ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH
ASSOCIATION OF POLISH COUNTIES
(member of Council of European Municipalities and Regions)

Siedziba: Pałac Kultury i Nauki, 27 piętro, 00-901 Warszawa,
Plac Defilad 1, skr. poczt. 7, tel. 22 656 63 34, fax 22 656 63 33

Adres do korespondencji: 33-303 Nowy Sącz, skr. poczt. 87,
tel. 18 477 86 00, fax 18 477 86 11, e-mail: biuro@zpp.pl, www.zpp.pl

ZWIĄZEK POWIATÓW POLSKICH

ZARZĄD

PREZES
Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI
Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI
Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI
Adam Krzysztoń
POWIAT ŁAŃCUCKI
Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI
Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI
Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI
Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)
Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE
Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI
Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI
Robert Godek
POWIAT STRZYŻOWSKI
Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI
Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA
Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI
Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI
Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI
Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI
Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI
Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI
Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY
Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO
Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI
Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE
Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI
Leszek Bajon
POWIAT SŁUBICKI
Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI
Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI
Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI
Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA
Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/351/26

Warszawa, 25 listopada 2026 roku

Szanowny Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na korespondencję Dariusza Salamończyka, Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z 5 listopada br. w sprawie poselskiego projektu ustawy (RPW/36776/2026) o zmianie ustawy o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski poniżej przedkładam uwagi Związku Powiatów Polskich do przedmiotowego projektu.

Związek Powiatów Polskich rozumie potrzebę doprecyzowania ustawy, jednakże zwraca uwagę na następujące wątpliwości, które pojawiają się na gruncie projektowanych przepisów:

1) Art. 1 pkt 1 projektu w zakresie dodawanego ust. 11a w art. 3

Sugerujemy rozszerzenie obowiązku informacyjnego Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej także wobec osób uprawnionych do grobu, jeżeli ich ustalenie możliwe jest na podstawie posiadanych danych. Projekt przewiduje obowiązek zawiadamiania jedynie zarządcy cmentarza. Tymczasem wpis do ewidencji może mieć istotne konsekwencje dla sposobu korzystania z rodzinnego miejsca pochówku, w szczególności w związku z planowanym wprowadzeniem zakazu jego ponownego wykorzystywania. Zapewnienie odpowiednich gwarancji informacyjnych mogłoby ograniczyć ryzyko konfliktów oraz przypadków nieświadomego naruszania nowych przepisów.

2) Art. 1 pkt 2 projektu w zakresie dodawanego art. 6a ust. 1

Konieczne wydaje się doprecyzowanie zakazu ponownego wykorzystywania grobu weterana do pochówku w odniesieniu do grobów rodzinnych i wieloosobowych. Projekt wprowadza generalny zakaz ponownego pochowania. Nie rozstrzyga jednak jednoznacznie, czy zakaz ponownego

wykorzystywania grobu obejmuje także dochowanie kolejnych osób do istniejącego grobu wieloosobowego, bez naruszenia wcześniejszych pochówków. Należy bowiem zwrócić uwagę, że groby weteranów walk o wolność i niepodległość Polski często mają charakter prywatny i rodzinny. Oznacza to, że w jednym grobie mogą spoczywać zarówno osoby posiadające status weterana, jak i pozostali członkowie rodziny. W obliczu powyższego wydaje się zasadne rozstrzygnięcie, czy i na jakich zasadach dopuszczalne będzie dochowanie kolejnych członków rodziny do istniejącego grobu, w szczególności grobu murowanego posiadającego niewykorzystane miejsca pochówku. Obowiązująca ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych (art. 7 ust. 3 i 5) przewiduje szczególne zasady pochówku w grobach murowanych wieloosobowych i pochówków urnowych, a jednocześnie ustanawia ochronę grobów mających wartość pamiątek historycznych. Wskazane jest zatem jednoznaczne określenie wzajemnej relacji tych przepisów, tak aby ochrona miejsc pochówku weteranów była realizowana z poszanowaniem praw rodzin oraz bez powstawania wątpliwości interpretacyjnych.

3) Art. 1 pkt 2 projektu w zakresie dodawanego art. 6a ust. 5

Wyłączenie spod zakazu likwidacji, niszczenia lub uszkadzania grobów czynności związanych z konserwacją, remontem, odbudową lub przebudową grobu wydaje się przepisem zbyt ogólnym. W tym kontekście pragniemy zwrócić uwagę na dwie kwestie: po pierwsze na wiedzę IPN o prowadzonych pracach, a po drugie na charakter prac. O ile w przypadku, gdy zainteresowane osoby ubiegają się o świadczenia pieniężne lub dotacje na utrzymanie grobu, wówczas IPN ma wiedzę, że pewne prace będą prowadzone, zna także ich zakres. Tak w sytuacji gdy prace finansuje samodzielnie rodzina lub opiekun grobu, bez udziału dodatkowych środków, wówczas IPN traci wiedzę o zmianach wprowadzanych na takiej mogile. Natomiast odnośnie charakteru prac uważamy, że przepis powinien wprowadzać rozgraniczenia na bieżące prace porządkowe i konserwacyjne oraz takie, które są zasadniczym remontem lub zmierzają do wymiany nagrobka. Bieżące prace powinny być dozwolone bezwarunkowo tak, aby nie blokować naturalnej opieki nad grobami. Natomiast w przypadku generalnych remontów czy bardziej zaawansowanych prac wydaje się, że Prezes IPN powinien przynajmniej posiadać kompetencję do zajęcia stanowiska po uprzednim zgłoszeniu mu stosownych zamiarów.

Na gruncie niniejszego przepisu należy zwrócić uwagę na jeszcze jedną kwestię. Projekt przewiduje wyłączenie spod zakazu likwidacji, niszczenia lub uszkadzania grobu weterana czynności konserwacyjnych, remontowych, odbudowy i przebudowy. W praktyce mogą jednak wystąpić sytuacje wymagające pilnych działań, np. demontażu niestabilnego nagrobka, zabezpieczenia zapadającej się konstrukcji lub usunięcia elementów stwarzających zagrożenie dla odwiedzających cmentarz. Brak jednoznacznej regulacji dotyczącej takich przypadków może powodować wątpliwości co do dopuszczalnego zakresu działań zarządcy cmentarza. W związku z powyższym niezbędne wydaje się doprecyzowanie zasad wykonywania pilnych prac zabezpieczających przy grobach weteranów, w szczególności w sytuacjach, gdy ich stan techniczny stwarza bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa ludzi lub dalszego zachowania miejsca pochówku. Należy przewidzieć możliwość podjęcia

niezbędnych czynności zabezpieczających, w tym czasowego demontażu niebezpiecznych elementów, przy zapewnieniu odpowiedniej dokumentacji i ochrony wartości historycznej grobu.

4) Art. 1 pkt 3 projektu w zakresie dodawanego art. 11a

Projektowany przepis wydaje się zbyt restrykcyjny. Zrównuje on skutki czynów takich jak: likwidacja, niszczenie i uszkadzanie, w sytuacji gdy niosą one za sobą zupełnie różny ciężar gatunkowy i prowadzą do odmiennej skali naruszenia i różnych następstw. Za konieczną uważamy ponowną analizę zakresu odpowiedzialności karnej, w szczególności rozróżnienie czynów prowadzących do likwidacji grobu lub trwałego zatarcia miejsca pochówku od uszkodzeń, zniszczeń o mniejszej wadze. Zasadne wydaje się także doprecyzowanie zasad odpowiedzialności za działanie nieumyślne, z uwzględnieniem charakteru wykonywanych czynności oraz skutków naruszenia. Projektodawcy winni zachować proporcjonalność pomiędzy stopniem społecznej szkodliwości czynu, rozmiarem wyrządzonej szkody i przewidzianą sankcją.

5) Deklarowane Skutki Regulacji – pkt 6 i 7

Projektodawcy wskazują, że na obecnym etapie nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie skutków finansowych i że będą one miały ograniczony charakter. Dodano także, że projekt nie przewiduje konieczności ustanowienia nowych źródeł finansowania ani przeznaczenia dodatkowych środków publicznych na jego realizację. Uważamy jednak, że ocena skutków regulacji powinna zostać uzupełniona o analizę wystarczalności istniejących mechanizmów finansowania opieki nad grobami weteranów w kontekście projektowanego rozszerzenia ochrony prawnej. Zasadne jest również rozważenie wprowadzenia szczególnego mechanizmu finansowania niezbędnych prac zabezpieczających, zwłaszcza w przypadku grobów pozbawionych opiekunów lub znajdujących się w stanie zagrożenia zniszczeniem. Wprowadzenie na gruncie projektowanych przepisów dodatkowych zakazów i sankcji karnych wzmacnia formalną ochronę grobów, lecz samo w sobie nie zapewnia zachowania ich substancji materialnej. Istnieje zatem ryzyko, że grób objęty ochroną będzie nadal ulegał degradacji z powodu braku opiekuna lub środków na niezbędne prace. Skuteczna ochrona miejsc pochówku powinna obejmować zarówno instrumenty prawne, jak i rozwiązania umożliwiające ich rzeczywiste zachowanie.

6) Uwagi dodatkowe

a) Przepisy ustawy o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski nie określają zakresu obowiązków i odpowiedzialności podmiotów związanych z grobami weteranów. Nie rozstrzygają na kim spoczywa odpowiedzialność za utrzymanie, konserwację i zabezpieczenie grobu wpisanego do ewidencji IPN. Nie określają także zasad postępowania w przypadku braku osób sprawujących opiekę nad grobem ani mechanizmów finansowania niezbędnych prac zabezpieczających i konserwatorskich w takiej sytuacji. Projektowana regulacja wzmacnia ochronę prawną miejsc pochówku, nie rozstrzyga jednak nadal w sposób kompleksowy relacji pomiędzy podmiotem wnioskującym o wpis (szeroki krąg wskazany w ustawie), osobami uprawnionymi do grobu

(znaczna część grobów ma charakter rodzinny i prywatny), jego faktycznymi opiekunami (osoby sprawujące opiekę) oraz zarządcą cmentarza.

b) Kolejną kwestią wymagającą interwencji ustawodawcy wydaje się jednoznaczne określenie zasad oznaczania grobów weteranów wpisanych do ewidencji prowadzonej przez Instytut Pamięci Narodowej. Projektowana regulacja wprowadza szczególną ochronę grobów weteranów oraz odpowiedzialność karną za naruszenie ustanowionych zakazów. Zasadne jest zatem zapewnienie możliwości jednoznacznej identyfikacji grobów objętych ochroną, zarówno przez osoby uprawnione do grobu, jak i przez zarządców cmentarzy oraz podmioty wykonujące prace na ich terenie. Instytut Pamięci Narodowej stosuje obecnie tabliczki informujące o wpisaniu grobu do ewidencji weteranów. Nie ma jednak żadnych zasad ich umieszczania i utrzymania ani podziału odpowiedzialności pomiędzy zainteresowane podmioty. Szczególnego uwzględnienia wymaga prywatny i rodzinny charakter znacznej części grobów weteranów. Umieszczenie oznaczenia na nagrobku może stanowić ingerencję w jego wygląd i substancję materialną, dlatego zasady takiego działania powinny uwzględniać prawa osób uprawnionych do grobu. Jednocześnie brak oznaczenia nie powinien prowadzić do wyłączenia ochrony prawnej grobu wpisanego do ewidencji IPN.

c) Zarządca cmentarza pełni istotną funkcję organizacyjną i nadzorczą w zakresie prac wykonywanych na jego terenie. W praktyce wykonywanie prac związanych z budową, przebudową, remontem lub demontażem nagrobków wymaga uzgodnienia z administracją cmentarza, zgodnie z obowiązującymi zasadami zarządzania danym cmentarzem. Projekt przewiduje obowiązek zawiadamiania zarządców cmentarzy o wpisaniu grobu do ewidencji IPN oraz o zmianach w tej ewidencji. Zarządca dysponuje zatem informacjami umożliwiającymi identyfikację grobów objętych szczególną ochroną. Projekt nie odnosi się jednak do kwestii, czy informację o wpisie grobu do ewidencji IPN należy uwzględnić w dokumentacji prowadzonej przez zarządcę cmentarza. Projekt nie określa także roli zarządcy cmentarza w procedurze dopuszczania prac przy grobach objętych ochroną, w tym zasad weryfikacji ich zakresu oraz sposobu postępowania w przypadku wątpliwości co do dopuszczalności planowanych działań, oczywiście z pominięciem oceny historycznej wartości grobu, która pozostaje we właściwości IPN.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich

Andrzej Płonka