



KANCELARIA SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 10 grudnia 2018 r.

Opinia do ustawy
o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski

(druk nr 1024)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest określenie zasad sprawowania opieki nad grobami weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, prowadzenia ewidencji grobów oraz udzielania dotacji celowych i przyznawania świadczeń pieniężnych na pokrycie kosztów sprawowania opieki nad tymi grobami.

Zgodnie z ustawą grobami weteranów walk o wolność i niepodległość Polski są groby:

- 1) osób, które walczyły o odzyskanie niepodległości Polski lub w obronie niepodległości i granic suwerennej Rzeczypospolitej Polskiej, biorąc udział w wojnach, działaniach zbrojnych i niepodległościowych oraz powstaniach narodowych w okresie od 1768 r. do 1963 r.,
- 2) funkcjonariuszy cywilnych władz powstań narodowych, administracji podziemnego Państwa Polskiego w okresie wojny 1939–1945, członków władz i Rządu Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie w latach 1939–1990, a także podziemnych niepodległościowych organizacji cywilnych w latach 1945–1956.

Przepisów ustawy nie stosuje się do grobów wojennych w rozumieniu ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (grobów otoczonych opieką państwa zgodnie z tą ustawą, niebędących grobami rodzinnymi).

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 72. posiedzeniu w dniu 22 listopada 2018 r. w oparciu o przedłożenie rządowe.

Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Komisja wprowadziła do projektu poprawki, które mieściły się w meritum przedłożenia rządowego. W trakcie drugiego czytania (na posiedzeniu Sejmu) zgłoszono pięć dodatkowych poprawek. Poprawki m. in. miały na celu skreślenie przepisu wyłączającego stosowanie kodeksu postępowania administracyjnego do procedury rozpatrywania wniosku o wpisanie grobu do ewidencji oraz wprowadzenia szeregu nowych zmian w nienowelizowanych projektem ustawie o grobach i cmentarzach wojennych oraz ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Poprawki zostały odrzucone w trzecim czytaniu. Ustawa została przyjęta w brzmieniu przedłożenia rządowego ze zmianami wynikającymi z poprawek komisji.

Ustawa została przekazana do Senatu w dniu 23 listopada 2018 r.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 2 ust. 3 ustawy.

Zgodnie z § 11 Zasad techniki prawodawczej w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych. Zgodnie z dobrymi praktykami legislacyjnymi do takich wypowiedzi należy zaliczyć przepisy określające wzajemne relacje pomiędzy ustawami, w ten sposób, że przepisy jednej ustawy nie naruszają przepisów innej ustawy¹.

Propozycja poprawki:

– w *art. 2 skreśla się ust. 3*;

2) art. 3 ust. 5 pkt 1 oraz art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy.

Wskazana jest zmiana zakładająca, że adres wnioskodawcy jest niezbędnym elementem wniosku o wpisanie grobu do ewidencji, nie tylko w przypadku wniosku składanego przez

¹ Dobre praktyki legislacyjne – publikacja Rządowego Centrum Legislacji uwzględniająca praktyki wypracowywane przez rządowe i parlamentarne służby legislacyjne, dostępna na ww.rcl.gov.pl.

osobę fizyczną, ale także wniosku składanego przez osobę prawną oraz zmiana zakładająca, że adres osoby prawnej powinien być ujawniony w ewidencji grobów.

Propozycja poprawek ujednotacza przepisy art. 3 ust. 5 pkt 1 oraz art. 4 ust. 1 pkt 4 z przepisami art. 8 ust. 4 pkt 1 oraz art. 9 ust. 2 ustawy.

Propozycja poprawek:

– w art. 3 w ust. 5 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) imię i nazwisko, miejsce zamieszkania i adres albo nazwę, siedzibę i adres wnioskodawcy;”;

– w art. 4 w ust. 1 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) imię i nazwisko, miejsce zamieszkania i adres albo nazwę, siedzibę i adres wnioskodawcy;”;

3) art. 3 ust. 9 ustawy.

Wskazana jest zmiana skreślająca zbędny fragment przepisu. Powszechnie obowiązujące przepisy powinny wyznaczać powinność określonego zachowania w obiektywnie zakreślonych okolicznościach, a nie poprzez odwołanie się do subiektywnych zapatrywań adresatów.

Propozycja poprawki:

– w art. 3 w ust. 9 skreśla się wyrazy „w ocenie wojewody”;

4) art. 8 ust. 1 ustawy.

Przepis art. 8 ust. 1 wskazujący na katalog podmiotów, sprawujących opiekę nad grobami weteranów, które mogą ubiegać się o dotację pomija osobę fizyczną. W ten sam sposób sformułowano katalog podmiotów składających wnioski o udzielenie dotacji (art. 8 ust. 3). Jednocześnie art. 8 ust. 4 stanowi, że wniosek o udzielenie dotacji zawiera w szczególności imię i nazwisko wnioskodawcy.

Powyższa niekonsekwencja ustawodawcy – sprzeczność pomiędzy art. 8 ust. 1 i 3, a art. 8 ust. 4 pkt 1 – może rodzić niejasności w stosowaniu przepisów. Wątpliwości te wzmacnia, z jednej strony, interpretacja przepisów przez cel i zakres przedmiotowy ustawy, czyli ustawy dotyczącej opieki nad grobami rodzinnymi (prywatnymi). Z drugiej strony, interpretacja ustawy przez cel i systemowe ujęcie dotacji celowej, jako dotacji skierowanej do

podmiotów o określonej strukturze organizacyjnej (wykonujących określone zadania, dysponującymi zasobami rzeczowymi i kadrowymi), a więc nie osób fizycznych.

Propozycja poprawki jednoznacznie przesądza, że dotacji z art. 8 nie będzie można udzielić osobie fizycznej, przyjmując, że w stosunku do osoby fizycznej znajdą zastosowanie „symetryczne” przepisy art. 9 ustawy dotyczące świadczenia pieniężnego na pokrycie kosztów sprawowania opieki nad grobem.

Propozycja poprawki:

– w art. 8 w ust. 4 w pkt 1 skreśla się wyrazy „imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres wnioskodawcy albo”;

5) art. 9 i art. 11 ust. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 do postępowań prowadzonych na podstawie ustawy nie znajdują zastosowania przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa). Takie rozwiązanie może budzić wątpliwości co do prawidłowej realizacji uprawnień przyznanych ustawą, w drodze niepełnej (szczętkowej) procedury, opartej jedynie na przepisach opiniowanej ustawy.

Po pierwsze, wątpliwość budzi niepełna procedura dokonywania wpisów do ewidencji grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski. I tak, np. opiniowana ustawa (w wyniku wyłączenia stosowania Kpa) nie stanowi o terminach na załatwienie sprawy (w jakim terminie Prezes IPN będzie zobligowany do rozpatrzenia wniosku), nie zawiera przepisów dotyczących postępowania dowodowego, przepisów dotyczących uprawnień strony w postępowaniu, terminów na wniesienie odwołania od decyzji Prezesa IPN do Kolegium Instytutu, zasad doręczania pism w postępowaniu oraz przepisów dotyczących wezwań strony i innych osób do udziału w postępowaniu, w tym do uzupełnienia braków wniosku, złożenia wyjaśnień, zeznań i dokumentów. Jedyny termin jaki przewiduje procedura wpisania grobu weterana do ewidencji, to czternastodniowy termin na odpowiedź wojewody, czy grób spełnia definicję grobu wojennego. Jednak również w tym przypadku ustawa nie rozstrzyga postępowania w przypadku, gdy wojewoda nie wydał odpowiedzi w terminie (brak domniemania milczącej „zgody” wojewody). Wyłączenie stosowania Kpa do rozstrzygnięć dotyczących wpisania grobu do ewidencji rodzi też będzie wątpliwość, na tle ewentualnego zaskarżenia rozstrzygnięcia do sądu administracyjnego – należy przesądzić, czy odmowa wpisania grobu do ewidencji przybierze (pomimo wyłączenia Kpa) formę decyzji

administracyjnej, czy też „innego aktu lub czynności administracji, jeżeli dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”.

Po drugie, zasadnicze wątpliwości budzi procedura przyznania osobie fizycznej świadczenia pieniężnego na pokrycie kosztów sprawowania opieki nad grobem. Poza wątpliwościami opisanymi przy procedurze wpisania grobu do ewidencji (terminy na załatwienie sprawy, uprawnienia strony w postępowaniu, postępowanie dowodowe, doręczenia i wezwania) oraz brakiem odwołania do organu wyższej instancji (w administracyjnym toku postępowania), przede wszystkim wątpliwość budzi przyjęcie, że przyznanie świadczenia nastąpi, nie w trybie Kpa, a **w drodze umowy**. Taka forma rozstrzygnięcia w zasadzie wyklucza możliwość zaskarżenia niekorzystnego rozstrzygnięcia, a tym samym, nie daje możliwości odwołania się od decyzji organu administracji ograniczającej uprawnienia przyznane ustawą (prawo do pokrycia kosztów opieki nad grobem) do sądu. Może to rodzić wątpliwości, co do zgodności procedury przyjętej art. 9, w zw. z art. 11 ust. 1 opiniowanej ustawy z konstytucyjnym prawem do sądu (art. 45 Konstytucji).

Jeżeli świadczenie ma być przyznane w drodze umowy, to w zasadzie w procedurze przyjętej opiniowaną ustawą brak jest jakiegokolwiek miejsca na rozstrzygnięcie odmawiające przyznania świadczenia (nie można odmówić przyznania świadczenia w drodze umowy). Brak aktu administracji odmawiającego przyznania świadczenia oznacza brak możliwości jego przyznania. Nawet jeżeli przyjąć, że Prezes IPN, pomimo braku podstawy do odmowy przyznania świadczenia w drodze decyzji, w tej formie będzie odmawiał przyznania świadczenia, a sądy administracyjne uznają taką praktykę i będą rozstrzygać sprawy odmawiające przyznania świadczenia, to w dalszym ciągu nie sposób zaskarżyć umowy, w której doszło do przyznania świadczenia. Tymczasem strona postępowania powinna mieć możliwość zaskarżenia decyzji organu administracji także co do wysokości przyznanego świadczenia oraz trybu kontroli, sposobu rozliczenia oraz warunków i sposobu zwrotu nieprzyznanego świadczenia.

Propozycja poprawek:

– w art. 9:

a) *skreśla się ust. 4,*

b) *w ust. 5:*

– *we wprowadzeniu do wyliczenia wyraz „Umowa” zastępuje się wyrazem „Decyzja”,*

- w pkt 2 wyraz „umowa” zastępuje się wyrazem „decyzja”,
- w pkt 4 wyraz „umowy” zastępuje się wyrazem „decyzji”,
- w pkt 6 wyraz „umową” zastępuje się wyrazem „decyzją”,
- w art. 11 skreśla się ust. 1;

6) art. 18 ustawy.

Wskazana jest zmiana skreślająca normatywnie zbędny przepis. Za wystarczający uznać należy przepis obligujący Prezesa IPN do prowadzenia ewidencji grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (przepis materialny art. 3 ustawy). Za niezasadny należy uznać odrębny przepis o utworzeniu ewidencji. Czynność konwencjonalną – utworzenie instytucji – należy odnosić bowiem jedynie do instytucji w rozumieniu podmiotowym (adresatów ustawy), a nie do instytucji prawnych – zob. § 35 Zasad techniki prawodawczej.

Propozycja poprawki:

– skreśla się art. 18.

Szymon Giderewicz

Główny legislator