



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX KADENCJA

Warszawa, dnia 17 lutego 2016 r.

Druk nr 47 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO I ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

o projekcie ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej (druk nr 47)

Marszałek Senatu w dniu 22 grudnia 2015 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej projekt ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 17 lutego 2016 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji
Ustawodawczej
(-) Stanisław Gogacz

Przewodniczący Komisji
Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
(-) Piotr Zientarski

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej.

Jednocześnie upoważnia senatora Roberta Mamątowa do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zakazie propagowania komunizmu lub innego ustroju totalitarnego przez nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej

Art. 1. 1. Nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, nadawane przez jednostki samorządu terytorialnego nie mogą upamiętniać osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących komunizm lub inny ustrój totalitarny, ani w inny sposób takiego ustroju propagować.

2. Za propagujące komunizm uważa się także nazwy odwołujące się do osób, organizacji, wydarzeń lub dat symbolizujących represyjny, autorytarny i niesuwerenny system władzy w Polsce w latach 1944–1989.

Art. 2. 1. Stwierdzenie przez wojewodę nieważności uchwały nadającej nazwę budowli, obiektowi lub urządzeniu użyteczności publicznej, w zakresie w jakim nadaje nazwę niezgodną z art. 1, wymaga opinii Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu potwierdzającej tę niezgodność.

2. Wojewoda może także zasięgnąć opinii Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa.

3. Opinie, o których mowa w ust. 1 i 2, przedstawiane są niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie dwóch tygodni od dnia doręczenia żądania wojewody. Oczekiwanie na opinie wstrzymuje bieg terminu na stwierdzenie nieważności aktu.

Art. 3. 1. Jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego, o którym mowa w art. 2 ust. 1, nie zostanie nadana nowa nazwa, a jej nadanie jest konieczne do oznaczania adresów, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1.

2. Wydanie zarządzenia zastępczego w sprawie nadania nazwy drodze wewnętrznej wymaga uzyskania pisemnej zgody właścicieli terenów, na których jest ona zlokalizowana.

3. Do czasu nadania nowej nazwy stosuje się nazwę dotychczasową.

4. Przepisy art. 98, art. 100 i art. 102a ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515, 1045 i 1890), art. 85, art. 86 i art. 90a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1445, 1045 i 1890) oraz

art. 86, art. 87 i art. 88a ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2015 r. poz. 1392, 1045 i 1890) stosuje się odpowiednio.

Art. 4. Przepisy art. 1–3 stosuje się odpowiednio do nazw budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej nadawanych przez związki międzygminne i związki powiatów.

Art. 5. 1. Pisma oraz postępowania sądowe i administracyjne w sprawach dotyczących ujawnienia w księgach wieczystych oraz uwzględnienia w rejestrach, ewidencjach i dokumentach urzędowych zmiany nazwy dokonanej na podstawie ustawy są wolne od opłat.

2. Zmiana nazwy dokonana na podstawie ustawy nie ma wpływu na ważność dokumentów zawierających nazwę dotychczasową.

Art. 6. 1. Obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy nazwy budowli, obiektów i urządzeń użyteczności publicznej, w tym dróg, ulic, mostów i placów, propagujące komunizm lub inny ustrój totalitarny, właściwy organ jednostki samorządu terytorialnego albo związku, o którym mowa w art. 4, zmienia w terminie 2 lat od dnia jej wejścia w życie.

2. W przypadku niewykonania obowiązku, o którym mowa w ust. 1, wojewoda wydaje zarządzenie zastępcze, w którym nadaje nazwę zgodną z art. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia, w którym upłynął termin, o którym mowa w ust. 1.

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. Wojewoda może także zasięgnąć opinii Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa. Przepis art. 2 ust. 3 stosuje się odpowiednio.

4. Przepisy art. 3 ust. 2 i 4 oraz art. 5 stosuje się odpowiednio.

Art. 7. Ustawa wchodzi w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Mimo upływu ponad 25 lat od zmian ustrojowych w Polsce ulice, place i inne obiekty wciąż mają komunistycznych patronów. Senat stwierdził, że ustawodawca nie może pozwolić na propagowanie symboliki komunistycznej, gdyż byłoby to demoralizujące dla społeczeństwa. Na równi z komunizmem należy potraktować wszystkie inne ustroje totalitarne. Odmienne stanowisko byłoby wyrazem preferencji dla innych niż komunizm ustrojów totalitarnych, a podkreślenia wymaga, że w polskim systemie prawa wszystkie ustroje totalitarne są traktowane tak samo.

Przepis art. 13 Konstytucji stanowi, że zakazane jest istnienie partii politycznych i innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszyzmu i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Ustrojodawca zrównał więc ze sobą nazizm, faszyzm i komunizm, dając jednocześnie wyraz swojej dezaprobaty dla wszystkich ustrojów totalitarnych.

Również kodeks karny penalizuje propagowanie ustroju faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa (art. 256 kk).

Przedkładany projekt zakłada zakaz nadawania przez jednostki samorządu terytorialnego nazw budowlom, obiektom i urządzeniom użyteczności publicznej, w tym drogom, ulicom, mostom i placom, które upamiętniają lub propagują osoby, organizacje, wydarzenia lub daty symbolizujące komunizm lub inny ustrój totalitarny (art. 1).

Projekt ustawy nie wskazuje skutku podjęcia uchwały sprzecznej z zakazem z art. 1. Znajdą tu zastosowanie art. 95 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 79 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym oraz art. 82 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, zgodnie z którymi uchwały sprzeczne z prawem są nieważne.

W zakresie postępowania stwierdzającego nieważność uchwał, przepisy ustaw samorządowych będzie stosowało się wprost, z modyfikacją polegającą na dodaniu procedury

wydania opinii przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (art. 2).

W przypadku jeżeli w terminie 3 miesięcy od dnia uprawomocnienia się rozstrzygnięcia nadzorczego stwierdzającego nieważność uchwały nadającej nazwę niezgodną z prawem nie zostanie nadana nowa nazwa, wojewoda wyda zarządzenie zastępcze. Wojewoda będzie mógł skorzystać z tego uprawnienia, jeżeli nadanie nowej nazwy będzie konieczne do oznaczenia adresów. Pozwoli to zminimalizować ingerencję organu nadzoru tylko do koniecznych przypadków (art. 3 ust. 1).

Aby w przypadku wydawania zarządzenia zastępczego przez wojewodę uniknąć wątpliwości co do stosowania art. 8 ust. 1a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, w art. 3 w ust. 2 wyraźnie przesądzono, że nadając nazwę drodze wewnętrznej wojewoda musi uzyskać pisemną zgodę właścicieli terenów, na których droga jest zlokalizowana.

Przepis art. 3 ust. 3, nakazujący stosowanie nazw dotychczasowych, ma wyeliminować sytuacje, w których w okresie przejściowym niemożliwe byłoby oznaczenie adresu.

Ponieważ przepisy ustaw samorządowych wśród okoliczności uzasadniających wydanie zarządzenia zastępczego nie wymieniają nadania nazwy zgodnej z prawem, odpowiednie stosowanie przepisów ustaw samorządowych będzie możliwe tylko dzięki wprowadzeniu odpowiedniego odesłania (art. 3 ust. 4).

Na mocy art. 4 przepisy ustawy będzie można zastosować do nazw nadawanych przez związki międzygminne i związki powiatów.

Projekt ustawy, w celu zminimalizowania niedogodności związanych ze zmianą adresu, zwalnia z opłat za postępowania sądowe i administracyjne spowodowane zmianą nazw propagujących komunizm lub inne ustroje totalitarne (art. 5 ust. 1) oraz umożliwia korzystanie z dokumentów zawierających dotychczasową nazwę do czasu utraty ważności przez te dokumenty (art. 5 ust. 2).

Przedstawiona wyżej procedura dotyczy zmiany nazw, które zostaną nadane po wejściu ustawy w życie. Aby wyeliminować nazwy, które w dniu wejścia ustawy w życie są sprzeczne z treścią art. 1, proponuje się wprowadzenie przepisu dostosowującego, który wyznacza dwuletni termin na zmianę nazw (art. 6 ust. 1).

Istnieją przypadki, gdy nie da się wskazać aktu, którym w przeszłości nadano nazwę propagującą ustrój totalitarny. Dlatego Senat proponuje, aby w przypadku nazw używanych w chwili wejścia ustawy w życie, zrezygnować z etapu procedury polegającego na stwierdzeniu nieważności uchwały nadającej zakazaną nazwę. Jeżeli właściwy organ samorządu nie zmieni takiej nazwy, wojewoda od razu wyda zarządzenie zastępcze. Wydanie takiego zarządzenia będzie poprzedzone zasięgnięciem opinii przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz ewentualnie przez Radę Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa.

Na skutek wejścia ustawy w życie uda się wyeliminować nazwy dróg, ulic, mostów, placów i innych obiektów propagujące symbole ustrojów totalitarnych.

Wejście ustawy w życie będzie wiązało się z kosztami dla budżetu państwa w postaci zmniejszenia dochodów, spowodowanego zwolnieniem z opłat na podstawie art. 5 ust. 1 oraz zwiększeniem wydatków związanych z wymianą dokumentów. Również samorzady poniosą koszty związane z wymianą dokumentów, a ponadto wydatki na zmianę tablic z nazwami ulic. Należy pamiętać, że obywatele będą ponosić koszty związane z wymianą dokumentów (inne niż opłaty – np. koszty fotografii zamieszczanej w dokumentach, koszty przejazdów, utracony zarobek), tabliczek oznaczających posesje, oraz takie koszty jak: wymiana szyldów, wizytówek, papieru firmowego, koszty poinformowania nadawców korespondencji, koszty zmiany ogłoszeń i reklam.

Ponadto ustawa będzie generowała koszty postępowań zmierzających do stwierdzenia nieważności uchwał nadających nazwę niezgodną z prawem oraz wydania zarządzenia zastępczego (IPN oszacował koszt wydawania opinii w perspektywie dwóch lat na ok. 1.200 tys. zł w tym koszt utworzenia nowych stanowisk pracy – 300 tys. zł).

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

W trakcie prac nad projektem Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji poparł projekt ustawy, wnosząc jednocześnie o przyznanie Instytutowi Pamięci Narodowej prawa występowania z wnioskiem o zmianę nazwy oraz o wprowadzenie szeregu poprawek

techniczno-legislacyjnych. W opinii Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, ustawa winna uwzględniać brak danych na temat aktów nadających niektóre nazwy.

Minister Sprawiedliwości wskazał na potrzebę zmian terminologicznych dotyczących postępowania wieczystoksięgowego.

Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu poparł projekt ustawy, a ponadto zwrócił się o rozszerzenie zakresu ustawy o pomniki, obeliski, tablice pamiątkowe i inne podobne obiekty.

Związek Powiatów Polskich poparł projekt i zaproponował wprowadzenie poprawek, w tym doprecyzowanie przepisów dotyczących zmiany nazw już obowiązujących, wydanie rozporządzenia zawierającego wykaz nazw symbolizujących komunizm lub inny system totalitarny, poszerzenie zakresu ustawy o nazwy nadawane przez podmioty inne niż jednostki samorządu terytorialnego, wydłużenie terminu na zmianę istniejących nazw.

Stowarzyszenie Koliber poparło projekt ustawy, postulując usunięcie pomników gloryfikujących Armię Czerwoną oraz doprecyzowanie przepisów projektu.

Projekt wzbudził zainteresowanie obywateli, którzy wnosili m.in. o skrócenie terminu na usunięcie nazw ulic propagujących ustrój totalitarny, rozszerzenie zakresu ustawy o nazwy instytucji, np. nazwy szkół, pomniki i inne podobne obiekty, pokrycie przez Skarb Państwa wszelkich wydatków związanych z ustawą.

Prośba o zaopiniowanie projektu skierowana została także do Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich, Śląskiego Związku Gmin i Powiatów, Związku Województw RP, Unii Metropolii Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP i Unii Miasteczek Polskich. Podmioty te nie przedstawiły opinii w sprawie projektu.

Ponadto Minister Cyfryzacji, Minister Finansów, Minister Infrastruktury i Budownictwa, Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego oraz Główny Urząd Statystyczny byli proszeni o wskazanie skutków finansowych wejścia w życie ustawy.

Senat uwzględnił niektóre zgłoszone uwagi poprzez: zawieszenie biegu terminu na stwierdzenie nieważności uchwały oraz umożliwienie zmiany nazwy w przypadkach, gdy nie można ustalić aktu nadającego nazwę lub akt został wydany przez organ inny niż samorządowy. Ponadto Senat wprowadził szereg poprawek terminologicznych.