



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
V kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-36-06

Druk nr 463

Warszawa, 28 marca 2006 r.

Pan
Marek Jurek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

- o zmianie ustawy o grobach i cmentarzach wojennych.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Z poważaniem

(-) Kazimierz Marcinkiewicz

U S T A W A

z dnia.....

o zmianie ustawy o grobach i cmentarzach wojennych

Art. 1. W ustawie z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. Nr 39, poz. 311, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Grobami wojennymi w rozumieniu ustawy są:

- 1) groby poległych w walkach o niepodległość i zjednoczenie Państwa Polskiego,
- 2) groby osób wojskowych, poległych lub zmarłych z powodu działań wojennych, bez względu na narodowość,
- 3) groby sióstr miłosierdzia i wszystkich osób, które, wykonując zleczone im czynności przy jakiegokolwiek formacji wojskowej, poległy lub zmarły z powodu działań wojennych,
- 4) groby jeńców wojennych i osób internowanych,
- 5) groby uchodźców z 1915 r.,
- 6) groby osób wojskowych i cywilnych, bez względu na ich narodowość, które straciły życie wskutek represji okupanta niemieckiego albo sowieckiego po dniu 1 września 1939 r.,
- 7) groby i cmentarzyska prochów ofiar niemieckich i sowieckich obozów,
- 8) groby osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem i represji totalitarnych w okresie

od 1944 r. do 1956 r.”;

- 2) uchyla się art. 1a;
- 3) użyte w art. 4 w ust. 1 i 2, w różnym przypadku, wyrazy „Wójt (burmistrz, prezydent miasta)” zastępuje się użytym w odpowiednim przypadku wyrazem „Wojewoda”;
- 4) w art. 6 ust. 1-3 otrzymują brzmienie:

„1. Groby i cmentarze wojenne pozostają pod opieką Państwa; zwierzchni nadzór nad nimi, polegający na sprawdzaniu i kontrolowaniu działań podległych jednostek pod względem legalności i podejmowania w tym zakresie decyzji administracyjnych, sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, z zachowaniem uprawnień przysługujących Kościołom i innym związkom wyznaniowym oraz wójtom (burmistrzom, prezydentom miast) na podstawie ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295, z późn. zm.²⁾) oraz uprawnień przysługujących Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa na podstawie ustawy z dnia 21 stycznia 1988 r. o Radzie Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa (Dz. U. Nr 2, poz. 2, z 1996 r. Nr 106, poz. 496 oraz z 2000 r. Nr 31, poz. 382).

2. Koszty utrzymania grobów i cmentarzy wojennych są ponoszone ze środków budżetu państwa.

3. Wojewoda może, w drodze porozumienia, powierzyć gminie obowiązek utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, z jednoczesnym przekazaniem odpowiednich funduszy.”;

- 5) art. 10 otrzymuje brzmienie:

„Art. 10. Do grobów i cmentarzy wojennych stosuje się odpowiednio przepisy ustawy z dnia 31 stycznia 1959

r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2000 r. Nr 23, poz. 295²⁾), z wyjątkiem art. 6.”.

Art. 2. W celu wykonania przepisów ustawy, Prezes Rady Ministrów może dokonać, w drodze rozporządzenia, przeniesienia planowanych wydatków budżetowych z części 24 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego do części 85 – Budżety wojewodów, w zakresie realizacji zadań utrzymania grobów i cmentarzy wojennych, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych, wynikającego z ustawy budżetowej na rok 2006.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

¹⁾ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1959 r. Nr 11, poz. 62, z 1998 r. Nr 106, poz. 668, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 oraz z 2005 r. Nr 169, poz. 1420 i Nr 175, poz. 1462.

²⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2000 r. Nr 120, poz. 1268, z 2002 r. Nr 113, poz. 984 oraz z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568.

UZASADNIENIE

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w podziale zadań i kompetencji administracji terenowej (Dz. U. Nr 175, poz. 1462), zwaną dalej „Ustawą Kompetencyjną”, która obowiązuje od dnia 1 stycznia 2006 r., przekazała wójtom (burmistrzom i prezydentom miast) niektóre zadania i kompetencje wynikające z materialnego prawa administracyjnego. Przeniesienie zadań i kompetencji z wojewody na wójtów (burmistrzów i prezydentów miast) w założeniu inicjatorów takich rozwiązań ustawowych miało na celu spowodowanie zwiększenia roli samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych, a także zwiększenia sprawności funkcjonowania państwa.

Ustawa Kompetencyjna, w zakresie zmiany ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz. U. Nr 39, poz. 311, z późn. zm.), nie tylko nie doprowadziła do osiągnięcia zamierzonego celu, ale dodatkowo zdestabilizowała zbudowany jeszcze przed wybuchem wojny – i dobrze funkcjonujący system sprawowania przez państwo opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi. Należy dodać, że system ten wynika z ducha i zapisów międzynarodowego prawa humanitarnego, a w szczególności Konwencji Genewskich. Jest on zgodny z obowiązującymi standardami europejskimi i światowymi w tej szczególnie wrażliwej, dotykającej sfery emocji ludzkich problematyce.

Zapisane w Ustawie Kompetencyjnej zmiany ustawy o grobach i cmentarzach wojennych doprowadziły do osłabienia roli wojewody jako przedstawiciela Rządu na obszarze województwa, który realizował zadania i programy związane z interesami państwa w tym zakresie, a nade wszystko zadania wynikające z zobowiązań międzynarodowych państwa. W latach 1992-2003 Rząd RP zawarł wiele umów dwustronnych dotyczących opieki nad grobami i cmentarzami wojennymi (kolejne w trakcie negocjacji), przyjmując na siebie konkretne zobowiązania w tym zakresie. Kwestie te są ściśle powiązane ze stosunkiem innych państw (zwłaszcza byłego Związku Sowieckiego) do polskich upamiętnień, grobów i cmentarzy wojennych znajdujących się na terytorium tych państw.

Przekazanie samorządom lokalnym kompetencji wojewody w zakresie wynikającym z ustawy o grobach i cmentarzach wojennych w praktyce pozbawia państwo

jakiegokolwiek instrumentu prawnego w licznych sporach i konfliktach lokalnych dotyczących grobów i cmentarzy wojennych (np. ukraińskich, niemieckich, litewskich, białoruskich), mających znaczący wpływ na postrzeganie i wizerunek Polski za granicą. Dzięki istniejącym wcześniej rozwiązaniom ustawowym spory te były w zdecydowanej większości rozładowywane bez uszczerbku dla wizerunku państwa.

Innym istotnym aspektem sprawy jest kwestia utrzymania i opieki nad cmentarzami i grobami wojennymi w Polsce. Tylko nieliczne samorządy mogą i chcą wyasygnować środki na utrzymanie tego rodzaju obiektów na własnym terenie. Dotyczy to w szczególności obiektów niewielkich, których utrzymanie nie generuje dodatkowych, większych wydatków z budżetu samorządu. Samorządy oczekują od państwa, że przekazując konkretne kompetencje i zadania, uczyni to wraz z odpowiednimi środkami finansowymi. Tak się jednak nie dzieje. Trzeba podkreślić, że od ok. 10 lat nakłady na utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych przekazywane przez państwo systematycznie się zmniejszają, pomimo że obecny okres i najbliższe 5 lat to czas wielu remontów cmentarzy, które ostatni raz były remontowane w latach 60-70-tych. Utrzymanie na zadawalającym poziomie grobów i cmentarzy wojennych jest możliwe przy współpracy samorządów, wojewody i Rady OPWiM, która systematycznie na przestrzeni ostatnich lat wspiera te wysiłki, uzyskując dodatkowo środki z innych – zagranicznych źródeł.

Warto przy tym dodać, że na terenie Polski znajduje się ok. 10.500 różnej wielkości nekropolii wojennych, na których pochowano żołnierzy polskich i żołnierzy innych narodowości jeszcze z okresu powstań narodowych XIX wieku, z I i II wojen światowych, jeńców wojennych, ofiary masowych zbrodni niemieckich i sowieckich oraz ofiary terroru komunistycznego, aż po 1956 rok. Obiekty te zostały zlokalizowane w 1.887 gminach, a liczba ta w najbliższym czasie ulegnie powiększeniu ze względu na ujawnianie nowych nieznanych dotąd miejsc pochówków żołnierskich. Znaczna część cmentarzy wojennych to obiekty duże, których utrzymanie znacznie przerasta możliwości powiatów i gmin.

Wprowadzone w życie przez ustawodawcę zmiany nie osiągną zamierzonego celu, a co za tym idzie będą powodowały tworzenie nowego aparatu urzędniczego

zajmującego się problematyką grobów i cmentarzy wojennych w skali kraju, generując dodatkowe koszty.

Przedłożony projekt ustawy porządkuje aktualny stan prawny w zakresie utrzymania grobów i cmentarzy wojennych na terenie RP, a zaproponowane zmiany wynikają z międzynarodowego prawa humanitarnego (Konwencje Genewskie) i powszechnie stosowanych w Europie i na świecie standardów w zakresie opieki nad grobami i cmentarzami poległych.

Projekt ustawy wprowadza zmianę w art. 1 w ust. 1 poprzez rozszerzenie katalogu grobów wojennych w stosunku do dotychczas obowiązujących przepisów ustawy z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych. Jest to istotne rozszerzenie obejmujące wszystkie kategorie grobów i cmentarzy wojennych, którymi na co dzień, z mocy powołanej ustawy, zajmują się służby odpowiadające za opiekę i utrzymanie grobów i cmentarzy wojennych. Zaistniała konieczność – liczne wnioski wojewodów i samorządów lokalnych – uaktualnienia zapisów ustawy, tak aby oddawały doświadczenia Polaków w okresie II wojny światowej i po jej zakończeniu. Brak takich przepisów powodował, że zachodziły wątpliwości interpretacyjne dotyczące stwierdzenia, czy grób jest czy nie jest grobem wojennym. Zaproponowane w nowelizacji zapisy całkowicie wyczerpują kategorie grobów, które powinny zostać objęte opieką państwa. W praktyce groby te były i są objęte opieką państwa, choć nie wspominała o nich ustawa. Należy przy tym dodać, że zapisy te nie generują żadnych dodatkowych kosztów związanych z ich utrzymaniem.

W związku z przypisaniem w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych dotychczasowych kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta) wojewodzie, konieczne jest uchylene art. 1a ustawy, w którym wskazane są zadania z zakresu administracji rządowej właściwe wojewodzie.

Celem zmian wprowadzonych w art. 4 ust. 1 i 2 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych jest przyznanie określonych tam kompetencji terenowemu organowi administracji rządowej, tj. wojewodzie i nieprzekazywanie ich organom samorządu wojewódzkiego czy lokalnego. Jednym z ważnych elementów szeroko

pojętego zarządzania grobami i cmentarzami wojennymi są bowiem problemy dotyczące decydowania o ekshumacji z grobów wojennych, wystroju cmentarzy wojennych i treści napisów inskrypcyjnych na grobach żołnierskich. Dla spójności rozwiązań systemowych kompetencja wojewody, tak jak przed dokonaniem w Ustawie Kompetencyjnej zapisem, powinna rozciągać się również na te obszary działań, które należą w przypadku takiego kraju jak Polska (skala i różnorodność problemu) do najbardziej delikatnych elementów materii regulowanej przez ustawodawcę.

Ponadto nowelizacja służy przywróceniu stanu prawnego sprzed 1 stycznia 2006 r. w zakresie zróżnicowania podmiotów, którym mogą być powierzone zadania z zakresu utrzymywania grobów i cmentarzy wojennych.

Zadania te były realizowane na szczeblu wojewódzkim (w przypadku powierzenia tego zadania gminom) oraz na szczeblu rządowym (w przypadku powierzenia tego zadania fundacjom, stowarzyszeniom i instytucjom społecznym).

Kompetencje wojewody, który może powierzyć gminie obowiązek utrzymania grobów i cmentarzy wojennych z jednoczesnym przekazaniem odpowiednich funduszy na ten cel, należy oddzielić od kompetencji ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego upoważnionego do powierzania takich czynności fundacjom, stowarzyszeniom i instytucjom społecznym.

Za przywróceniem ww. kompetencji wojewodom przemawia fakt długoletniego ich wykonywania, a co z tego wynika znajomość dotychczasowych poczynąń i potrzeb poszczególnych gmin w tym zakresie. Działania te, niepociągające za sobą żadnych skutków finansowych dla budżetu, mogą jedynie usprawnić i przywrócić dotychczasowy porządek.

Ponadto omawiany projekt wprowadza zmianę w art. 6 ustawy o grobach i cmentarzach wojennych poprzez doprecyzowanie zakresu nadzoru działania ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

OCENA SKUTKÓW REGULACJI:

1. Podmioty, na które oddziałuje regulacja

Jednostki samorządu terytorialnego, wojewodowie

2. Opis konsultacji społecznych

Projekt został pozytywnie zaopiniowany przez Zespół ds. Edukacji, Kultury i Sportu Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, był przedmiotem uzgodnień międzyresortowych.

Ponadto Rada Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa zraszająca wszystkie organizacje społeczne zajmujące się omawianą problematyką nie zgłosiła zastrzeżeń do przedmiotowych zmian.

3. Skutki wprowadzenia regulacji dla sektora finansów publicznych

Zmiany zaproponowane w ustawie o grobach i cmentarzach wojennych nie będą miały wpływu na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Koszty wynikające z zaproponowanych rozwiązań pozostaną na dotychczasowym poziomie, aczkolwiek brak konieczności tworzenia dodatkowych struktur dla realizacji Ustawy Kompetencyjnej może przyczynić się do powstania oszczędności.

4. Wpływ regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw

Projekt nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

5. Wpływ regulacji na sytuację i rozwój regionalny

Projekt nie wpłynie na sytuację i rozwój regionalny.

6. Wpływ regulacji na rynek pracy

Projekt nie wpłynie na rynek pracy.

7. Wstępna ocena zgodności regulacji z prawem Unii Europejskiej

Projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.



URZĄD
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
SEKRETARZ STANU
Jarosław Pietras

Sekr.Min.JP-586 /06/DP/iw

Warszawa, dnia 17 marca 2006 r.

Pani
Jolanta Rusiniak
Sekretarz Rady Ministrów

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o grobach i cmentarzach wojennych, wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. nr 106, poz. 494) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Ministra Jarosława Pietrasa, działającego z upoważnienia Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

Jolanta Rusiniak

W związku z przedstawionym projektem ustawy (RM-10-36-06) pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Przedmiot przedłożonego projektu nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

z wyrazami szacunku
J. Pietras

Do wiadomości:

Pan Kazimierz Michał Ujazdowski
Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego

07/03/06

2006-03-24