

Warszawa, dnia 7 listopada 2016 r.

Opinia prawna

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach, ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (druk sejmowy nr 806)

I. Tezy opinii

- 1) Nie może być wątpliwości co do tego, że **idea ochrony dobrego imienia Państwa Polskiego i Narodu Polskiego także za pomocą instrumentów cywilnoprawnych jest jak najbardziej słuszna i zdecydowanie zasługuje na bezwzględne wsparcie – zwłaszcza w perspektywie aksjologii wyraźnie przyjmowanej przez Konstytucję RP.**
- 2) Opiniowany projekt może jednak rodzić wątpliwości i uwagi w zakresie, w jakim proponuje zmianę ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w szczególności: w zakresie, w jakim przewiduje dodanie rozdziału 6c po rozdziale 6b [art. 1 pkt 4) projektu].
- 3) Prawodawca zachowuje naturalnie możliwość wprowadzania na gruncie ustaw szczególnych rozwiązań różniących się od regulacji Kodeksu cywilnego (także: od regulacji Kodeksu postępowania cywilnego). Nie zachodzi pomiędzy nimi stosunek hierarchicznego podporządkowania, i z tego punktu widzenia kwestia badania zgodności rozwiązań ustawy szczególnej z regulacjami kodeksowymi

jawi się jako zasadniczo bezprzedmiotowa; może być rozważana najwyżej w perspektywie funkcjonalnego znaczenia regulacji kodeksowych.

- 4) Model odpowiedzialności wynikającej z naruszenia dóbr osobistych został jednakże zaprojektowany w Kodeksie cywilnym dla osób, które mogą być podmiotami stosunków cywilnoprawnych. Według aktualnego stanu prawnego (którego analizowany projekt, w jego aktualnym kształcie, nie zmienia) nie należą do nich ani „Rzeczpospolita Polska” – która w badanej perspektywie nie może być oczywiście w prosty sposób utożsamiana ze Skarbem Państwa (jako osobą prawną) – ani też: „Naród Polski”. Tym samym, w aktualnym stanie prawnym, przynajmniej za wątpliwą wypadłoby uznać praktykę stosowania reguł dotyczących stosunków cywilnoprawnych, i podmiotów tych stosunków – w szczególności w zakresie ochrony dóbr osobistych - do: Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego.
- 5) Wskazanego problemu nie rozwiązuje - ani nawet nie łagodzi - założenie, że będzie to stosowanie „odpowiednie”; wręcz przeciwnie: próba realizacji koncepcji „odpowiedniego stosowania” może jedynie prowadzić do multiplikacji problemów, trudności i wątpliwości. Podkreślić w tym kontekście wypada, że już kwestia ochrony dóbr osobistych osób prawnych (także: tzw. niepełnych osób prawnych) – a zwłaszcza: kwestia ochrony ewentualnych dóbr osobistych Skarbu Państwa – rodzi liczne wątpliwości, spory i kontrowersje, i to zarówno w doktrynie, jak i w praktyce orzeczniczej sądów. Stosowanie rozwiązań kodeksowych dotyczących ochrony dóbr osobistych w jeszcze szerszym zakresie, to jest: w odniesieniu do bytów, które w ogóle nie są uznawane za podmioty stosunków cywilnoprawnych – przynajmniej w aktualnym stanie prawnym – wypada zatem uznać za mocno problematyczne.
- 6) Nie jest zasadne stanowienie takich regulacji, w odniesieniu do których można rozsądnie prognozować, że będą one generować zasadnicze trudności i komplikacje w zakresie praktyki stosowania prawa. Operacja rozciągnięcia rozwiązań cywilistycznych na stosunki, które według aktualnego stanu prawnego sytuują się w istocie poza sferą regulacji cywilnoprawnych wynikających z

Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego, powinna zostać przeprowadzona w sposób rozważny i przemyślany – nie może ona polegać na transpozycji mechanicznej i bezrefleksyjnej, rezygnującej z antycypacji konsekwencji, jakie może wywoływać w zakresie praktyki orzeczniczej sądów.

7) Projektodawca powinien podjąć trud przedstawienia takiego projektu uregulowania rozważanej materii, by nie przesunąć ciężaru rozstrzygnięcia zagadnień wyjątkowo problematycznych na sądy, by nie narażać praktyki sądowego stosowania prawa na trudne, a wręcz wątpliwe zabiegi interpretacyjne, których rezultatem może być też powszechne oddalanie pozwów – wobec lakoniczności i niejasności regulacji przewidzianej w Rozdziale 6c opiniowanej noweli. Warto podkreślić przy tym, że przedmiotem regulacji mają być przepisy ustanawiające jeden z możliwych rodzajów odpowiedzialności prawnej – jako takie, powinny zachowywać szczególną precyzję i klarowność.

8) W toku dalszych prac nad projektem na szczególne rozważenie może zasługiwać opcja wyraźnego i jednoznacznego rozstrzygnięcia w noweli, że:

- 1) Państwu Polskiemu i Narodowi Polskiemu przysługują dobra osobiste w rozumieniu Kodeksu cywilnego;
- 2) w zakresie ochrony dóbr osobistych Państwo Polskie i Naród Polski traktowane są jak podmioty stosunków cywilnoprawnych i przysługuje im zdolność sądowa;
- 3) sprawy o ochronę dóbr osobistych Państwa Polskiego i Narodu Polskiego są uznawane za sprawy cywilne, i stosuje się do nich przepisy Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu postępowania cywilnego – w przypadkach gdy staje się to konieczne, stosuje się je odpowiednio.

- 9) Uwagi i wątpliwości może rodzić także projektowana treść nowego art. 55a ust. 3 [art. 1 pkt 5) projektu] – mając na uwadze konstrukcję i strukturę przestępstwa przewidzianego w nowym art. 55a ust. 1 i ust. 2 ustawy, oraz funkcje, jakie wskazane przepisy mają pełnić, wyłączenie przewidziane w art. 55a ust. 3 ustawy może zostać uznane za pozbawione ważnego uzasadnienia merytorycznego i logicznego; nie zostało ono zresztą wystarczająco uzasadnione przez projektodawcę.
- 10) Zmiany w zakresie **ustawy o grobach i cmentarzach wojennych** - zwłaszcza w kontekście okoliczności podniesionych przez projektodawcę w ich uzasadnieniu – **mogą być uznane za zasadne i nie rodzą uwag**.
- 11) Zmiany w zakresie **ustawy o muzeach** - zwłaszcza w kontekście okoliczności podniesionych przez projektodawcę w ich uzasadnieniu – **mogą być uznane za zasadne i nie rodzą uwag** (poza tym, że w projektowanym art. 6b ust. 6 pomyłona została numeracja poszczególnych punktów).
- 12) Zmiany w zakresie **ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary** - zwłaszcza w kontekście okoliczności podniesionych przez projektodawcę w ich uzasadnieniu – **mogą być uznane za zasadne i nie rodzą uwag**.
- 13) Zmiany w zakresie **ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej** – zwłaszcza w kontekście okoliczności podniesionych przez projektodawcę w ich uzasadnieniu – **mogą być uznane za zasadne i nie rodzą uwag**.

II. Przedmiot opinii

Do Biura Analiz Sejmowych wpłynęło zamówienie na wykonanie opinii w sprawie projektu ustawy (druk sejmowy nr 806) o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o

grobach i cmentarzach wojennych, ustawy o muzeach, ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary oraz ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (zamówienie z dnia 13 października br.).

W nawiązaniu do wyżej powołanego zamówienia, do Biura Analiz Sejmowych wpłynęło nadto pismo Pana Posła Stanisława Piotrowicza – Przewodniczącego Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka, z dnia 14 października br. W treści tegoż pisma, Pan Przewodniczący zwraca się o wykonanie opinii szczegółowej na temat zgodności rozwiązań - zaproponowanych w wyżej powołanym rządowym projekcie ustawy – z Konstytucją oraz z zasadami prawa i procedury cywilnej, w szczególności: projektowanego rozdziału 6c z art. 33 Kodeksu cywilnego oraz art. 61 i 199 Kodeksu postępowania cywilnego.

III. Istota i zakres projektowanych zmian

Stanowiący przedmiot opinii projekt przewiduje wprowadzenie następujących zmian w zakresie obowiązujących ustaw:

A. ustawa z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu:

- 1) przewiduje się dodanie w art. 1 po pkt 2 pkt 2a w brzmieniu:
„2a) ochronę dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego;”;
- 2) przewiduje się nadanie art. 45a brzmienia:
„Art. 45a. Prokurator oddziałowej komisji wszczyna śledztwo w sprawach o przestępstwa określone w art. 54, art. 55 i art. 55a.”;
- 3) przewiduje się uchylenie art. 53n;
- 4) przewiduje się, że po rozdziale 6b dodany zostanie rozdział 6c, który otrzyma następujące brzmienie:

„Rozdział 6c

Ochrona dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego

Art. 53o. Do ochrony dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego odpowiednie zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 i 585) o ochronie dóbr osobistych. Powództwo o ochronę dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej lub Narodu Polskiego może wytoczyć organizacja pozarządowa w zakresie swoich zadań statutowych. Odszkodowanie lub zadośćuczynienie przysługują Skarbowi Państwa.

Art. 53p. Powództwo o ochronę dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej lub Narodu Polskiego może wytoczyć również Instytut Pamięci Narodowej.

Art. 53r. Przepisy art. 53o i art. 53p mają zastosowanie niezależnie od tego, jakie prawo jest właściwe”;

- 5) przewiduje się, że po art. 55 dodane zostaną art. 55a i art. 55b o następującym brzmieniu:

„Art. 55a. 1. Kto publicznie i wbrew faktom przypisuje Narodowi Polskiemu lub Państwu Polskiemu odpowiedzialność lub współodpowiedzialność za popełnione przez III Rzeszę Niemiecką zbrodnie nazistowskie określone w art. 6 Karty Międzynarodowego Trybunału Wojskowego załączonej do Porozumienia międzynarodowego w przedmiocie ścigania i karania głównych przestępców wojennych Osi Europejskiej, podpisanego w Londynie dnia 8 sierpnia 1945 r. (Dz. U. z 1947 r. poz. 367) lub za inne

przestępstwa stanowiące zbrodnie przeciwko pokojowi, ludzkości lub zbrodnie wojenne lub w inny sposób rażąco pomniejsza odpowiedzialność rzeczywistych sprawców tych zbrodni, podlega karze grzywny lub karze pozbawienia wolności do lat 3. Wyrok jest podawany do publicznej wiadomości.

2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega karze grzywny lub karze ograniczenia wolności.

3. Nie popełnia przestępstwa sprawca czynu zabronionego określonego w ust. 1 i 2, jeżeli dopuścił się tego czynu w ramach działalności artystycznej lub naukowej.

Art. 55b. Niezależnie od przepisów obowiązujących w miejscu popełnienia czynu zabronionego niniejszą ustawę stosuje się do obywatela polskiego oraz cudzoziemca w razie popełnienia przestępstw, o których mowa w art. 55 i art. 55a”.

B. ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych – przewiduje się, że w art. 6 po ust. 4b dodane zostaną ust. 4c–4o w brzmieniu:

„4c. Podmioty, o których mowa w ust. 4 i 4b, mogą ubiegać się o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie zadań związanych z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi.

4d. Dotacja na zadania związane z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi może obejmować nakłady konieczne na:

- 1) wykonywanie czynności związanych z poszukiwaniem, budową, remontem, przeniesieniem i utrzymaniem grobów i cmentarzy wojennych;

- 2) niezbędne czynności dodatkowe mające na celu doprowadzenie do realizacji celów, o których mowa w pkt 1;
- 3) prowadzenie badań naukowych, ekshumacji i badań archeologicznych związanych z grobami i cmentarzami wojennymi.

4e. Dotacja może być udzielona w wysokości do 50% nakładów koniecznych na wykonanie zadań, o których mowa w ust. 4d.

4f. Jeżeli grób lub cmentarz wojenny ma wyjątkową wartość historyczną, w szczególności potwierdzoną objęciem jedną z form ochrony wskazaną w art. 7 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 oraz z 2015 r. poz. 397, 774 i 1505), dotacja może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie zadań, o których mowa w ust. 4d.

4g. Jeżeli stan zachowania grobu lub cmentarza wojennego wymaga niezwłocznego podjęcia zadań, o których mowa w ust. 4d, dotacja może być udzielona w wysokości do 100% nakładów koniecznych na wykonanie tych zadań.

4h. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo wojewody, może udzielić dotacji podmiotom, o których mowa w ust. 4 i 4b, na ich wniosek. Wojewoda wyraża opinię w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o jej wyrażenie.

4i. Wniosek o udzielenie dotacji zawiera w szczególności:

- 1) imię, nazwisko, miejsce zamieszkania i adres wnioskodawcy lub nazwę, siedzibę i adres jednostki organizacyjnej będącej wnioskodawcą;
- 2) określenie organu, u którego wnioskodawca ubiega się o udzielenie dotacji;
- 3) rodzaj zadania i wskazanie grobu lub cmentarza wojennego, którego dotyczy, wraz z danymi adresowymi, o ile dane te można ustalić;
- 4) określenie wysokości dotacji, o którą ubiega się wnioskodawca;
- 5) harmonogram realizacji zadania;
- 6) oświadczenie wnioskodawcy o dysponowaniu zasobami rzeczowymi i kadrowymi zapewniającymi prawidłową realizację zadania;
- 7) kosztorys całkowitych kosztów realizacji zadania.

4j. Dotacji udziela się na podstawie umowy zawartej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego z podmiotami, o których mowa w ust. 4 i 4b.

4k. Umowa o udzielenie dotacji na dofinansowanie zadań, które zostaną przeprowadzone w roku złożenia wniosku o udzielenie dotacji lub w roku następującym po roku złożenia tego wniosku, zawiera:

- 1) zakres planowanego zadania i termin jego realizacji;
- 2) wskazanie grobu lub cmentarza wojennego, którego umowa dotyczy;
- 3) wysokość udzielonej dotacji oraz termin i tryb jej płatności;
- 4) tryb kontroli wykonania umowy;
- 5) sposób rozliczenia dotacji;
- 6) warunki i sposób zwrotu niewykorzystanej dotacji albo dotacji wykorzystanej niezgodnie z przeznaczeniem.

4l. Umowa o udzielenie dotacji na zadania przeprowadzone w okresie 3 lat poprzedzających rok złożenia wniosku zawiera:

- 1) zakres wykonanych zadań i termin ich wykonania;
- 2) wskazanie grobu lub cmentarza wojennego, którego umowa dotyczy;
- 3) wysokość dotacji oraz termin jej płatności;
- 4) tryb kontroli wykonania umowy;
- 5) sposób rozliczenia dotacji.

4m. Dotacja może być udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych na zadania związane z opieką nad grobami i cmentarzami wojennymi, które zostaną dokonane w roku złożenia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie dotacji lub w roku następującym po roku złożenia tego wniosku.

4n. Wniosek o udzielenie dotacji rozpatruje się w terminie 3 miesięcy od dnia jego otrzymania. Przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie dotacji nie mają zastosowania przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868 i 996).

4o. Dochodzenie przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego należności wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych z tytułu niewykorzystania lub wykorzystania niezgodnego z przeznaczeniem udzielonej dotacji następuje w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji”.

C. ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. **o muzeach** – przewiduje się, że po art. 6a dodany zostanie art. 6b w brzmieniu:

„Art. 6b. 1. Osobie fizycznej, osobie prawnej i jednostce organizacyjnej zasłużonym dla idei pamięci narodowej nadaje się medal »Opiekun Miejsc Pamięci Narodowej«, zwany dalej »medalem«.

2. Medal nadaje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego z własnej inicjatywy albo na wniosek Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, organizacji społecznej lub innej jednostki organizacyjnej, zajmujących się upamiętnianiem i opieką nad miejscami pamięci narodowej.

3. Wniosek o nadanie medalu zawiera w szczególności następujące dane podmiotu, którego dotyczy:

- 1) imię, nazwisko, imię ojca, datę i miejsce urodzenia, wykształcenie oraz miejsce zamieszkania osoby fizycznej albo
- 2) nazwę, siedzibę, adres osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej.

4. Podmiot, któremu nadano medal, otrzymuje odznakę medalu oraz legitymację potwierdzającą jego nadanie.

5. Duplikat legitymacji potwierdzającej nadanie medalu wydaje się nieodpłatnie w przypadku zniszczenia lub utraty legitymacji potwierdzającej nadanie medalu.

6. Minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego określi, w drodze rozporządzenia:

- 1) wzór wniosku o nadanie medalu,
- 2) tryb postępowania w sprawach o nadanie medalu, okoliczności wręczenia odznaki medalu oraz legitymacji potwierdzającej nadanie medalu,
- 4) sposób noszenia i przechowywania odznaki medalu,
- 5) tryb wydawania i sposób wydawania duplikatu legitymacji potwierdzającej nadanie medalu,
- 6) wzory odznaki medalu oraz legitymacji potwierdzającej nadanie medalu – uwzględniając konieczność zapewnienia sprawności postępowania w

sprawach o nadanie medalu oraz godnego i uroczystego uhonorowania osób oraz jednostek organizacyjnych, którym jest nadawany medal”.

D. ustawa z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary – przewiduje się, że w art. 16 w ust. 1 po pkt 9a zostanie dodany pkt 9b w brzmieniu:

„9b) określone w art. 55 i art. 55a ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2016 r. poz. 152, 178, 677 i 749);”.

E. ustawa z dnia 1 kwietnia 2016 roku o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej – przewiduje się następujące zmiany:

1) w zakresie art. 2:

a) uchylenie ust. 2,

b) nadanie ust. 3 brzmienia:

„3. Opinia, o której mowa w ust. 1, jest przedstawiana niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 2 tygodni od dnia doręczenia żądania wojewody. Oczekiwanie na opinię wstrzymuje bieg terminu na stwierdzenie nieważności aktu”;

2) nadanie art. 6 ust. 3 brzmienia:

„3. Wydanie zarządzenia zastępczego, o którym mowa w ust. 2, wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej niezgodność nazwy

obowiązującej w dniu wejścia w życie ustawy z art. 1. Przepis art. 2 ust. 3 stosuje się odpowiednio”.

IV. Podstawowe cele projektowanych zmian

Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu opiniowanej ustawy, od wielu lat w obiegu publicznym, także za granicą, pojawiają się takie określenia jak: „polskie obozy śmierci”, „polskie obozy zagłady”, „polskie obozy koncentracyjne”. Zdarza się, że takich określeń wielokrotnie używają te same osoby lub tytuły prasowe bądź stacje telewizyjne lub radiowe. Pojawiają się także wydawnictwa oraz programy, które świadomie fałszują historię, zwłaszcza najnowszą. Nie ulega wątpliwości, że tego typu wypowiedzi są sprzeczne z prawdą historyczną. Jednocześnie wywołują one poważne skutki, godząc bezpośrednio w dobre imię Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego. Działają destrukcyjnie na wizerunek Rzeczypospolitej Polskiej, zwłaszcza za granicą. Powodują u odbiorców wrażenie, że odpowiedzialność za popełnienie zbrodni III Rzeszy Niemieckiej ponosi Naród Polski i Państwo Polskie.

Wobec faktu, że w dyskursie publicznym ciągle powtarzają się wypowiedzi sugerujące udział, organizację lub odpowiedzialność Narodu Polskiego i Państwa Polskiego za popełnienie zbrodni III Rzeszy Niemieckiej, konieczne jest stworzenie skutecznych narzędzi prawnych, pozwalających prowadzić wytrwałą i konsekwentną politykę historyczną Polskich Władz w zakresie przeciwdziałania fałszowaniu polskiej historii i ochrony dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego. Temu służyć mają zmiany zaprojektowane w odniesieniu do ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ustawy z dnia 28 października 2002 roku o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.

Jak dalej podniesiono w uzasadnieniu opiniowanego projektu ustawy, na poziomie bardziej szczegółowym proponowane zmiany zmierzają do wykreślenia z ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu przepisu upoważniającego Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej do nadawania medalu „Opiekun Miejsc Pamięci Narodowej”, z

jednoczesnym przeniesieniem kompetencji do nadawania tegoż medalu na rzecz Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Proponowana zmiana jest logiczną konsekwencją art. 14 ustawy z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej – pozostawia ona sprawy opieki nad miejscami pamięci w dziale kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, co dodatkowo potwierdzają zmiany wynikające z nowego art. 6a ustawy z dnia 21 listopada 1996 roku o muzeach.

Z kolei projektowana zmiana w ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych ma wypełnić lukę powstałą po wejściu w życie ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 roku o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw w zakresie realizacji zadań wykonywanych dotychczas przez Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, likwidowaną na mocy tej ustawy, w zakresie możliwości dotowania opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi. Obowiązujący obecnie art. 6 ust. 4b ustawy o grobach i cmentarzach wojennych daje ministrowi właściwemu do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego prawo do przekazywania środków finansowych na tę opiekę, ale nie precyzuje trybu przekazywania. Najważniejszym mechanizmem, z którego korzysta minister - w zakresie przekazywania środków podmiotom zewnętrznym - są programy funkcjonujące w ramach mecenatu Państwa, ale możliwość zastosowania tych trybów jest ograniczona do dotowania działań z zakresu działalności kulturalnej, do której opieka nad grobami i cmentarzami wojennymi formalnie nie należy. W związku z powyższym - w celu określenia trybu przyznawania środków na tę opiekę - konieczne jest dodanie stosownych przepisów zawierających rozwiązania analogiczne jak w przepisach z zakresu opieki nad zabytkami.

Zmiana projektowana na gruncie ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 roku o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej jest związana z likwidacją Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa i przejściem jej kompetencji przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego na mocy ustawy z dnia 29 kwietnia 2016 roku o zmianie ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu oraz niektórych innych ustaw. Konieczna jest modyfikacja przepisów ustawy z dnia 1 kwietnia 2016 roku o zakazie

propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, gdyż zawierają one odwołania do zadań wcześniej realizowanych przez Radę.

V. Stanowisko wobec opiniowanego projektu ustawy

Szczegółowa analiza zmian przewidzianych przez opiniowany projekt ustawy – a bliżej przedstawionych w pkt. III niniejszej opinii - skłania do sformułowania następujących wniosków:

- 1) zmiany w zakresie **ustawy o grobach i cmentarzach wojennych** - zwłaszcza w kontekście okoliczności podniesionych przez projektodawcę w ich uzasadnieniu – **mogą być uznane za zasadne i nie rodzą uwag**;
- 2) zmiany w zakresie **ustawy o muzeach** - zwłaszcza w kontekście okoliczności podniesionych przez projektodawcę w ich uzasadnieniu – **mogą być uznane za zasadne i nie rodzą uwag** (poza tym, że w projektowanym art. 6b ust. 6 pomyłona została numeracja poszczególnych punktów);
- 3) zmiany w zakresie **ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary** - zwłaszcza w kontekście okoliczności podniesionych przez projektodawcę w ich uzasadnieniu – **mogą być uznane za zasadne i nie rodzą uwag**;
- 4) zmiany w zakresie **ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej** – zwłaszcza w kontekście okoliczności podniesionych przez projektodawcę w ich uzasadnieniu – **mogą być uznane za zasadne i nie rodzą uwag**.

Pewne wątpliwości i uwagi może natomiast rodzić opiniowany projekt w zakresie, w jakim proponuje zmianę ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o

Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, w szczególności: w zakresie, w jakim przewiduje dodanie rozdziału 6c po rozdziale 6b [art. 1 pkt 4) projektu].

Wątpliwości i uwagi może generować nadto projektowana treść nowego art. 55a ust. 3 [art. 1 pkt 5) projektu] – mając na uwadze konstrukcję i strukturę przestępstwa przewidzianego w nowym art. 55a ust. 1 i ust. 2 ustawy, oraz funkcje, jakie wskazane przepisy mają pełnić, wyłączenie przewidziane w art. 55a ust. 3 ustawy może zostać uznane za pozbawione ważnego uzasadnienia merytorycznego i logicznego; nie zostało ono zresztą wystarczająco uzasadnione przez projektodawcę.

Mając na uwadze treść powołanego na wstępie wniosku o wykonanie opinii szczegółowej na temat zgodności przewidzianych w rządowym projekcie rozwiązań z Konstytucją oraz z zasadami prawa i procedury cywilnej – w szczególności: projektowanego rozdziału 6c z art. 33 Kodeksu cywilnego oraz art. 61 i 199 Kodeksu postępowania cywilnego – w charakterze uwagi wstępnej, podkreślić najpierw wypada, że prawodawca zachowuje naturalnie możliwość wprowadzania na gruncie ustaw szczególnych rozwiązań różniących się od regulacji Kodeksu cywilnego (także: od regulacji Kodeksu postępowania cywilnego). Nie zachodzi pomiędzy nimi stosunek hierarchicznego podporządkowania, i z tego punktu widzenia kwestia badania zgodności rozwiązań ustawy szczególnej z regulacjami kodeksowymi jawi się jako zasadniczo bezprzedmiotowa; może być rozważana najwyżej w perspektywie funkcjonalnego znaczenia regulacji kodeksowych.

Wcześniej wspomniana wątpliwość wynika jednak przede wszystkim stąd, że w związku z treścią art. 1 pkt 4) analizowanego projektu, ustawa o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu ma zostać uzupełniona między innymi nowym art. 53o, a jeden z jego przepisów ma stanowić, że:

„Do ochrony dobrego imienia Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego odpowiednie zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 23

kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 i 585) o ochronie dóbr osobistych”.

Wobec cytowanej treści przepisu, wypada podkreślić przede wszystkim, że model odpowiedzialności wynikającej z naruszenia dóbr osobistych został zaprojektowany w Kodeksie cywilnym dla osób, które mogą być podmiotami stosunków cywilnoprawnych. Zdaniem Autora niniejszej opinii, według aktualnego stanu prawnego (którego analizowany projekt, w jego aktualnym kształcie, nie zmienia) nie należą do nich ani „Rzeczpospolita Polska” – która w badanej perspektywie nie może być oczywiście w prosty sposób utożsamiana ze Skarbem Państwa (jako osobą prawną) – ani też: „Naród Polski”. Tym samym, w aktualnym stanie prawnym, przynajmniej za wątpliwą wypadałoby uznać praktykę stosowania reguł dotyczących stosunków cywilnoprawnych, i podmiotów tych stosunków – w szczególności w zakresie ochrony dóbr osobistych - do: Rzeczypospolitej Polskiej i Narodu Polskiego.

Zdaniem autora niniejszej opinii, wskazanego problemu nie rozwiązuje - ani nawet nie łagodzi - założenie, że będzie to stosowanie „odpowiednie”; wręcz przeciwnie: próba realizacji koncepcji „odpowiedniego stosowania” może jedynie prowadzić do multiplikacji problemów, trudności i wątpliwości. Podkreślić w tym kontekście wypada, że już kwestia ochrony dóbr osobistych osób prawnych (także: tzw. niepełnych osób prawnych) – a zwłaszcza: kwestia ochrony ewentualnych dóbr osobistych Skarbu Państwa – rodzi liczne wątpliwości, spory i kontrowersje, i to zarówno w doktrynie, jak i w praktyce orzeczniczej sądów. Stosowanie rozwiązań kodeksowych dotyczących ochrony dóbr osobistych w jeszcze szerszym zakresie, to jest: w odniesieniu do bytów, które w ogóle nie są uznawane za podmioty stosunków cywilnoprawnych – przynajmniej w aktualnym stanie prawnym – wypada zatem uznać za mocno problematyczne. Z uzasadnienia projektu ustawy wynika zresztą, iż projektodawca miał świadomość skali problemów i trudności ujawniających się już nawet w kontekście ochrony dóbr osobistych tych osób, które bezspornie są podmiotami stosunków cywilnoprawnych, innymi jednak niż osoby fizyczne.

Według stanowiska autora niniejszej opinii, nie jest zasadne stanowienie takich regulacji, w odniesieniu do których można rozsądnie prognozować, że będą one generować zasadnicze trudności i komplikacje w zakresie praktyki stosowania prawa. Operacja rozciągnięcia rozwiązań cywilistycznych na stosunki, które według aktualnego stanu prawnego sytuują się w istocie poza sferą regulacji cywilnoprawnych wynikających z Kodeksu cywilnego i Kodeksu postępowania cywilnego, powinna zostać przeprowadzona w sposób rozważny i przemyślany – nie może ona polegać na transpozycji mechanicznej i bezrefleksyjnej, rezygnującej z antycypacji konsekwencji, jakie może wywoływać w zakresie praktyki orzeczniczej sądów.

Zasadnym może być zatem ponowne przemyślenie przez projektodawcę jaki model odpowiedzialności chce realizować w przedmiotowym zakresie – i rozważenie przez projektodawcę konieczności precyzyjnego uregulowania tego modelu na gruncie projektowanej ustawy.

Warto nadmienić w tym kontekście, że ważnym może być uwzględnienie przy tym, iż te same cele, które realizowane są w ramach postępowań cywilnych, w znaczącym zakresie mogą być realizowane także w ramach postępowań karnych.

Uwagi wyżej przedstawione, dotyczące kluczowej kwestii materialnoprawnej, implikują ocenę rozwiązań stanowiących dalej idące konsekwencje wyżej eksponowanego projektu przepisu art. 53o: w aktualnym stanie prawnym, i wobec bardzo ograniczonego zakresu jego zmiany merytorycznej, także one mogą być uznane za generujące istotne wątpliwości.

W charakterze konkluzji generalnej, wypada podkreślić przede wszystkim, iż nie może być wątpliwości co do tego, że **idea ochrony dobrego imienia Państwa Polskiego i Narodu Polskiego także za pomocą instrumentów cywilnoprawnych jest jak najbardziej słuszna i zdecydowanie zasługuje na bezwzględne wsparcie – zwłaszcza w perspektywie aksjologii wyraźnie przyjmowanej przez Konstytucję RP.** Jednak, według stanowiska autora niniejszej opinii, **projektodawca powinien podjąć trud przedstawienia takiego projektu uregulowania rozważanej materii, by nie przesunąć ciężaru**

rozstrzygnięcia zagadnień wyjątkowo problematycznych na sądy, by nie narażać praktyki sądowego stosowania prawa na trudne, a wręcz wątpliwe zabiegi interpretacyjne, których rezultatem może być też powszechne odrzucanie pozwów – wobec lakoniczności i niejasności regulacji przewidzianej w Rozdziale 6c opiniowanej noweli. **Warto podkreślić przy tym, że przedmiotem regulacji mają być przepisy ustanawiające jeden z możliwych rodzajów odpowiedzialności prawnej – jako takie, powinny zachowywać szczególną precyzję i klarowność.**

Zdaniem autora niniejszej opinii, w toku dalszych prac nad projektem na szczególne rozważenie może zasługiwać opcja wyraźnego i jednoznacznego rozstrzygnięcia w noweli, że:

- 1) Państwu Polskiemu i Narodowi Polskiemu przysługują dobra osobiste w rozumieniu Kodeksu cywilnego;
- 2) w zakresie ochrony dóbr osobistych Państwo Polskie i Naród Polski traktowane są jak podmioty stosunków cywilnoprawnych i przysługuje im zdolność sądowa;
- 3) sprawy o ochronę dóbr osobistych Państwa Polskiego i Narodu Polskiego są uznawane za sprawy cywilne, i stosuje się do nich przepisy Kodeksu cywilnego oraz Kodeksu postępowania cywilnego – w przypadkach gdy staje się to konieczne, stosuje się je odpowiednio.

Autor:

Jarosław Wyrembak

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

