



Warszawa, 26 maja 2015 r.

## Opinia

### do ustawy o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ustawy o grobach i cmentarzach wojennych oraz ustawy o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu

(druk nr 900)

#### I. Cel i przedmiot ustawy

Przedmiotowa ustawa ma na celu stworzenie postawy prawnej umożliwiającej ekshumację oraz godne upamiętnienie ofiar reżimu komunistycznego. W załączonym do projektu przedmiotowej ustawy uzasadnieniu wskazano, że „(...) w miejscach pochówków ofiar reżimu komunistycznego, w latach późniejszych, za zgodą i wiedzą ówczesnych władz, zezwalano na ponowne pochówki. Obecnie obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości ekshumacji zwłok i szczątków z tzw. późniejszych grobów, co jest w wielu przypadkach konieczne dla umożliwienia ekshumowania ofiar reżimu komunistycznego z grobów położonych niżej”.

W świetle obowiązujących przepisów ekshumacji zwłok i szczątków można dokonać jedynie na:

- 1) umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania zwłok za zezwoleniem państwowego inspektora sanitarnego;
- 2) zarządzenie prokuratora lub sądu;
- 3) podstawie decyzji państwowego inspektora sanitarnego w razie zajęcia terenu cmentarza na inny cel.

W związku z powyższym ustawa wprowadza regulację, dzięki której ekshumacja zwłok i szczątków będzie mogła być dokonana na podstawie decyzji wojewody właściwego

ze względu na miejsce położenia grobu, wydanej na wniosek Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, jeżeli w wyniku prowadzonych przez ten Instytut działań ustalono lub powzięto podejrzenie, że pod istniejącym grobem, znajduje się miejsce spoczynku osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem lub represji totalitarnych w okresie od 1944 r. do 1956 r.

W świetle przyjętych rozwiązań zwłoki i szczątki powinny być pochowane w tym samym grobie albo w innym grobie na tym samym cmentarzu. W przypadku braku takiej możliwości z uwagi na brak miejsca lub zamknięcie cmentarza, zwłoki i szczątki będą mogły być pochowane na innym cmentarzu.

Niezależnie od powyższego ustawa przewiduje, że uzasadnionych przypadkach wojewoda w decyzji będzie mógł orzec o przeniesieniu zwłok i szczątków w inne miejsce. Przesłanki uzasadniające przeniesienie zwłok i szczątków w inne miejsce wskazuje się we wniosku.

Jeżeli zostanie złożony wniosek o przeniesienie zwłok i szczątków, to wydanie decyzji o ekshumacji będzie poprzedzone, trwającymi nie dłużej niż 3 miesiące, rokowaniami z osobami uprawnionymi do pochowania zwłok, co do nowego miejsca pochówku lub budowy albo odtworzenia nagrobka.

W myśl przepisów ustawa koszt ekshumacji, przeniesienia zwłok i szczątków, wykupu nowego miejsca pochówku oraz budowy albo odtworzenia nagrobka, odpowiadającego istniejącym, będzie ponosił wojewoda.

Ponadto przedmiotowa ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. Nr 39, poz. 311, z późn. zm.). Zmiany te polegają na rozszerzeniu zakresu definicji grobu wojennego o miejsca spoczynku wskazanych osób. Ponadto zmodyfikowano przepis stanowiący podstawę finansowania kosztów utrzymywania grobów i cmentarzy wojennych z budżetu państwa, tak aby z tego tytułu mogła być finansowana także budowa grobów i cmentarzy wojennych.

Nowelizacja ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1075) rozszerza zakres:

- 1) przedmiotowy ustawy o poszukiwanie miejsc spoczynku osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem lub represji totalitarnych w okresie od 1944 r. do 1956 r.;
- 2) funkcji badawczych i edukacyjnych Instytutu Pamięci o prowadzenie prac poszukiwawczych lub badań naukowych w zakresie poszukiwania miejsc spoczynku osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem lub represji totalitarnych w okresie od 1944 r. do 1956 r.

Ponadto wprowadza regulację, która określa szczególny tryb postępowania przy realizacji prac poszukiwawczych lub badań naukowych w wyżej wskazanym zakresie.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 92. posiedzeniu w dniu 15 maja 2015 r. w efekcie rozpatrzenia prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3027).

Pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się dnia 13 stycznia 2015 r. na posiedzeniu Komisji Administracji i Cyfryzacji. Następnie projekt ten został skierowany do dalszych prac do podkomisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia prezydenckiego projektu ustawy o zmianie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz niektórych innych ustaw. Efekt tej pracy został zawarty w sprawozdaniu Komisji Administracji i Cyfryzacji (druk nr 3332). W odniesieniu do przedłożenia prezydenckiego wprowadzonych zostało szereg zmian o charakterze redakcyjnym, porządkowym oraz legislacyjnym, ale bez zasadniczych zmian merytorycznych.

Podczas drugiego czytania na posiedzeniu Sejmu w dniu 13 maja 2015 r. została zgłoszona poprawka i w związku z tym projekt ustawy został ponownie skierowany do Komisji Administracji i Cyfryzacji w celu przedstawienia dodatkowego sprawozdania (druk nr 3332-A). Poprawka ta miała na celu nałożenie na ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa obowiązku przedstawiania Sejmowi corocznie, w terminie do dnia 31 marca, szczegółowego sprawozdania z realizacji ustawy.

Podczas trzeciego czytania poprawka nie uzyskała poparcia.

Za przyjęciem ustawy opowiedziało się 251 posłów, 35 było przeciw, a 146 wstrzymało się od głosowania.

### III. Uwagi szczegółowe

1. W myśl art. 15a ust. 2 wniosek o ekshumację zawiera:

- 1) dane osób pochowanych w grobie oraz miejsce usytuowania grobu, wynikające z planu zagospodarowania cmentarza;
- 2) przesłanki uzasadniające potrzebę dokonania ekshumacji;
- 3) uzasadnienie.

Wątpliwości budzi redakcja przytoczonego przepisu w zakresie zasadności precyzowania charakteru przesłanek dokonania ekshumacji (uzasadniające) z uwagi na to, że wniosek o ekshumację ma zawierać także uzasadnienie. Można przypuszczać, że zasadniczym elementem uzasadnienia przeprowadzenia ekshumacji będą przesłanki, określone w art. 15 a ust. 1, wskazujące na potrzebę jej dokonania. W związku z powyższym wydaje się zbędnym precyzowanie, jaki charakter mają mieć te przesłanki. Ewentualnie można rozważyć zasadność zamieszczania we wniosku o ekshumację dodatkowego uzasadnienia, jeżeli zostały wskazane przesłanki uzasadniające potrzebę dokonania ekshumacji.

*Propozycja poprawki:*

- w art. 1, w art. 15a w ust. 2 w pkt 2 skreśla się wyrazy „uzasadniające potrzebę”; albo
- w art. 1, w art. 15a w ust. 2 skreśla się pkt 3;

2. W art. 15a występują dwa rodzaje wniosków tj. wniosek o ekshumację (ust. 2) oraz wniosek o przeniesienie zwłok i szczątków (ust. 7). Ustawodawca określił elementy wniosku o ekshumację oraz wskazał podmiot uprawniony do złożenia tego wniosku (Prezes Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu). Natomiast w odniesieniu do wniosku o przeniesienie zwłok i szczątków pojawiają się pytania dotyczące podmiotu, który mógłby taki wniosek złożyć. Ponadto wątpliwości budzi relacja dyspozycji zawartych w art. 15a w ust. 3 i 7.

Art. 15 a ust. 4 określa zasadę, zgodnie z którą zwłoki i szczątki powinny być pochowane w tym samym grobie albo w innym grobie na tym samym cmentarzu. Odstępstwo od tej reguły uzasadnia:

- 1) brak możliwości pochowania zwłok i szczątków na tym samym cmentarzu z uwagi na brak miejsca lub
- 2) zamknięcie cmentarza.

Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 w uzasadnionych przypadkach wojewoda w decyzji może orzec również o przeniesieniu zwłok i szczątków w inne miejsce. Przesłanki uzasadniające przeniesienie zwłok i szczątków w inne miejsce wskazuje się **we wniosku**. (Ustawodawca nie precyzuje jednak rodzaju tego wniosku). Natomiast zgodnie z art. 15a ust. 7 wydanie decyzji o ekshumacji poprzedza się, trwającymi nie dłużej niż 3 miesiące, rokowaniami z osobami uprawnionymi do pochowania zwłok, co do nowego miejsca pochówku lub budowy albo odtworzenia nagrobka, jeżeli został złożony **wniosek o przeniesienie zwłok i szczątków**. Przepis ten mówi jedynie o konieczności złożenia odpowiedniego wniosku bez wskazywania przesłanek uzasadniających przeniesienie zwłok i szczątków.

W myśl § 6 Zasad techniki prawodawczej przepisy ustawy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy.

Przytoczone postanowienia art. 15a nie spełniają tego wymogu i powodują, że zawarte w nim normy nie są jednoznaczne, a tym samym mogą być niewystarczająco zrozumiałe dla ich adresatów.

Wydaje się, że intencją ustawodawcy było to, aby wojewoda w decyzji, o której mowa w art. 15a ust. 1 (w sprawie ekshumacji), w uzasadnionych przypadkach mógł zdecydować także o przeniesieniu zwłok i szczątków w inne miejsce. W związku z tym przesłanki uzasadniające przeniesienie zwłok i szczątków w inne miejsce powinny być także wskazane we wniosku o ekshumację. W konsekwencji w tym zakresie należy również doprecyzować art. 15 a ust. 7, ponieważ ustawodawca co do zasady nie przewiduje składania odrębnego wniosku o przeniesienie zwłok i szczątków.

Jednocześnie należy uporządkować terminologię, jaką posługuje się ustawodawca w odniesieniu do wyrażenia „decyzja o ekshumacji”. Jest to decyzja wojewody właściwego ze względu na miejsce położenia grobu, na podstawie której może być dokonana ekshumacja zwłok i szczątków (decyzja, o której mowa w art. 15a ust. 1). Ustawodawca nie wprowadził skrótu tego wyrażenia i w konsekwencji powyższego nie powinien posługiwać się domyślną nazwą tej decyzji.

*Propozycja poprawek:*

1) w art. 1, w art. 15a w ust. 3:

- a) po wyrazach „w decyzji” dodaje się wyrazy „o której mowa w ust. 1,”,
- b) po wyrazach „we wniosku” dodaje się wyrazy „o ekshumację”;

2) w art. 1, w art. 15a w ust. 7:

- a) wyrazy „o ekshumacji” zastępuje się wyrazami „, o której mowa w ust. 1,”,
- b) wyrazy „został złożony wniosek o przeniesienie zwłok i szczątków” zastępuje się wyrazami „we wniosku o ekshumację zostały wskazane przesłanki, o których mowa w ust. 3”;

3. W myśl art. 15 ust. 7 wydanie decyzji o ekshumacji poprzedza się, trwającymi nie dłużej niż 3 miesiące, rokowaniami z osobami uprawnionymi do pochowania zwłok, co do nowego miejsca pochówku lub budowy albo odtworzenia nagrobka, jeżeli został złożony wniosek o przeniesienie zwłok i szczątków.

Przytoczony przepis nie określa od jakiego momentu, daty czy też zdarzenia należy liczyć początek biegu trzymiesięcznego terminu przeznaczanego na przeprowadzenie rokowań z osobami uprawnionymi do pochowania zwłok.

Wydaje się, że kwestia ta powinna być wyjaśniona i ewentualnie doprecyzowana poprzez przyjęcie odpowiedniej poprawki.

4. Poprawki redakcyjne:

- a) w art. 3 w pkt 2, w pkt 8 skreśla się użyty po raz drugi wyraz „wskutek”,
- b) w art. 3 w pkt 3, w art. 53a w ust. 6 po wyrazie „przepisy” dodaje się wyrazy „ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r.”.

*Danuta Drypa*

*Główny legislator*