

PETYCJA
W SPRAWIE ZMIANY USTAWY Z DNIA 22 LISTOPADA 2018 R.
O GROBACH WETERANÓW WALK
O WOLNOŚĆ I NIEPODLEGŁOŚĆ POLSKI

Niniejszym, na podstawie art. 2 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 870 z późn. zm.), wnoszę o podjęcie przez Komisję do Spraw Petycji inicjatywy ustawodawczej, poprzez wniesienie projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2529 z późn. zm.), którego treść została załączona do niniejszego pisma, stanowiąc jego integralną część.

Głównym założeniem przedkładanego przeze mnie projektu ustawy jest wprowadzenie jednoznacznego zakazu likwidacji grobów wpisanych do ewidencji grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski prowadzonej przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz odpowiedzialności karnej z tytułu naruszenia tego zakazu.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel uchwalenia ustawy

W dniu 1 stycznia 2019 r. weszła w życie ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2529 z późn. zm.)¹. Zgodnie z oceną skutków regulacji projektu ww. ustawy², potrzeba jej uchwalenia stanowiła odpowiedź: „(...) *na narastające w ostatnim ćwierćwieczu oczekiwanie społeczne, aby groby weteranów objąć wsparciem właściwych instytucji państwowych*”

¹ Dalej także jako: „Ustawa o Grobach Weteranów”.

² Rządowy projekt ustawy o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, VIII kadencja, druk nr 2902.

oraz powstrzymać proces ich likwidacji, który jest dotkliwym uszczerbkiem dla polskiego dziedzictwa historycznego i kulturowego”.

Odwołując się do Ustawy o Grobach Weteranów, jej cele realizowane są w szczególności poprzez:

1. prowadzenie ewidencji grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz poza jej granicami³ (art. 3 ust. 1 i 2 Ustawy o Grobach Weteranów);
2. możliwość udzielania dotacji celowych z budżetu państwa w celu sfinansowania albo dofinansowania zadań związanych z opieką nad grobami wpisanymi do Ewidencji Grobów Weteranów (art. 8 ust. 1 Ustawy o Grobach Weteranów);
3. możliwość przyznawania świadczeń pieniężnych na pokrycie całości lub części kosztów sprawowanej opieki nad grobami wpisanymi do Ewidencji Grobów Weteranów (art. 9 ust. 1 Ustawy o Grobach Weteranów).

W omawianym akcie prawnym brak jest jednak postanowień zakazujących oraz penalizujących likwidację grobów wpisanych do Ewidencji Grobów Weteranów. W mojej ocenie, stan taki uniemożliwia pełne urzeczywistnienie celów, dla których uchwalono Ustawę o Grobach Weteranów.

Odwołując się do doświadczenia w zakresie podejmowanej przeze mnie działalności społecznej na rzecz ochrony miejsc pamięci narodowej oraz zabytków, podkreślić należy, że pomimo wejścia w życie Ustawy o Grobach Weteranów, ustawicznie występują przypadki działań zarządów cmentarzy, zmierzających do likwidacji grobów wpisanych do Ewidencji. Istnieje zatem konieczność wprowadzenia zmian legislacyjnych, będących odpowiedzią na potrzebę zagwarantowania grobom weteranów specjalnego statusu, przyznającego im ochronę przed likwidacją oraz wprowadzenia odpowiedzialności karnej z tytułu naruszenia tego zakazu, na wzór przyjęty w innych ustawach.

2. Obecny stan prawny

2.1. Zakaz likwidacji grobów wpisanych do Ewidencji Grobów Weteranów

Akty prawne kluczowe dla problematyki ochrony grobów wpisanych do Ewidencji stanowią w szczególności:

1. ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2529 z późn. zm.);

³ Dalej także jako: „Ewidencja Grobów Weteranów” lub „Ewidencja”.

2. ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 576 z późn. zm.).

Analizując treść ww. aktów prawnych zauważyć należy, że nie zawierają one postanowień, które w sposób jednoznaczny wprowadzałyby zakaz likwidacji grobów wpisanych do Ewidencji.

Należy jednak zwrócić uwagę na art. 2 ust. 3 Ustawy o Grobach Weteranów, który następnie pozwala na wywiedzenie twierdzenia o istnieniu możliwej, choć niepewnej co do skuteczności, podstawy prawnej ochrony grobów wpisanych do Ewidencji przed likwidacją. Zgodnie z przywołanym przepisem: „*Przepisy ustawy nie naruszają ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2017 r. poz. 912 oraz z 2018 r. poz. 1669)*”.

Odwołując się do ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 576 z późn. zm.)⁴, a konkretnie art. 7 ust. 1, zawarta została w nim zasada, w myśl której: „*Grob nie może być użyty do ponownego chowania przed upływem lat 20*”. Wyraża ona zakaz likwidacji grobu przed upływem 20 lat od daty dokonania pochówku, pozwalając na takie działanie po upływie tego okresu.

Równocześnie, ustawodawca przewidział wyjątki, które uniemożliwiają użycie grobu do ponownego pochówku po upływie 20 lat od daty dokonania poprzedniego, zaliczając do nich następujące stany faktyczne:

1. zgłoszenie zastrzeżenia przeciw ponownemu użyciu grobu do pochówku po upływie 20 lat od daty dokonania poprzedniego i uiszczenie opłaty przewidzianej za pochowanie zwłok (art. 7 ust. 2 Ustawy o cmentarzach)⁵;
2. istnienie umowy przedłużającej termin 20 lat, jako okres przed którym nie jest możliwe użycie grobu do ponownego pochówku (art. 7 ust. 4 Ustawy o Cmentarzach);
3. posiadanie przez grób wartości artystycznej (art. 7 ust. 5 Ustawy o Cmentarzach);
4. posiadanie przez grób wartości pamiątki historycznej: „*(...) (ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nich pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek) (...)*” (art. 7 ust. 5 Ustawy o Cmentarzach).

Zatem w obecnym stanie prawnym, zakaz likwidacji grobów wpisanych do Ewidencji Grobów Weteranów można wywieść jedynie pośrednio z art. 7 ust. 5 Ustawy o Cmentarzach w zw. z art. 2 ust. 3 Ustawy o Grobach Weteranów.

⁴ Dalej także jako: „Ustawa o Cmentarzach”.

⁵ Przepis ten na podstawie art. 7 ust. 3 Ustawy o Cmentarzach nie ma zastosowania: „*(...) do chowania zwłok w grobach murowanych przeznaczonych do pomieszczenia zwłok więcej niż jednej osoby, a także do chowania urn zawierających szczątki ludzkie powstałe w wyniku spopielenia zwłok*”.

Podstawowym jednak problemem leżącym u podstaw braku respektowania tegoż zakazu przez zarządy cmentarzy jest posłużenie się przez ustawodawcę w art. 7 ust. 5 Ustawy o Cmentarzach klauzulą generalną, tj. grób mający wartość pamiątki historycznej: „(...) (ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nim pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek) (...)” oraz brak istnienia przepisów proceduralnych w zakresie stwierdzania istnienia tejże okoliczności.

2.2. Odpowiedzialność karna za naruszenie zakazu likwidacji grobów wpisanych do Ewidencji Grobów Weteranów

Ustawa o Grobach Weteranów, w konsekwencji braku istnienia w niej postanowień wprowadzających zakaz likwidacji grobów wpisanych do Ewidencji, nie zawiera również przepisów statuujących odpowiedzialność karną z tego tytułu.

W tym zakresie, poprzez zastosowanie omawianego uprzednio art. 2 ust. 3 Ustawy o Grobach Weteranów, **jedynie w przypadku uznania, że grób wpisany do Ewidencji Grobów Weteranów posiada wartość pamiątki historycznej, o której mowa w art. 7 ust. 5 Ustawy o Cmentarzach, istnieje możliwość poniesienia odpowiedzialności karnej z tytułu jego likwidacji. Podstawa prawna dla takich konkluzji wynika z art. 18 ust. 1 Ustawy o Cmentarzach, zgodnie z którym:** „Kto narusza przepisy niniejszej ustawy lub rozporządzeń wydanych na jej podstawie, podlega karze aresztu lub grzywny”.

Opinia ta jest zbieżna z wykładnią doktryny, wskazującą, że: „(...) za wykroczenie z art. 18 ust. 1 może być w zasadzie uznane każde odstępstwo od rozwiązań przyjętych w tych aktach prawnych (...). Zatem wykroczenie określone w art. 18 ust. 1 zostanie popełnione w przypadku, gdy: (...) 13) użyto do ponownego pochowania grób mający wartość pamiątki historycznej (ze względu na swą dawność lub osoby, które są w nim pochowane, lub zdarzenia, z którymi mają związek) albo wartość artystyczną (art. 7 ust. 5) (...)”⁶.

Z uwagi na treść art. 18 ust. 2 Ustawy o Cmentarzach, orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej z omawianego wyżej tytułu: „(...) następuje w trybie przepisów o postępowaniu w sprawach o wykroczenia”.

3. Ocena proponowanych zmian

3.1. Dodanie art. 6a

Zgodnie z art. 1 pkt 1 przedkładanego przeze mnie projektu ustawy, proponuje w Ustawie o Grobach Weteranów dodać art. 6a w brzmieniu:

⁶ W. Kotowski, B. Kurzępa, art. 18 Ustawy o Cmentarzach, *Komentarz do niektórych przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych [w:] Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2008, teza 2.*

„Art. 6a Zakazane jest użycie do ponownego pochowania grobu weterana walk o wolność i niepodległość Polski, wpisanego do ewidencji”.

W mojej ocenie, dodanie jednoznacznego i precyzyjnego przepisu w powyższym brzmieniu, a tym samym, w odniesieniu do grobów weteranów wpisanych do Ewidencji, wyeliminowanie konieczności stosowania przepisów odsyłających oraz wątpliwej pod względem skuteczności klauzuli generalnej, przy braku istnienia przepisów proceduralnych w zakresie stwierdzania jej istnienia, spowoduje realną możliwość urzeczywistnienia jednego z celów uchwalenia Ustawy o Grobach Weteranów, jakim jest ochrona wspomnianych grobów przed likwidacją.

Obecnie, brak jest w jakimkolwiek akcie prawnym definicji legalnej zwrotu normatywnego „*pamiętka historyczna*”, o którym mowa w art. 7 ust. 5 Ustawy o Cmentarzach. Równocześnie, analizując orzecznictwo sądów powszechnych z zakresu Ustawy o Cmentarzach, nie odnalazłem prób dokonania wykładni ww. zwrotu.

Bezsprzeczne jest że klauzule generalne oraz zwroty niedookreślone pełnią istotną rolę w systemie prawnym. Jak wielokrotnie podkreślał to w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, ich rola sprowadza się do zapewnienia elastyczności prawa, włączenie w proces stanowienia oraz stosowania prawa elementów aksjologicznych, czy rozszerzenie swobody decyzyjnej sądów oraz organów administracji publicznej⁷.

Jednocześnie w tym zakresie zauważyć należy, że: „*W ustalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego prezentowana jest myśl, że z konstytucyjnej zasady państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad prawidłowej legislacji. Nakaz ten jest funkcjonalnie związany z zasadami pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz ochroną zaufania do państwa i prawa. (...) Niejasne i nieprecyzyjne sformułowanie przepisu rodzi bowiem niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, a także stwarza szerokie pole dla dowolności działania organów stosujących prawo, a to istotnie zwiększa ryzyko bezpodstawnego stosowania sankcji*”⁸.

Dodatkowo, Trybunał Konstytucyjny zauważa, że: „*(...) przepisy posługujące się techniką odesłań i zwrotami ocennymi są trudniejsze do stosowania in concreto, do wyinterpretowania z ich treści normy jednostkowego zastosowania. Może zatem dojść do naruszenia chronionych konstytucyjnie dóbr (wolności, prawa) jednostki ze względu na błędy powstałe w sferze stosowania prawa, tj. odczytanie przez organ stosujący prawo przepisów, korzystających wprawdzie ze zwrotów generalnych i odesłań, jednak samych w sobie konstytucyjnych, lecz źle odczytanych, zinterpretowanych*”⁹.
Powyższe rozważania w zakresie możliwych ujemnych następstw stosowania przez ustawodawcę

⁷ M. Śliwka, „Znaczenie zwrotów niedookreślonych na tle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego”, *Studia Iuridica Lublinensia* 2010, nr 13, s. 264-266.

⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 września 2005 r., sygn. akt SK 13/05, OTK-A 2005, nr 8, poz. 91.

⁹ *Ibidem*.

klauzul generalnych należy w całości podzielić w toku dyskusji nad zasadnością dokonania nowelizacji Ustawy o Grobach Weteranów wedle przedkładanego projektu, bacząc w szczególności poprzez pryzmat określonego w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (tj. Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483) obowiązku strzeżenia dziedzictwa narodowego.

Z uwagi na obecne brzmienie Ustawy o Grobach Weteranów oraz Ustawy o Cmentarzach, wobec zastosowania przepisów odsyłających oraz klauzuli generalnej, a także braku przepisów proceduralnych, w istocie, do swobodnego uznania przez zarząd cmentarzy pozostawiono ocenę, czy groby wpisane do Ewidencji Grobów Weteranów posiadają wartość pamiątki historycznej w rozumieniu art. 7 ust. 5 Ustawy o Cmentarzach. W efekcie, w razie odmiennej optyki i przyjęcia, że groby takie powyżej wartości nie posiadają, możliwa jest ich likwidacja, co jak pokazuje moje doświadczenie wielokrotnie próbowano czynić. W tym przypadku, osobom posiadającym prawo do takich grobów nie jest nadto zagwarantowany żaden środek odwoławczy. Jediną możliwością staje się dochodzenie roszczeń m.in. z tytułu naprawienia szkody na drodze powództwa cywilnego.

Podkreślenia wymaga, że w przypadku wydania przez Instytut Pamięci Narodowej – Komisję Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu decyzji w przedmiocie wpisania grobów do Ewidencji, zarządom cmentarzy co prawda notyfikowane jest wydanie takich aktów. Poprzez tą czynność zarządy uzyskują niejako urzędowe poświadczenie o wartości historycznej grobów. Jednocześnie, wobec pozostawionej im w art. 7 ust. 5 Ustawy o Cmentarzach swobodę decyzyjną, nadal mogą one, mimo dokonania im wspomnianej notyfikacji, uznać, że groby wpisane do Ewidencji, w ich ocenie, nie posiadają wartości pamiątki historycznej, co następnie pozwala je w świetle prawa zlikwidować. Pozostawienie zatem zarządom cmentarzy swobody decyzyjnej w tym przedmiocie jest stanem wysoce niepożądanym, w szczególności z uwagi na brak kwalifikacji merytorycznych (m.in. specjalistycznej wiedzy historycznej) do podejmowania takich rozstrzygnięć, jak również istnienie spornych interesów w zakresie pozostawiania grobów na zarządzanych przez nich cmentarzach, których wobec niewiszczenia opłat za dalsze korzystanie z miejsca pochówku nie można zlikwidować.

Niezależnie od powyżej poczynionych rozważań wspomnieć należy również, że obecnie – w art. 19 ust. 1 Ustawy o Grobach Weteranów – ustanowiony został na lata 2019-2028 limit wydatków na realizowanie zadań w zakresie m.in. udzielania dotacji oraz przyznawania świadczeń pieniężnych na opiekę nad grobami wpisanymi do Ewidencji. W konsekwencji, możliwe jest wystąpienie stanu, w którym wobec przekroczenia limitu ww. wydatków lub jego zmniejszenia po 2028 r., niemożliwe będzie udzielenie dotacji lub przyznanie świadczenia na pokrycie m.in. opłat za dalsze korzystanie z miejsca pochówku, co prócz remontów grobów jest powszechnie występującą pozycją wydatkową. Następco, dostrzec można w tym zagrożenie, że poprzez brak środków na opłaty za dalsze korzystanie z miejsc pochówków oraz istniejącą na podstawie obecnie obowiązujących przepisów

możliwością uznania przez zarządy cmentarzy, że groby wpisane do Ewidencji nie posiadają wartości pamiątek historycznych w rozumieniu art. 7 ust. 5 Ustawy o Cmentarzach, dochodzić będzie do prób lub likwidacji grobów wpisanych do Ewidencji.

W świetle powyższego, w mojej ocenie, istnieje konieczność dodania do Ustawy o Grobach Weteranów normy imperatywnej w proponowanym przeze mnie brzmieniu zakazującej likwidacji grobów wpisanych do Ewidencji, niezawierającej w szczególności klauzul generalnych oraz odesłań do innych ustaw. Stworzy to pożądaną przez Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej oraz Ustawę o Grobach Weteranów stan prawny, w którym bezsprzecznie brak będzie możliwości likwidacji grobów wpisanych do Ewidencji.

3.2. Dodanie art. 19a

Przechodząc do art. 1 pkt 2 przedkładanego przeze mnie projektu ustawy, proponuje w Ustawie o Grobach Weteranów dodać art. 19a w brzmieniu:

„Art. 19a ust. 1 Kto wbrew postanowieniu zawartemu w art. 6a używa do ponownego pochowania grobów weterana walk o wolność i niepodległość Polski, wpisany do ewidencji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

3. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 sąd orzeka obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny - nawiązkę na rzecz osoby posiadającej prawo do grobu weterana walk o wolność i niepodległość Polski, wpisanego do ewidencji, a w razie jej braku na rzecz stowarzyszenia, instytucji albo organizacji społecznej, do której działalności należy ochrona miejsc pamięci narodowej lub zabytków w wysokości do wartości grobu użytego do ponownego pochowania.

4. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 2 sąd może orzec na rzecz osoby posiadającej prawo do grobu weterana walk o wolność i niepodległość Polski, wpisanego do ewidencji, a w razie jej braku na rzecz stowarzyszenia, instytucji albo organizacji społecznej, do której działalności należy ochrona miejsc pamięci narodowej lub zabytków nawiązkę w wysokości od trzykrotnego do trzydziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia”.

Proponowane przeze mnie brzmienie ww. przepisów stanowi konsekwencję odpowiedniego zastosowania art. 108 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 1292 z późn. zm.)¹⁰, zgodnie z którym:

¹⁰ Dalej także jako: „Ustawa o Ochronie Zabytków i Opiece nad Zabytkami”.

„Art. 108 ust. 1. Kto niszczy lub uszkadza zabytek, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

3. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 polegające na zniszczeniu zabytku sąd orzeka na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków nawiązkę w wysokości do wartości zniszczonego zabytku.

4. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 polegające na uszkodzeniu zabytku sąd orzeka obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny - nawiązkę na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków w wysokości do wartości uszkodzenia zabytku.

5. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 2 sąd może orzec na rzecz Narodowego Funduszu Ochrony Zabytków nawiązkę w wysokości od trzykrotnego do trzydziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia”.

Nadmienienia również wymaga, że wysokość proponowanych przeze mnie sankcji karnych określonych w art. 19a ust. 1 jest zbieżna z tymi z art. 262 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 17 z późn. zm.)¹¹, który to przepis penalizuje ograbienie zwłok, grobu lub innego miejsca spoczynku zmarłego. Z kolei zaś wysokość sankcji określonych w art. 19a ust. 2 odpowiada sankcjom określonym w art. 262 § 1 Kodeksu Karnego z tytułu znieważenia zwłok, prochów ludzkich lub miejsca spoczynku zmarłego.

Zasadność wprowadzenia odpowiedzialności karnej za likwidację grobów wpisanych do Ewidencji Grobów Weteranów, wzorowanej na art. 108 Ustawy o Ochronie Zabytków i Opiece nad Zabytkami, wynika z ich charakteru, tj. są to groby osób szczególnie zasłużonych, które: „(...) swoją postawą oraz walką o niepodległą i suwerenną Ojczyznę walczyły przyczyniły się do wyzwolenia Narodu Polskiego (...)”¹². Porównując zatem obiekty zabytkowe oraz groby wpisane do Ewidencji mają one zbieżny charakter – stanowią świadectwo działalności wpisującej się polskie dziedzictwo narodowe, której zachowanie leży w interesie społecznym.

Jak wskazują to przedstawiciele nauki: „(...) przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia zabytku, a tym bardziej przestępstwo zniszczenia lub uszkodzenia dobra o szczególnym znaczeniu dla kultury jest, pośród innych przestępstw z tej kategorii, przestępstwem najpoważniejszym. Należy pamiętać, iż w konsekwencji działań przestępczych poszkodowanym jest całe społeczeństwo, bowiem zabytki i dobra kulturowe bez względu na ich status własnościowy stanowią o dziedzictwie kulturowym całej społeczności”¹³.

¹¹ Dalej także jako: „Kodeks karny”.

¹² Preambuła do Ustawy o Grobach Weteranów.

¹³ B. Gadecki, W. Pływaczewski (red.), *Ochrona dziedzictwa kulturalnego i naturalnego. Perspektywa prawna i kryminologiczna*, Warszawa 2015, rozdział IV, § 4.

Nie bez znaczenia dla powyższego jest również fakt, że sankcje karne wyrażone w art. 108 Ustawy o Ochronie Zabytków i Opiece nad Zabytkami uchwalone zostały niemalże jednogłośnie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, czemu przypisać można wolę istnienia ochrony oraz penalizowania działań wymierzonych w dobra dziedzictwa kulturowego.

Należy wyraźnie podkreślić, że wynikające z art. 18 ust. 1 Ustawy o Cmentarzach w zw. z art. 2 ust. 3 Ustawy o Grobach Weteranów obecnie możliwe do wymierzenia sankcje, tj. kara aresztu w wymiarze od 5 do 30 dni¹⁵ lub grzywna w wysokości, co do zasady, od 20 do 5.000 zł¹⁶ nie są karami współmiernymi do omawianego czynu. Nie realizują one tym samym m.in. funkcji prewencyjnej. Patrząc bowiem chociażby poprzez pryzmat ekonomiki, korzystniejsze dla zarządu cmentarza jest zlikwidowanie grobu wpisanego do Rejestru Grobów Weteranów i zapłata grzywny w maksymalnej wysokości, gdy powstałe tym samym wolne miejsce pochówku może następnie zostać zbyte za kwotę kilkunastu tysięcy złotych.

Kolejno, za wprowadzeniem odpowiedzialności karnej ukształtowanej wedle proponowanego przeze mnie brzmienia art. 19a przemawia fakt, że zgodnie z art. 18 ust. 2 Ustawy o Cmentarzach w zw. z art. 2 ust. 3 Ustawy o Grobach Weteranów, ewentualne orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej za likwidację grobów wpisanych do Ewidencji¹⁷ następuje w trybie ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (tj. Dz.U. z 2024 r. poz. 977 z późn. zm.). Powoduje to, że osoba pokrzywdzona czynem zabronionym, w tym przypadku osoba posiadająca prawo do grobu wpisanego do Ewidencji, chcąc dochodzić od sprawcy dodatkowych roszczeń np. z tytułu naprawienia szkody jest zmuszona czynić to na drodze powództwa cywilnego *vide* art. 28 § 1 pkt 4 oraz § 2 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 z późn. zm.). Przekłada to się na narażenie jej na konieczność prowadzenia możliwie długotrwałego sporu sądowego oraz przeznaczenia na tenże cel dodatkowych środków finansowych z tytułu kosztów sądowych lub wynagrodzenia profesjonalnego pełnomocnika.

Wraz z dodaniem do Ustawy o Grobach Weteranów art. 19a w proponowanym przeze mnie brzmieniu, orzekanie w przedmiocie odpowiedzialności karnej za likwidację grobów wpisanych do Ewidencji zostanie przeniesione na grunt przepisów właściwych dla przestępstw, tj. Kodeksu Karnego.

¹⁴ Za przyjęciem rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz niektórych innych ustaw, podczas głosowania nr 56 na 44. posiedzeniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, głosowało 421 posłów, przy 444 głosujących posłach.

¹⁵ Art. 19 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 2119 z późn. zm.) (dalej także jako: „Kodeks Wykroczeń”).

¹⁶ Art. 24 § 1 Kodeksu Wykroczeń.

¹⁷ Z zastrzeżeniem uznania, że grób wpisany do Ewidencji posiada wartość pamiątki historycznej, o której mowa w art. 7 ust. 5 Ustawy o Cmentarzach.

Zmiana ta jest stanem wyjątkowo pożądanym z perspektywy interesów podmiotów pokrzywdzonych przestępstwami, a w skali globalnej wymiaru sprawiedliwość jako systemu mającego m.in. gwarantować ochronę ofiarom przestępstw. W tym zakresie szczególną rolę odgrywa instytucja z art. 46 § 1 Kodeksu Karnego. W myśl wspomnianego przepisu: „*W razie skazania sąd może orzec, a na wniosek pokrzywdzonego lub innej osoby uprawnionej orzeka, stosując przepisy prawa cywilnego, obowiązek naprawienia, w całości albo w części, wyrządzonej przestępstwem szkody lub zadośćuczynienia za doznana krzywdę; przepisów prawa cywilnego o możliwości zasądzenia renty nie stosuje się*”, zaś na podstawie art. 46 § 2 Kodeksu Karnego: „*Jeżeli orzeczenie obowiązku określonego w § 1 jest znacznie utrudnione, sąd może orzec zamiast tego obowiązku nakładkę w wysokości do 200 000 złotych na rzecz pokrzywdzonego (...)*”.

Doktryna prawa karnego definiując instytucję z art. 46 Kodeksu Karnego wskazuje, że jego rola polega na umożliwieniu: „*(...) ofierze przestępstwa otrzymanie należnej jej satysfakcji materialnej i moralnej i to szybciej niż na drodze procesu cywilnego (M. Szweczyk, System, s. 156). Cel ten wynika z podstaw i zakresu jego stosowania. (...) Obowiązek naprawienia szkody jako środek kompensacyjny dalej wywołuje podwójny skutek, a mianowicie oddziałuje w sferze uprawnień cywilnoprawnych podmiotu uprawnionego i sprawcy szkody, oraz w sferze karnoprawnej, jako że nakłada obowiązek, będący środkiem reakcji na przestępstwo, na sprawcę szkody i wywołuje konsekwencje związane ze stwierdzeniem popełnienia przestępstwa (D. Krzyżanowski, Prawnokarne instytucje, s. 36 i n.). (...) Środek ten spełnia ważne zadania wychowawcze w stosunku do sprawcy, a także prewencyjne w stosunku do potencjalnych sprawców. (...) Orzeczenie obowiązku naprawienia szkody tytułem omawianego środka umacnia przekonanie o nieopłacalności przestępstwa, ugruntowuje przekonanie, że nie wolno wyrządzać szkody, a w razie uczynienia tego trzeba ją naprawić. Uzmysławia sprawcy sens własnej odpowiedzialności (R.A. Stefański, Kompensacyjna, s. 135). Ogólnoprewencyjny cel wyraża się w pozytywnym oddziaływaniu na społeczeństwo, zaspokajając może poczucie sprawiedliwości, a w szczególności utwierdzać przekonanie, że prawo karne chroni interesy ofiar przestępstw. (...) Potencjalne i faktyczne ofiary przestępstw, widząc, iż sąd troszczy się o ich interesy majątkowe, nabierają też zaufania do skuteczności prawa karnego i organów wymiaru sprawiedliwości, przez co wzmacnia się ich autorytet, co – jak słusznie zauważa się w literaturze – nie jest obojętne w wymiarze indywidualnej sprawy oraz dla funkcjonowania państwa prawa (O. Sitarz, Obowiązek, s. 161). Nie bez znaczenia jest też fakt, że sąd w postępowaniu karnym, z pominięciem zazwyczaj uciążliwego procesu cywilnego, orzeka o naprawieniu wyrządzonej szkody (K. Buchała, System, s. 36)”¹⁸.*

W świetle powyższego, w mojej ocenie, istnieje zasadność dodania do Ustawy o Grobach Weteranów art. 19a w proponowanym przeze mnie brzmieniu. Zmiana ta spowoduje, że realne wymierzenie sankcji karnych z tytułu likwidacji grobów wpisanych do Ewidencji Grobów Weteranów stanie się możliwe. Kolejno, ich wysokość, w kontrze do obecnego stanu prawnego, będzie adekwatna do wymiaru społecznej szkodliwości przedmiotowego czynu

¹⁸ R. Stefański, art. 46 Kodeksu Karnego, *Kodeks karny. Komentarz*. Wyd. 27, Warszawa 2024.

zabronionego, wynikającego z wyjątkowego charakteru grobów weteranów. Dodatkowo zaś, zmiana ta pozwoli na skuteczniejsze dochodzenie praw przez podmioty pokrzywdzone omawianym czynem zabronionym.

Mając na uwadze okoliczności nakreślone w niniejszym wniosku, wnoszę o podjęcie przez Komisję do Spraw Petycji inicjatywy ustawodawczej, poprzez wniesienie projektu ustawy o zmianie ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2529 z późn. zm.), który załączam.

Sebastian Chłopik

Załączniki:

1. projekt ustawy o zmianie Ustawy o Grobach Weteranów;
2. oświadczenie o wyrażeniu zgody na ujawnienie danych osobowych.

USTAWA

z dnia 2025 r.

o zmianie ustawy o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski

Art. 1. W ustawie z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 2529 z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 6 dodaje się art. 6a w brzmieniu:

„Art. 6a Zakazane jest użycie do ponownego pochowania grobu weterana walk o wolność i niepodległość Polski, wpisanego do ewidencji.”;

2) po art. 19 dodaje się art. 19a w brzmieniu:

„Art. 19a ust. 1 Kto wbrew postanowieniu zawartemu w art. 6a używa do ponownego pochowania grób weterana walk o wolność i niepodległość Polski, wpisany do ewidencji, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

2. Jeżeli sprawca czynu określonego w ust. 1 działa nieumyślnie, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

3. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 1 sąd orzeka obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny - nawiazkę na rzecz osoby posiadającej prawo do grobu weterana walk o wolność i niepodległość Polski, wpisanego do ewidencji, a w razie jej braku na rzecz stowarzyszenia, instytucji albo organizacji społecznej, do której działalności należy ochrona miejsc pamięci narodowej lub zabytków w wysokości do wartości grobu użytego do ponownego pochowania.

4. W razie skazania za przestępstwo określone w ust. 2 sąd może orzec na rzecz osoby posiadającej prawo do grobu weterana walk o wolność i niepodległość Polski, wpisanego do ewidencji, a w razie jej braku na rzecz stowarzyszenia, instytucji albo organizacji społecznej, do której działalności należy ochrona miejsc pamięci narodowej lub zabytków nawiazkę w wysokości od trzykrotnego do trzydziestokrotnego minimalnego wynagrodzenia.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

OŚWIADCZENIE O WYRAŻENIU ZGODY NA UJAWNIECIE DANYCH OSOBOWYCH

Niniejszym, w związku z art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (tj. Dz.U. z 2018 r. poz. 870 z późn. zm.), wyrażam zgodę na ujawnienie moich danych osobowych, w zakresie imienia i nazwiska, na stronie internetowej podmiotu rozpatrującego wniesioną petycję lub urzędu go obsługującego.

Sebastian Chłópic