

Warszawa, dnia 18 lipca 2002 r.

Opinia prawna
dotycząca rządowego projektu ustawy
- o zmianie ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych
oraz ich rodzin, ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach
będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego, ustawy o
podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zasiłkach
rodzinnych, pielęgnacyjnych i wychowawczych (druk sejmowy nr 644)

Po zapoznaniu się z projektem ustawy wskazanym w tytule uprzejmię przedstawiam następującą opinię prawną:

I. Na przedkładany Sejmowi w druku nr 644 rządowy projekt ustawy składają się przepisy sformułowane w jedenastu artykułach. W pierwszych czterech artykułach zaprojektowano zmiany brzmienia obowiązujących przepisów ustaw określonych w tytule nowej ustawy oraz dodania do nich kilku nowych przepisów. Pozostałe siedem artykułów projektowanej ustawy ma charakter przepisów przejściowych i końcowych.

Wraz z projektem ustawy przedkładany jest także projekt jednego - istotnego w swej zawartości merytorycznej - aktu wykonawczego: rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie określenia dokumentów wymaganych do wydania książki inwalidy wojennego (wojskowego) oraz jej wzoru.

Uzasadnienie projektu ustawy jest obszerne, podzielone na cztery wyodrębnione podtytułami części i należy wyrazić opinię, że w sposób zadawalający prezentuje stanowisko rządu występującego z tą inicjatywą ustawodawczą.

Jak wskazuje na to projektodawca, w końcowej części uzasadnienia, projekt ustawy został - zgodnie z obowiązującym prawem - skierowany do zaopiniowania przez Kierownika Urzędu do Spraw Kombatantów i Osób Represjonowanych, oraz poddany konsultacjom przez zainteresowane środowiska i organizacje społeczne.

Zawarte w projekcie ustawy propozycje zmian obowiązujących przepisów dotyczą przede wszystkim uporządkowania (ujednolicenia) podstawy wymiaru renty

inwalidy wojennego i wojskowego, które to świadczenie wypłacane jest na podstawie ustawy z dnia 29 maja 1974 r. o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 9, poz. 87).

W projekcie przedstawiona jest także propozycja innego, niż ma to miejsce obecnie na podstawie obowiązujących przepisów, rozdzielania środków finansowych kierowanych do środowisk objętych przepisami ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin i ustawy o kombatantach oraz niektórych osobach będących ofiarami represji wojennych i okresu powojennego (tekst jedn. Dz. U. z 2002 r. Nr 42, poz. 371). Chodzi o zastąpienie dotychczasowych: szerokich zwolnień z opłat abonamentowych za używanie odbiorników rtv i przysługującego obniżenia kosztów korzystania z telefonów określonym kwotowo dodatkiem kompensacyjnym kierowanym do wszystkich podmiotów objętych przepisami wskazanych ustaw.

Pozostałe propozycje zmian dotyczą ujednoczenia obowiązujących przepisów w zakresie i skali ulg komunikacyjnych przysługujących m.in. inwalidom wojennym, wojskowym, kombatantom oraz uregulowaniu mocą ustawy - a nie jak to ma miejsce dotychczas w drodze rozporządzenia - spraw przyznawanych uprawnień i przywilejów inwalidom wojennym i wojskowym.

Projektodawca omawia szczegółowo przyczyny, które jego zdaniem uzasadniają konieczność szybkiego przeprowadzenia głównej projektowanej zmiany obowiązujących przepisów prawnych i rozpoczęcia idącego za tym kilkuletniego procesu ujednoczenia obecnych - bardzo nieczytelnych i nie uzasadnionych społecznie - podstaw wymiaru rent inwalidów wojennych i wojskowych.

II. Przedkładany projekt ustawy zawarty w druku sejmowym nr 644 należy ocenić, pod względem legislacyjnym, jako staranny (z jednym wyjątkiem, o którym poniżej). Trzeba podkreślić, że projektodawca obok sformułowanych nowych przepisów ustaw, przedkłada także propozycję zastąpienia różnych występujących w przepisach poddawanych nowelizacji ustaw określeń, które z mocy innych obecnie obowiązujących ustaw już są nieaktualne. Odnoszą się one do aktualnie stosowanego w ustawodawstwie nazewnictwa.

W projektowanym art. 10 ustawy zawarte zostało wyjaśnienie dotyczące powszechnie stosowanego określenia *inwalidztwo* i precyzowania jego zakresu poprzez używanie określenia *grupy I, II lub III*. Obecnie, zgodnie z przepisami ustawy

z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych zastąpiono te określenia sformułowaniami mówiącymi o całkowitej lub częściowej niezdolności do pracy bądź samodzielnej egzystencji i wynikającymi stąd uprawnieniami do otrzymywania stosownych świadczeń społecznych. Głębokie zakorzenienie w potocznym stosowaniu, obowiązujących przez wiele lat określeń *inwalida I, II lub III grupy* odnoszących się do osoby mającej ustalone prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy nie pozwala jednak na całkowite wyeliminowanie tych określeń z obowiązujących przepisów prawnych. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że ten istniejący dualizm w ustawowym nazewnictwie nie sprzyja eliminowaniu z powszechnego użycia poprzednio obowiązujących określeń, a tym samym upowszechnianiu przepisów obecnie obowiązujących ustaw.

Nie jest także fortunne, iż zaprojektowane zmiany porządkujące nazewnictwo i sformułowania ustawowe wprowadzone będą do ustawy, której (po prawie dwudziestu ośmiu latach jej obowiązywania) tekst jednolity ogłoszony został 7 lutego bieżącego roku. Są to jednak oczywiście uwagi marginalne, nie odnoszące się do merytorycznej zawartości opiniowanego projektu a przede wszystkim do przebiegów procesów legislacyjnych.

III. Uwagi szczegółowe do projektu

Wobec przedłożonych projektów: ustawy i aktu wykonawczego należy wskazać na dostrzeżone wątpliwości związane z projektowanymi przepisami dotyczącymi spraw związanych z obecnymi i projektowanymi dokumentami poświadczającymi prawo do korzystania z uprawnień (książka inwalidy wojennego).

Projektowany art. 23c ust. 1 ustawy o zaopatrzeniu inwalidów wojennych i wojskowych oraz ich rodzin stanowić ma, że książka inwalidy wojennego (wojskowego) wystawiona przez organ rentowy będzie dokumentem potwierdzającym prawo do korzystania ze wszystkich uprawnień, o których mowa w ustawie. Z przepisu tego nie dość jasno wynika, że będzie to dokument wydawany tylko na wniosek osoby zainteresowanej. W ust. 2 tego artykułu sformułowana została delegacja dla ministra właściwego dla spraw zabezpieczenia społecznego do wydania stosownego rozporządzenia.

W obecnym stanie prawnym delegacja taka zawarta jest w art. 16 ust. 6 ustawy, upoważnia ona ministra właściwego do spraw transportu do wydania określonego rozporządzenia, a wydawany na mocy tego aktu wykonawczego dokument

upoważnia inwalidów wojennych i wojskowych **tylko** do korzystania z ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego. W projekcie ustawy nie przewidziano skreślenia tego przepisu ustawy.

W art. 7 projektowanej ustawy sformułowano, że *Książki inwalidy wojennego (wojskowego) wystawione przed dniem wejścia w życie ustawy zachowują ważność przez okres dwóch lat od dnia wejścia w życie przepisów niniejszej ustawy.* Natomiast w § 5 ust. 2 projektowanego rozporządzenia, określone ma być, że: *dotychczas wydane książki inwalidy wojennego (wojskowego) zachowują swoją ważność przez okres jednego roku od daty wejścia w życie rozporządzenia.*

O tak sformułowanych przepisach prawnych, które dodatkowo w przeważającej mierze mają regulować istotne dla osób starszych sprawy nie można powiedzieć, że są wystarczająco zrozumiałe.

W świetle obowiązujących przepisów konstytucyjnych (art. 92 ust. 1) rozporządzenia służące wykonaniu przepisów ustawy winny być wydawane przez wskazane organy na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Upoważnienie powinno określać zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu. Wyrażam zatem opinię, że podnoszona powyżej sprawa nie została od strony legislacyjnej zaprojektowana z wystarczającą starannością i zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Inną uwagą szczegółową, którą można zgłosić wobec zaprojektowanych przepisów jest, jak się wydaje, zbyt krótki termin przewidziany w art. 6 ust. 2 projektu dotyczący składania wniosków przez zarządy gmin.

IV. Konkludując powyżej przedstawione uwagi wyrażam opinię, że przedłożony Sejmowi projekt ustawy zapewne ze względu na swoją zawartość merytoryczną, wskazane przez projektodawcę skutki finansowe dla budżetu państwa oraz fakt, iż wzbudzać będzie bardzo żywe zainteresowanie środowisk, których dotyczy spotka się z dużym oddźwiękiem zarówno społecznym jak i w samym Sejmie. Są to jednak zagadnienia pozostające poza obszarem jaki należy wyrazić w opinii prawnej. W tym zakresie należy stwierdzić, że projekt został przygotowany w sposób pozwalający na prowadzenie nad nim dalszych prac legislacyjnych.

Sporządziła: Beata Witkowska