

Warszawa, dnia 9 stycznia 2024 r.

BAS-WAP/WASiE/WAZSP-193/23

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

DS. 1700. 1. 2024
8. 01. 2024

Ocena Skutków Regulacji

**zawartej w poselskim projekcie ustawy o ustanowieniu Narodowego Dnia
Powstania Zamojskiego i Pamięci Dzieci Zamojszczyzny (druk sejmowy nr 123)**

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Przedmiotem projektu ustawy jest ustanowienie dnia 27 listopada świętem państwowym: „Narodowym Dniem Powstania Zamojskiego i Pamięci Dzieci Zamojszczyzny”. Zgodnie z uzasadnieniem projektowanej ustawy ma ona na celu „upamiętnienie zrywu z lat 1942-1944 i złożenia hołdu jego bohaterskim uczestnikom oraz dzieciom – szczególnie okrutnie potraktowanym ofiarom represji okupanta”.

II. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Regulacja prawna ustanawiająca dzień 27 listopada „Narodowym Dniem Powstania Zamojskiego i Pamięci Dzieci Zamojszczyzny” ma przede wszystkim charakter upamiętniający, symboliczny, w połączeniu z walorem edukacyjnym. Jednocześnie święto, którego ustanowienie przewiduje się w projekcie ustawy, ma mieć charakter święta państwowego (tak wprost w art. 2 projektowanej ustawy). Oznacza to, że zastosowanie będzie miał wynikający z art. 7 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych¹ (dalej także jako „ustawa o godle, barwach i hymnie”) obowiązek podnoszenia flagi państwowej – z okazji święta państwowego – przez podmioty określone w tym przepisie, tj. przez: organy administracji rządowej i inne

¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 1509, ze zm.

organy państwowe oraz państwowe jednostki organizacyjne, organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowe jednostki organizacyjne.

Ponadto, przyjęcie projektowanej regulacji stworzy możliwość do skorzystania z unormowania zawartego w art. 17 ust. 1 pkt 2 ustawy o godle, barwach i hymnie, zgodnie z którym Prezydent RP może, w drodze rozporządzenia, „ustalać zasady obchodów świąt i rocznic państwowych oraz innych uroczystości o zasięgu państwowym lub lokalnym, biorąc pod uwagę uwarunkowania kulturowe i historyczne oraz przyjęte w tym zakresie zwyczaje, kierując się w szczególności potrzebami społeczności lokalnych”.

Przedstawionemu przez Projektodawców zamiarowi ustanowienia nowego święta państwowego nie towarzyszy intencja wpisania tego święta do katalogu dni wolnych od pracy, który znajduje się w ustawie z dnia 18 stycznia 1951 r. o dniach wolnych od pracy². Zatem dzień 27 listopada, który ma być dniem nowego święta państwowego, nie będzie dniem wolnym od pracy.

III. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Ze względu na charakter projektowanej regulacji nie ma konieczności dokonywania analizy porównawczej z rozwiązaniami z innych krajów.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Projektowana regulacja będzie oddziaływać na:

- 1) obywateli RP;
- 2) organy państwowe i państwowe jednostki organizacyjne, zobowiązane do przestrzegania przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej oraz o pieczęciach państwowych;
- 3) organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowe jednostki organizacyjne zobowiązane do przestrzegania ww. ustawy;
- 4) organizacje społeczne zaangażowane w kultywowanie upamiętnień.

² Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 1920.

V. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Przedłożone uzasadnienie projektu ustawy nie zawiera informacji o przeprowadzaniu bądź nieprzeprowadzeniu konsultacji społecznych.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Należy ocenić, że projekt będzie neutralny dla sektora finansów publicznych, ponieważ ustanowienie dnia 27 listopada Narodowym Dniem Powstania Zamojskiego i Pamięci Dzieci Zamojszczyzny nie będzie związane z ustanowieniem dodatkowego dnia wolnego od pracy.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy postulowane święto państwowe nie będzie dniem wolnym od pracy, w związku z czym projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców.

Upamiętnianie wydarzeń mających miejsce na Zamojszczyźnie w okresie II wojny światowej, a także szczególne uhonorowanie ofiar represji okupantów poprzez cykliczne obchody świąt państwowych jest pożądane i celowe z perspektywy polskich obywateli. Ustanowienie święta państwowego w proponowanej przez Projektodawców formule może jednak budzić kilka wątpliwości.

Nowe święto państwowe byłoby pierwszym, które upamiętnia równocześnie wyróżnione wydarzenia z okresu II wojny światowej (Powstanie Zamojskie) i grono osób, które ucierpiały w jego wyniku (Dzieci Zamojszczyzny). W dotychczasowej praktyce ustanowienie cyklicznego święta państwowego miało na celu upamiętnienie albo wydarzenia (np. Narodowego Dnia Zwycięskiego Powstania Wielkopolskiego)³ albo grupy osób, które ustawodawca chciał wyróżnić w sposób szczególny (np. Narodowy Dzień Polskich Dzieci Wojny⁴). W pierwszym przypadku przyjmowano, że

³ Ustawa z dnia 1 października 2021 r. o ustanowieniu Narodowego Dnia Zwycięskiego Powstania Wielkopolskiego (Dz.U. z 2021 r. poz. 2156).

⁴ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ustanowieniu Narodowego Dnia Polskich Dzieci Wojny (Dz.U. z 2023 r. poz. 1537).

święto państwowe upamiętnia zarówno wydarzenie, jak i wszystkich jego uczestników. W tym kontekście ustanowienie święta państwowego, w którego rozbudowanej nazwie wyróżniono by w sposób szczególny jedną z honorowanych grup uznawane może być za niespójne z dotychczasową praktyką.

Ustanowienie nowego święta państwowego rodzić może także wątpliwości dotyczące wielokrotnego upamiętniania tej samej grupy osób i tych samych wydarzeń w podobny sposób. Sejm RP ustanowił w dniu 10 września Narodowy Dzień Polskich Dzieci Wojny. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że dzień ten upamiętnia m.in. okrucieństwa, jakim hitlerowskie Niemcy wykazały się wobec dzieci Zamojszczyzny. Z kolei wydarzenia na Zamojszczyźnie z okresu II wojny światowej wyróżniono w uzasadnieniu do ustawy o ustanowieniu 12 lipca Dniem Walki i Męczeństwa Wsi Polskiej⁵. W uzasadnieniu do projektu tej ustawy mowa m.in. o masowych wysiedleniach ludności Zamojszczyzny, zbrojnym oporze oddziałów partyzanckich, a także cierpieniach dzieci z tego regionu⁶.

W tym kontekście po ustanowieniu projektowanego święta państwowego tragiczne, wojenne doświadczenia dzieci z Zamojszczyzny upamiętniane byłyby cyklicznie w ramach trzech świąt państwowych obchodzonych na podstawie trzech różnych ustaw, zaś wydarzenia na Zamojszczyźnie z okresu II wojny światowej, związane z oporem oddziałów partyzanckich wspominane byłyby w ramach dwóch świąt państwowych. Liczne i podobne jeśli chodzi o zakres tematyczny upamiętnienia mogłoby w tym kontekście stać się źródłem nieporozumień i tym samym negatywnie wpłynąć na uhonorowanie wyróżnionego kręgu osób oraz wydarzeń, jakie stały się ich udziałem.

Wątpliwości budzić mogą także wyróżnione w preambule roczne daty krańcowe: 1942 i 1944. Jak wynika z opracowań naukowych oraz najnowszych publikacji IPN⁷, za roczne daty krańcowe trwania powstania na Zamojszczyźnie w okresie II wojny światowej przyjmuje się obecnie rok 1942 i rok 1943⁸. Daty takie

⁵ Ustawa o ustanowieniu Dnia Walki i Męczeństwa Wsi Polskiej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1953).

⁶ Poselski projekt ustawy o ustanowieniu Dnia Walki i Męczeństwa Wsi Polskiej, druk sejmowy nr 1537 (Sejm VIII kadencji), źródło:

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/0A9B1DBC2534F3DAC125811C003E21BB/%24File/1537.pdf>

⁷ Np. *Powstanie zamojskie (1942-1943) – zestawienie bibliograficzne*, źródło:

<https://biblioteka.zamosc.pl/wp-content/uploads/2020/05/powstanie-zamojskie-1942-1943.pdf>;

Powstanie Zamojskie 1942-1943, źródło: <https://wystawy.ipn.gov.pl/wys/elementarne/wystawy-elementarne/184023,Powstanie-Zamojskie-1942-1943.html>

⁸ Daty takie widnieją także na pomniku honorującym powstanie na Zamojszczyźnie (Powstanie Zamojskie) i odsłoniętym 6 grudnia 2023 r. Pomnik znajduje się przy Muzeum Historycznym Inspektoratu Zamojskiego AK im. Stanisława Prusa „Adama” w Bondyrzu.

wymieniano także w uchwale Sejmu z 1 grudnia 2022 r. mającej na celu uczczenie okrągłej rocznicy Powstania Zamojskiego⁹, gdzie wskazano na początek rozpoczęcia przymusowych wysiedleń Polaków z Zamojszczyzny (noc z 27 na 28 listopada 1942 r.) oraz na przerwanie akcji wysiedleńczej przez generalnego gubernatora Hansa Franka (22 lutego 1943 r.). Choć w opracowaniach naukowych, zestawieniach, a także na starszych pomnikach honorujących wspominane tu powstanie wskazuje się także na okres 1942-1944¹⁰, w przypadku podjęcia decyzji o uchwaleniu omawianej tu ustawy o ustanowieniu nowego święta państwowego wartą rozważenia byłaby korekta rocznych dat krańcowych, wskazanych w projekcie ustawy.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Poza wskazanym powyżej obowiązkiem podnoszenia flagi państwowej z okazji święta państwowego, przedłożony projekt ustawy nie niesie za sobą obciążeń regulacyjnych, ponieważ zawarta w nim regulacja ma przede wszystkim wymiar upamiętniający, symboliczny i edukacyjny. Nie można natomiast wykluczyć, że w praktyce przy realizacji celu, któremu ma służyć projektowana regulacja, zostaną nałożone na określone organy lub instytucje pewne dodatkowe obowiązki lub zadania. Jednakże sama treść projektowanej regulacji nie kreuje konieczności podejmowania dodatkowych działań.

IX. Wpływ na rynek pracy

Zgodnie z projektem ustawy postulowane święto państwowe nie będzie dniem wolnym od pracy, w związku z czym projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

⁹ W uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie uczczenia 80. rocznicy wybuchu Powstania Zamojskiego z dnia 1 grudnia 2022 r. (M.P. z 2022 r. poz. 1200) zapisano:

„Walka zbrojna w obronie wysiedlanej ludności Zamojszczyzny była największym ze względu na czas trwania i zasięg terytorialny aktem zorganizowanego oporu Polskiego Państwa Podziemnego przeciwko zbrodniczej polityce niemieckiej na okupowanych ziemiach. Działania odwetowe polskiego podziemia Niemcy określili mianem Powstania Zamojskiego. Wobec siły polskiego oporu, 22 lutego 1943 r. generalny gubernator Hans Frank nakazał przerwanie akcji. Niemcy planowali wysiedlić mieszkańców prawie 700 miejscowości. Zdołali uczynić to wobec mieszkańców 293 wsi”.

¹⁰ *Powstanie zamojskie (1942-1944)*, źródło: <https://www.bipe.pl/1111/zestawienia-bibliograficzne?view=article&id=267:powstanie-zamojskie-1942-1944&catid=44>

Pomnik Powstania Zamojskiego znajduje się m.in. na terenie cmentarza wojkowego w Szewni Dolnej.

X. Wpływ na pozostałe obszary

Przyjęcie projektu nie wpłynie na pozostałe obszary.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

W projekcie przewidziano, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

W treści projektowanych przepisów ani w uzasadnieniu projektu nie wskazuje się, aby planowana była ewaluacja projektu.

XIII. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Do projektu nie dołączono załączników.

Autorzy:

Paweł Kościelny (**pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII**)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

dr Marta Karkowska (**pkt IV, VI, VII, IX, X**)
specjalista ds. społecznych
w Biurze Analiz Sejmowych

dr Dobromir Dziewulak (**pkt III**)
specjalista ds. międzynarodowych
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski

Deskryptory bazy REX: ocena skutków regulacji, święto, święto narodowe.

Weryfikacja: Adam Karczmarek (pkt I, II, V, VIII, XI, XII, XIII), Zofia Szpringer (pkt IV, VI, VII, IX, X)