę pomiędzy organami władzy publicznej, samorządu terytorialnego, kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, partiami politycznymi, związkami zawodowymi, organizacjami kombatanckimi i innymi organizacjami społecznymi oraz podmiotami zainteresowanymi udziałem w Obchodach;

- 4) wyrażał, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, opinię w sprawach udzielenia patronatu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad uroczystościami związanymi z uczczeniem odzyskania i utrwalenia przez Rzeczpospolitą Polską niepodległości.

Po zakończeniu realizacji zadań Komitet przyjmie sprawozdanie z działalności.

Przewodniczącym Komitetu ma być Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydent będzie też powoływał poszczególnych członków Komitetu.

Przepisy ustawy stanowią o obowiązku współpracy z Komitetem oraz określają skład i szczegółowe zasady powoływania jego członków. Ustawa zawiera przepisy dotyczące organizacji prac Komitetu, a także reguluje zasady podejmowania decyzji przez Komitet i tryb jego działania.

Jeden z ostatnich artykułów ustawy za ojców Niepodległości uznaje: Józefa Piłsudskiego, Romana Dmowskiego, Wincentego Witosa, Ignacego Jana Paderewskiego i Wojciecha Korfantego.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 37. posiedzeniu w dniu 9 marca 2017 r. w oparciu o przedłożenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 1093).

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Kultury i Środków Przekazu. Komisja wprowadziła do projektu poprawki mieszczące się w materii przedłożenia prezydenckiego, w większości o charakterze techniczno-legislacyjnym. Merytoryczne poprawki Komisji m. in. modyfikowały zasady finansowania wydatków związanych ze zwrotem kosztów przejazdu członków Komitetu. W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono dodatkowe poprawki. Poprawki dotyczące: szczegółowych zasad nabywania i utraty członkostwa w Komitecie przedstawicieli partii politycznych, sprawozdania z działalności Komitetu i uznania za Ojców Niepodległości osób wskazanych w art. 14 ustawy zostały przyjęte w trzecim czytaniu projektu.

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 10 marca 2017 r.

III. Uwagi szczegółowe

1) zakres przedmiotowy i tytuł ustawy.

Zgodnie z art. 1 przedmiotem ustawy jest określenie zasad przygotowania Narodowych Obchodów Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Taką materię ustawy sugeruje też jej tytuł. Tymczasem następne przepisy ustawy (od art. 2) dotyczą kolejno: utworzenia Komitetu, zadań Komitetu, obowiązku współpracy z Komitetem, składu Komitetu, zasad powoływania członków Komitetu, organizacji pracy i trybu podejmowania decyzji przez Komitet, uprawnieniach członków Komitetu, delegacji do określenia regulaminu Komitetu. (Dodatkowo jeden z przepisów ustawy stanowi, że „Ojcami Niepodległości uznajemy: Józefa Piłsudskiego, Romana Dmowskiego, Wincentego Witosa, Ignacego Jana Paderewskiego, Wojciecha Korfantego”). Żaden z szczegółowych przepisów ustawy nie dotyczy zasad przygotowania Obchodów Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Jedyne przepisy, które stanowią o tak określonych Obchodach, to art. 2 ust. 3 pkt 3 oraz art. 3 ustawy. Zgodnie z art. 2 ust. 3 pkt 3 Komitet inicjuje współpracę pomiędzy organami władzy państwowej, samorządu terytorialnego, kościołami i innymi związkami wyznaniowymi, partiami politycznymi, związkami zawodowymi, organizacjami kombatanckimi i innymi organizacjami społecznymi oraz podmiotami zainteresowanymi udziałem w Obchodach. W myśl art. 3, podmioty te oraz organizatorzy uroczystości i innych przedsięwzięć, a także inne podmioty realizujące działania niezbędne do właściwego przygotowania i przeprowadzenia Obchodów, w zakresie zadań realizowanych przez Komitet, współpracują z Komitetem.

Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej w przepisach ogólnych zamieszcza się określenie zakresu spraw regulowanych ustawą (zob. § 21 ust. 1 pkt 1 Ztp), a tytuł ustawy określa się w sposób adekwatnie informujący o jej treści (zob. § 18 ust. 1 Ztp). Dyrektywy te pozwalają zachować dwie podstawowe funkcje takich przepisów: informacyjną i interpretacyjną. Nieprawidłowe określenie tytułu ustawy oraz przepisów wskazujących na zakres regulacji wprowadza adresata w błąd co do faktycznej materii regulacji. Stąd zarówno określenie zakresu przedmiotowego opiniowanej ustawy (w art. 1) jak i sam jej tytuł uznać należy za nieprawidłowy.

Propozycje poprawek zakładają, że ustawa określa zadania, zasady powoływania i tryb pracy Komitetu – co znajduje odzwierciedlenie w nowym tytule ustawy oraz w skreśleniu

art. 1, a także całkowicie rezygnuje z odniesienia się w ustawie do „zasad przygotowania Narodowych Obchodów Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej”.

Propozycja poprawek:

1) w tytule ustawy przedmiot regulacji otrzymuje brzmienie:

„o Komitecie Narodowych Obchodów Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej”;

2) skreśla się art. 1;

3) w art. 2 w ust. 3 w pkt 3 wyraz „Obchodach” zastępuje się wyrazami „państwowych uroczystościach związanych z odzyskaniem i utrwaleniem niepodległości przez Rzeczpospolitą Polską”;

4) w art. 3 wyraz „Obchodów” zastępuje się wyrazami „państwowych uroczystości związanych z odzyskaniem i utrwaleniem niepodległości przez Rzeczpospolitą Polską”;

Ewentualne **alternatywne propozycje poprawek**, które pozwalałyby zachować dotychczasowy tytuł ustawy oraz jej art. 1 powinny formułować zasady przygotowania Narodowych Obchodów Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej. Przygotowanie propozycji takich poprawek wymaga wskazania na ich merytoryczne założenia przez wnioskodawców projektu ustawy. W tym miejscu należy jedynie wskazać, iż wydaje się, że skoro ustawa ma określać zasady przygotowania Narodowych Obchodów Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej, to w konsekwencji Komitet powinien przygotowywać (w latach 2017–2021) plan tych konkretnych Obchodów, a nie plan obchodów państwowych uroczystości związanych z odzyskaniem i utrwaleniem niepodległości przez Rzeczpospolitą Polską (art. 2 ust. 3 pkt 3). Tak samo pod rozwagę można poddać brzmienie art. 2 ust. 3 pkt 4 dotyczącego patronatu Prezydenta nad uroczystościami związanymi z uczczeniem odzyskania i utrwalenia niepodległości przez Rzeczpospolitą Polską (a nie nad uroczystościami związanymi z Obchodami).

2) epizodyczność ustawy.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy rozwiązania przewidziane w opiniowanej ustawie obejmują swym zakresem zarówno obchody rocznic wydarzeń z roku 1918, jak i z kolejnych lat, podczas których niepodległość była utrwalana na całym ówczesnym obszarze Rzeczypospolitej Polskiej. Obchody nie mogą ograniczać

się do wydarzeń z roku 1918, ale powinny objąć także wojnę polsko-bolszewicką i inne wydarzenia tamtego okresu, aż po rok 1921. Uzasadnienie to może wskazywać, na wolę ustawodawcy, aby przepisom ustawy nadać epizodyczny charakter, tzn. aby Komitet działał jedynie w czasie niezbędnym do przeprowadzenia zadań związanych z obchodami rocznicowymi i aby po tym okresie zakończył działalność. Pośrednio wskazuje na to: tytuł ustawy, art. 1, art. 2 ust. 3 pkt 1 (Komitet przyjmuje plan obchodów w latach 2017–2021) i art. 2 ust. 3 pkt 5 (Komitet po zakończeniu realizacji zadań sporządza sprawozdanie).

Żaden przepis ustawy nie przesądza, że ustawa przestanie obowiązywać po zakończeniu obchodów setnej rocznicy odzyskania przez Polskę niepodległości. Tym samym przyjęć trzeba, że ustawa ustanawia Komitet, jako organ, który działa permanentnie. Komitet, także po roku 2021, w kolejnych latach obowiązywania ustawy, będzie realizował zadania mające na celu upamiętnienie i uroczyste uczczenie wydarzeń oraz osób związanych z odzyskaniem i utrwaleniem niepodległości przez Polskę. Jedynie w latach 2017–2021 zaś będzie przyjmował coroczny plan obchodów państwowych uroczystości.

Jeśli uznać, że intencją ustawodawcy było aby Komitet był ciałem powołanym jedynie na czas obchodów odzyskania niepodległości z lat 2017–2021 to niezbędne są stosowne poprawki.

Propozycja poprawek uwzględnia też, że sprawozdanie z działalności Komitetu nie mieści się w zakresie zadań mających na celu upamiętnienie wydarzeń związanych z odzyskaniem niepodległości i tym samym przenosi przepis formułujący obowiązek sporządzenia sprawozdania do odrębnej jednostki redakcyjnej.

Przyjęcie poprawki, a co za tym idzie jednoznaczne przesądzenie o epizodyczności ustawy, pozwoli też uznać, że przepis kreujący powstanie Komitetu (art. 2 ust. 1 – „tworzy się Komitet”) znajdzie „dopuszczalne” miejsce w systematyce ustawy. Co do zasady bowiem, w przypadku ustaw innych niż epizodyczne, szczególnego znaczenia nabiera § 35 ust. 1 pkt 1 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przepisy regulujące utworzenie organu lub instytucji powinny znajdować się na „końcu” ustawy – wśród przepisów dostosowujących.

Propozycja poprawek:

1) w art. 2:

a) w ust. 2 po wyrazie „Komitet” dodaje się wyrazy „,w latach 2017–2021,”,

b) w ust. 3:

– w pkt 1 skreśla się wyrazy „w latach 2017–2021”,

– skreśla się pkt 5;

c) po ust. 3 dodaje się ust. ... w brzmieniu w brzmieniu:

„..... Komitet po zakończeniu realizacji zadań, nie później niż w 2022 r., przyjmuje sprawozdanie z działalności Komitetu.”;

2) po art. 12 dodaje się art. ... w brzmieniu:

„Art. Komitet znosi się z dniem przyjęcia sprawozdania, o którym mowa w art. 2 ust. 4.”;

3) art. 4 ust. 2, art. 5, art. 6 i art. 12 ustawy.

Przepisy ustawy w myśl zasad poprawnej legislacji powinny znaleźć odpowiednie miejsce w systematyce ustawy. Pozwala to adekwatnie oddać intencje ustawodawcy i uniknąć wątpliwości interpretacyjnych. Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej (zob. § 14, § 25, § 35 Ztp) w przepisach merytorycznych formułuje się wzór powtarzalnego zachowania adresata (kto i w jakich okolicznościach powinien się zachować), w przepisach dostosowujących zaś sprawy związane z dostosowaniem do nowej ustawy jej adresatów. W opiniowanej ustawie kategorie tak określonych przepisów, w zakresie powołania w skład Komitetu członków partii politycznych, zostały wzajemnie przemieszane.

Umieszczony wśród przepisów ogólnych art. 4 ust. 2 stanowi o zasadach powołania po raz pierwszy członków partii politycznych (partii, „które w dniu wejścia w życie ustawy...” – jest więc w istocie przepisem dostosowującym). „Kontynuacją” tego przepisu jest przepis dostosowujący art. 13 ustawy (w terminie „21 dni od dnia wejścia w życie ustawy...” partie przekażą Prezydentowi informacje o swoich przedstawicielach w komitecie). Przepisy te są „przedzielone” przepisami „ogólnymi” art. 5 i art. 6 ustawy (dotyczącymi zasad powoływania członków Komitetu innych niż przedstawiciele partii oraz przedstawiciele partii po zmianie kadencji Sejmu).

Dodatkowo przepis art. 6 ust. 1 zdanie drugie sugeruje, że do wygaśnięcia członkostwa w Komitecie przedstawicieli partii politycznych na przełomie kadencji stosuje się odpowiednio przepisy o wyrażeniu zgody przez partie oraz przepisy o powołaniu i odwołaniu przez Prezydenta RP. Tymczasem zasady te powinno się stosować do powołania nowych członków. To ostatecznie zaś powinno wynikać wprost z przepisów ogólnych (merytorycznych) ustawy, a nie z „odpowiedniego” ich stosowania.

Propozycja poprawek porządkuje wskazane przepisy. Zakłada, że co do zasady wszystkie przepisy dotyczące zasad powoływania w poczet Komitetu przedstawicieli partii politycznych powinny być przepisami ogólnymi (merytorycznymi), a jedyna odrębność, z uwagi na niemożność dochowania 21 dniowego terminu na wskazanie kandydatów na członków Komitetu – „od dnia rozpoczęcia kadencji Sejmu”, powinna znaleźć odzwierciedlenie w art. 13 ustawy – w brzmieniu przyjętym przez opiniowaną ustawę.

Propozycja poprawek:

- 1) w art. 4 w ust. 2 w pkt 1 i 2 skreśla się wyrazy „w dniu wejścia w życie ustawy”;
- 2) w art. 5 w pkt 1 na końcu dodaje się wyrazy „, z wyjątkiem art. 6 ust. 2”;
- 3) w art. 6:
 - a) w ust. 1:
 - w zdaniu pierwszym wyrazy „z dniem rozpoczęcia kadencji” zastępuje się wyrazami „z dniem rozpoczęcia następnej po powołaniu kadencji”,
 - skreśla się zdanie drugie,
 - b) w ust. 2 w zdaniu pierwszym wyrazy „Uprawnione podmioty” zastępuje się wyrazami „Podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 2”,
 - c) dotychczasowy ust. 1 oznacza się jako ust. 2, a dotychczasowy ust. 2 jako ust. 1;
- 4) art. 6 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 uprawnione podmioty w terminie 21 dni od dnia rozpoczęcia kadencji Sejmu, przekazują Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej informacje o przedstawicielu wyznaczonym do pełnienia funkcji członka Komitetu.

Powyższy przepis, ze względu na wskazany termin, nie uwzględnia zmian związanych

z powstaniem nowych klubów parlamentarnych lub poselskich w trakcie kadencji Sejmu. Jeśli w intencji projektodawców przepisu miałyby on objąć właśnie takie sytuacje, to zasadną może być poprawka skreślająca termin na przekazanie informacji. Przyjęcie propozycji poprawki może również, w konsekwencji, uzasadnić skreślenie przepisu dostosowującego z art. 13 ustawy.

Propozycja poprawek:

- 1) w art. 6 w ust. 2 w zdaniu pierwszym skreśla się wyrazy „w terminie 21 dni od dnia rozpoczęcia kadencji Sejmu,”;
- 2) skreśla się art. 13;

- 5) art. 6 ust. 2 ustawy.

Zgodnie z art. 6 ust. 2 uprawnione podmioty w terminie 21 dni od dnia rozpoczęcia kadencji Sejmu, przekazują Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej informacje o przedstawicielu wyznaczonym do pełnienia funkcji członka Komitetu.

Powyższy przepis, nie jest skorelowany z art. 4 ust. 2 ustawy, który stanowi, że w skład Komitetu wchodzi przedstawiciele partii politycznych po wyrażeniu zgody przez partię.

Wskazane może być ujednoclenie przepisów. Druga z propozycji poprawek wyklucza się z drugą z propozycji poprawek z pkt 4 opinii – jako dalej idącą.

Propozycja poprawek:

- 1) w art. 6 w ust. 2 w zdaniu pierwszym wyrazy „informacje o przedstawicielu wyznaczonym do pełnienia funkcji członka Komitetu” zastępuje się wyrazami „informację o wyrażeniu zgody na wejście w skład Komitetu wskazanego w tej informacji przedstawiciela”;
- 2) w art. 13 w ust. 1 wyrazy „informacje o przedstawicielu wyznaczonym do pełnienia funkcji członka Komitetu” zastępuje się wyrazami „informację o wyrażeniu zgody na wejście w skład Komitetu wskazanego w tej informacji przedstawiciela”;

- 6) art. 14 ustawy.

Przepis art. 14 stanowi, że „Ojcami Niepodległości uznajemy: Józefa Piłsudskiego, Romana Dmowskiego, Wincentego Witosa, Ignacego Jana Paderewskiego, Wojciecha Korfatego.” Należy zadać pytanie o wartość normatywną tego przepisu. Na kogo nakłada on obowiązek działań (zaniechań) i jakiego charakteru mają być to działania.

Na podstawie tak sformułowanego przepisu niemożliwym jest bowiem przypisanie konkretnych obowiązków konkretnemu podmiotowi. W konsekwencji przepis ten należy uznać za oświadczenie („uznajemy”), a nie za normę prawną.

Zgodnie z § 11 Zasad techniki prawodawczej w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Stąd propozycja poprawki skreślającej art. 14. „W zamian” rozważyć można powtórzenie przedmiotowej frazy w preambule do ustawy lub (oraz) wyraźne nałożenie na Komitet swoistej „normy programowej” polegającej na obowiązku uwzględnienia w jego działaniach, iż ojcami niepodległości byli Józef Piłsudski, Roman Dmowski, Wincenty Witos, Ignacy Jan Paderewski oraz Wojciech Korfanty.

Propozycja poprawek:

1) skreśla się art. 14;

2) w preambule wyrazy „oraz dostrzegając potrzebę szczególnego uhonorowania setnej rocznicy tych wydarzeń,” zastępuje się wyrazami „dostrzegając potrzebę szczególnego uhonorowania setnej rocznicy tych wydarzeń oraz uznając za Ojców Niepodległości Józefa Piłsudskiego, Romana Dmowskiego, Wincentego Witosa, Ignacego Jana Paderewskiego i Wojciecha Korfantego,”;

3) w art. 2 po ust. 3 dodaje się ust. ... w brzmieniu:

„..... Komitet realizując zadania mające na celu upamiętnienie i uroczyste uczczenie osób związanych z odzyskaniem i utrwaleniem niepodległości przez Rzeczpospolitą Polską, w szczególności bierze pod uwagę, że twórcami niepodległości byli Józef Piłsudski, Roman Dmowski, Wincenty Witos, Ignacy Jan Paderewski i Wojciech Korfanty.”;

7) Narodowe Obchody Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej; odzyskanie i utrwalenie niepodległości przez Rzeczpospolitą Polską.

W tytule ustawy oraz jej art. 1 posłużono się sformułowaniem „Narodowe Obchody Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej”. Także w nazwie Komitetu wskazano, iż jest to „Komitet Narodowych Obchodów Setnej Rocznicy Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej”. Szczegółowe przepisy ustawy stanowią natomiast o odzyskaniu i utrwaleniu niepodległości przez Rzeczpospolitą Polską. Należy postawić pytanie o uzasadnienie dla posługiwania się przez ustawodawcę dwoma

różnymi konstrukcjami językowymi dla określenia tego samego pojęcia – odzyskania niepodległości (zob. § 10 Ztp – do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń). Oba sformułowania są poprawne składniowo – (1) odzyskanie (czego) niepodległości (kogo) Rzeczypospolitej Polskiej; (2) odzyskanie (czego) niepodległości (przez kogo) przez Rzeczpospolitą Polską. Należy jednak postulować ujednoczenie przepisów. Kierunek zmiany wyznaczać może powszechnie przyjęte sformułowanie „przez Rzeczpospolitą Polską” (zob. § 8 Ztp) jako precyzyjniejsze – wyraźnie wskazujące, że niepodległość została odzyskana przez Polskę.

Szymon Giderewicz

Główny legislator