

Warszawa, dnia 26 października 2020 r.

BAS-WAP-1880/20

Pan Poseł
Sławomir Jan Piechota
Przewodniczący Komisji
do Spraw Petycji

Opinia prawna
dotycząca petycji nr BKSP-145-IX-176/20 w sprawie zmiany ustawy o grobach
i cmentarzach wojennych

I. Treść i cel petycji

Petycja nr 145-IX-176/20 została wniesiona przez osobę fizyczną. Wnoszący wyraził zgodę na ujawnienie w Systemie Informacyjnym Sejmu danych osobowych w postaci imienia i nazwiska. Przedmiotem petycji jest żądanie dokonania zmiany ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych¹ w zakresie art. 9 przez nadanie mu brzmienia: „Art. 9. Kto naruszy postanowienia art. 4 ust. 2 i art. 5 oraz kto zachowuje się na cmentarzu lub grobie wojennym w sposób nie licujący z powagą miejsca, jeżeli czyn nie stanowi przestępstwa, podlegającego karze surowszej, ulega karze aresztu i grzywny lub jednej z tej kar.” W ocenie Wnioskodawcy „sankcja z art. 9 wymaga dostosowania do obecnego systemu kar za wykroczenia” oraz „[j]ednocześnie powaga czynu przemawia za stosowaniem kary aresztu”.

Ponadto, przedmiotem petycji jest postulat uchylecia z ustawy o grobach i cmentarzach wojennych art. 3 jako bezprzedmiotowego oraz art. 11, ponieważ „nie wymienia się obecnie organu wykonującego ustawę”.

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

Petycja dotyczy zmiany ustawy przez Sejm. Zgodnie z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast stosownie do art. 118 ust. 1 Konstytucji RP inicjatywa

¹T.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2337, dalej jako: ustawa o grobach i cmentarzach wojennych.

ustawodawcza przysługuje m.in. posłom. Artykuł 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu, w związku z art. 112 Konstytucji RP, precyzuje, że poselskie projekty ustaw mogą być wnoszone przez komisje sejmowe lub grupę co najmniej 15 posłów podpisujących projekt. Uwzględniając powyższe należy uznać, iż 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 z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

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

Ad 1.

Zgodnie z art. 9 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych „Kto naruszy postanowienia art. 4 ust. 2 i art. 5 oraz kto zachowuje się na cmentarzu lub grobie wojennym w sposób nie liczący z powagą miejsca, jeżeli czyn nie stanowi przestępstwa, podlegającego karze surowszej, ulega w drodze administracyjnej karze aresztu do 6 tygodni i grzywny do 500 zł lub jednej z tych kar”.

Wskazać jednakże należy, że w związku z m.in. zmianą systemu pieniężnego oraz denominacją złotego, jaka nastąpiła w okresie obowiązywania ww. ustawy, sprawcy wykroczenia z art. 9 można obecnie wymierzyć karę grzywny do kwoty 375 zł. Górna granica grzywny w kwocie 375 zł została ustalona w oparciu o art. 3 ust. 1 lit. a ustawy z dnia 12 lipca 1995 r. o zmianie Kodeksu karnego, Kodeksu karnego wykonawczego oraz o podwyższeniu dolnych i górnych granic grzywien i nawiązek w prawie karnym², która weszła w życie z dniem 20 listopada 1995 r. Z kolei kara aresztu do 6 tygodni została uchylona na podstawie art. X § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń³ z dniem 1 stycznia 1972 r.

Mając powyższe na względzie należy wskazać, że wykładnia językowa sankcji określonej w art. 9 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych odbiega od jej treści normatywnej, ustalonej w oparciu o wykładnię systemową. Postulowana zmiana ma zatem charakter porządkujący.

Odnosząc się natomiast do propozycji wnioskodawcy dotyczącej przywrócenia uchylonej kary aresztu z art. 9 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, należy wskazać, że kwestia ta mieści się zasadniczo w granicach swobody ustawodawcy.

² Dz. U. Nr 95, poz. 475.

³ Dz. U. 1971 nr 12 poz. 115.

Zgodnie z uzasadnieniem petycji, asumptem do zaproponowanych zmian jest fakt, że „powaga czynu przemawia za stosowaniem kary aresztu, nawet jeśli przepisy wprowadzające Kodeks wykroczeń ją uchylili”.

Ustawodawca dokonując modyfikacji stopnia surowości kar założonych w ustawie, wyznacza jednocześnie kierunki polityki karnej, która w praktyce realizowana jest przez wymiar sprawiedliwości. Polityka karna państwa wiąże się z tworzeniem i odpowiednim stosowaniem środków prawnych o charakterze karnym, ukierunkowanych na zwalczanie zjawisk społecznie szkodliwych noszących znamiona przestępstw⁴. Wskazać zatem należy, że prowadzona polityka karna państwa może uzasadniać wprowadzanie modyfikacji w zakresie zarówno klasyfikacji określonych czynów zabronionych, jak i rodzaju oraz stopnia surowości kar przewidzianych za te czyny. Zmiany w zakresie kształtowania stopnia surowości obowiązujących kar mogą natomiast być kształtowane w kierunku obniżenia jak i podniesienia stopnia surowości zagrożenia karnego.

Kształtowanie polityki karnej państwa powinno opierać się o analizę aktualnego, jak i przewidywanego stopnia społecznej szkodliwości czynów, w związku z którymi ustawodawca chce wprowadzić mechanizmy oddziaływania karnego. Stwierdzenie zaistnienia faktycznego zagrożenia dóbr pozostających pod ochroną prawa uzasadnia tym samym podejmowanie przez państwo wszelakich decyzji kryminalizacyjnych. Stwierdzenie to jednakże powinno być oparte o odpowiednie źródła, takie jak m.in. przeprowadzenie odpowiednich statystyk, badań naukowych, czy badań aktowych, jako podstaw leżących w uzasadnieniu ww. decyzji.

Wobec powyższego, rozstrzygające co do zasadności modyfikacji sankcji z art. 9 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych w kształcie zaproponowanym przez Wnioskodawcę powinny okazać się ustalenia dokonane na podstawie metod naukowych, legitymowanych przez naukę prawa karnego, takich jak przeprowadzenie oraz analiza odpowiednich badań, w tym statystyk wykroczeń oraz akt postępowań w sprawach o ww. wykroczenia. Dopiero zaś powzięte informacje, w tym także uzyskane od odpowiednich podmiotów mogłyby potwierdzić albo zanegować zasadność wprowadzenia propozycji Wnioskodawcy, co do przewrócenia kary aresztu i kształtu sankcji określonej w art. 9 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych.

⁴ S. Pikulski, *Polityka karna w Polsce z perspektywy międzynarodowej*, [w:] E.W. Pływaczewski (red.), *Współczesne zagrożenia przestępczością i innymi zjawiskami patologicznymi a prawo karne i kryminologia*, Białostockie Studia Prawnicze 2009, z. 6, s. 14.

Ad 2.

Wnioskodawca w przedstawionej petycji wnosi także o uchylenie art. 3 oraz art. 11 ustawy o grobach i cmentarzach wojskowych, z uwagi na fakt, że przepisy te są bezprzedmiotowe oraz obecnie w ustawach nie wymienia się organów wykonujących ustawę.

Niemniej, zgodnie z tekstem jednolitym ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, stanowiącym załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 listopada 2018 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o grobach i cmentarzach wojennych⁵, art. 3 oraz art. 11 są pominięte. Pominięcie w ustawie o grobach i cmentarzach wojennych treści art. 3 i art. 11 zostało wprowadzone obwieszczeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o grobach i cmentarzach wojennych⁶. Zgodnie z pkt. 2 przedmiotowego obwieszczenia, „Podany w załączniku do niniejszego obwieszczenia tekst jednolity ustawy nie obejmuje art. 3 i 11 ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. nr 39, poz. 311)”.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁷, „Marszałek Sejmu ogłasza tekst jednolity ustawy nie rzadziej niż raz na 12 miesięcy, jeżeli była ona nowelizowana”. Tekst jednolity ustawy stanowi urzędową wersję tekstu ujednoliczonego, a mianowicie takiego tekstu aktu normatywnego, na który zostały naniesione wszystkie zmiany wynikające z aktów nowelizujących, które weszły w życie do dnia dokonania ujednoliczenia. Tekst jednolity ogłaszany jest w formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono. Przyjmuje się, podobnie jak w odniesieniu do innych tekstów ogłaszanych w dziennikach urzędowych, że tekst jednolity objęty jest tzw. „domniemaniem autentyczności”⁸. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2007 r.: „tekst jednolity, inaczej niż teksty ujednoliczone, ma przymiot autentyczności taki sam jak tekst pierwotny ustawy. Co do tekstu jednolitego istnieje domniemanie, że kształt, w jakim go ogłoszono, jest kształtem, który nadał mu prawodawca”⁹. Szczegółowe zasady ogłaszania tekstów

⁵ Dz. U. 2018 poz. 2337.

⁶ Dz. U. 2017 poz. 681.

⁷ T.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1461, dalej jako: „ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych”.

⁸ G. Wierczyński, art. 16 [w:] *Komentarz do ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2016.

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007/5/48.

jednolitych określone zostały w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych, jak również w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"¹⁰. Zgodnie z § 101 ZTP tekst jednolity ogłaszany jest formie obwieszczenia w dzienniku urzędowym, w którym dany akt normatywny ogłoszono, natomiast tekst jednolity jest załącznikiem do tego obwieszczenia.

W obowiązujących tekstach jednolitych ustaw do oznaczania przepisów, które wycofane zostały z systemu jako nieobowiązujące „stosowane są zasadniczo określenia: (oznaczenie jednostki systematyzacyjnej, która) »utraciła moc«, (oznaczenie jednostki systematyzacyjnej, która jest) »uchylona«, (oznaczenie jednostki systematyzacyjnej, która jest) »skreślona«, a także określenie (oznaczenie jednostki systematyzacyjnej, która jest) »pominięta«, (oznaczenie jednostki systematyzacyjnej, która) »wygasła«”¹¹.

Zgodnie z § 107 ZTP „Do tekstu jednolitego nie wprowadza się zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, chyba że zmiany te mają charakter wyłącznie formalny. W takim przypadku wprowadzone zmiany omawia się w odnośnikach do przepisów, w których wprowadzono takie zmiany”. Tekst jednolity ustawy powinien zatem odzwierciedlać wszystkie zmiany, jakie zostały wprowadzone do danego aktu prawnego w drodze jego nowelizacji. Ponadto, § 107 ZTP podkreśla, że chodzi tu tylko o te zmiany, które w sposób wyraźny wprowadza ustawa zmieniająca. Jak wskazuje G. Wierczyński „oznacza to, że zabiegi redakcyjne mogą odnosić się tylko do sytuacji jasnych normatywnie. Jeśli dana sytuacja taka nie jest, to organ sporządzający tekst jednolity nie powinien samodzielnie przesądzać o tym, w jakim brzmieniu dany przepis obowiązuje. W takiej sytuacji można ewentualnie oznaczyć dany fragment kursywą i omówić daną sytuację w odnośniku do danego przepisu”¹².

Od generalnej zasady, zgodnie z którą do tekstu jednolitego nie wprowadza się zmian, które nie zostały w sposób wyraźny sformułowany w ustawie zmieniającej, Zasady techniki prawodawczej przewidują następujące wyjątki:

1. możliwość uwzględnienia utraty mocy danego przepisu, która nie wynika z przepisów zmieniających, przez pominięcie przedmiotowego przepisu w tekście jednolitym, jeżeli na podstawie przepisu późniejszego można ustalić to w sposób

¹⁰ T.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283, dalej jako: „zasady techniki prawodawczej” lub „ZTP”.

¹¹ A. Malinowski, *Informacja o nieobowiązaniu przepisu*, Przegląd Legislacyjny 2016, nr 1, s. 11.

¹² G. Wierczyński, załącznik § 107 [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2016.

niewątpliwy – tj. nie ma wątpliwości, że nie obowiązują (§ 105 zasad techniki prawodawczej);

2. możliwość wprowadzenia zmian, które nie zostały wyraźnie sformułowane w ustawie zmieniającej, jeżeli zmiany te mają charakter wyłącznie formalny (§ 107 zasad techniki prawodawczej)¹³.

W konsekwencji, podejmując decyzję o „pominięciu”, w tekście jednolitym należy pominąć jedynie treść danego przepisu. Pozostawia się jego oznaczenie, natomiast w miejscu jego treści zapisuje się wyraz "pominięty" (uwzględniając odpowiedni rodzaj, liczbę i przypadek), a w odnośniku do przepisu podaje się powód jego pominięcia. Cała treść przepisu pominiętego przytaczana jest w treści obwieszczenia w sprawie tekstu jednolitego¹⁴. Jak wskazuje G. Wierczyński, „jeśli organ ogłaszający tekst jednolity danego aktu normatywnego popełni błąd i wprowadzi do tego tekstu treści modyfikujące obowiązujący stan prawny, w obwieszczeniu w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy pojawi się nowość normatywna - norma prawna, której nie ustanowił upoważniony do tego organ w przewidzianym do tego trybie. (...) Obwieszczenie nabierze wówczas - częściowo - charakteru aktu normatywnego, ponieważ wyrazi ono (ustanowi) nowe treści normatywne. W takim wypadku obwieszczenie w zakresie, w jakim wyrazi ono nowe treści normatywne, będzie podlegać kognicji Trybunału Konstytucyjnego albo innego organu kontrolującego legalność danego aktu prawnego. Trybunał Konstytucyjny może więc poddawać obwieszczenie w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy badaniu, czy nie wyrażono w nim nowych treści normatywnych”¹⁵.

Wobec powyższego należy wskazać, że treść normatywna art. 3 i 11 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych została pominięta w tekście jednolitym ustawy, stanowiącym załącznik do obwieszczenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 marca 2017 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, mimo tego, że nie zostały one uchylone odpowiednią ustawą nowelizującą. Decyzja o pominięciu art. 3 i 11 spowodowana była okolicznością, że przepisy te nie obowiązują i są bezprzedmiotowe.

¹³ P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie tekstu jednolitego ustawy o ochronie przyrody*, Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych nr 1 (53) 2017, s 68 – 79.

¹⁴ G. Wierczyński, załącznik § 105 [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2016.

¹⁵ *Ibidem*.

V. Wnioski końcowe

Odnosząc się do postawionych w petycji postulatów, należy zauważyć, że wykładnia językowa sankcji określonej w art. 9 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych niewątpliwie odbiega od jej treści normatywnej, ustalonej w oparciu o wykładnię systemową. Z kolei art. 3 i 11 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych – które są pominięte w tekście jednolitym ustawy – nie sprawiają w praktyce ich stosowania problemów interpretacyjnych. Postulowane zmiany mają charakter porządkujący. Niemniej, potrzeba uporządkowania tekstu prawnego, wskazana jako jedyny powód podjęcia inicjatywy ustawodawczej, nie poparta żadnym innym argumentem, np. koniecznością rozwiązania problemów interpretacyjnych występujących w trakcie procesu stosowania prawa, budzi wątpliwości jako wyłączna podstawa do inicjowania i dokonywania zmian ustawowych.

Mając natomiast na względzie postulat Wnioskodawcy dotyczący zaostrzenia sankcji z art. 9 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych należy wskazać, że ewentualną decyzję odnośnie zmiany kształtu sankcji i przywrócenia kary aresztu za popełnienie ww. wykroczenia powinna poprzedzić m.in. analiza dotychczasowej praktyki stosowania oraz wymiaru kary orzekanej za popełnienie wykroczenia z art. 9 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych.

Autor:

Natalia Podraza

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych

Jacek Krawczyk

Deskrytory bazy REX: petycja, obwieszczenie, wykroczenia, prawo karne.