

Udział Urzędu ds. Wyznań w przygotowywaniu projektu Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych¹

Wprowadzenie

Kwestie dotyczące miejsca własnego ostatniego spoczynku, miejsca i zasad pochówku osób najbliższych, sposobu ich upamiętnienia przez umieszczanie odpowiednich nagrobków czy zasady nienaruszalności miejsc pochówku stanowią zagadnienia o doniosłym znaczeniu praktycznym i jako takie są przedmiotem regulacji prawno-administracyjnych. Emocjonalny stosunek żyjących do grobów osób dla nich najbliższych ma charakter szczególnej więzi², która jest chroniona jako wartość życia społecznego także za pośrednictwem instytucji prawa cywilnego, takich jak dobro osobiste. Cmentarze jako miejsca, w których manifestuje się ta więź (również przez akty o charakterze religijnym³), zajmują ważną pozycję w życiu społecznym⁴.

¹ DzU 1959, nr 11, poz. 62, dalej jako: Ustawa.

² W kulturoznawstwie wskazuje się, że cmentarze stanowią przestrzeń komunikacji – tworzenia „wspólnoty zmarłych i żyjących”. Zob. J. Kolbuszewski, *Cmentarz jako tekst kultury* [w:] *Sztuka cmentarna. Dokumenty*, red. O. Czerner, I. Juszkiewicz, Wrocław 1995, s. 34. Por. *idem*, *Cmentarze*, Wrocław 1996, s. 26–28, 35–37 i 48.

³ O znaczeniu cmentarzy dla wspólnot religijnych świadczą m.in. rozbudowane przepisy prawa własnego związków wyznaniowych dotyczące omawianej problematyki. O regulacjach prawa kanonicznego w odniesieniu do cmentarzy zob. A. Kalinowski, *Cmentarze. Ewolucja przepisów w kościelnym ustawodawstwie kodeksowym XX wieku*, Pelplin 2001.

⁴ Czego dowodzi m.in. traktowanie cmentarzy jako inwestycji celu publicznego. Zob. K. Starzecka, *Lokalizacja cmentarza wyznaniowego w świetle przepisów prawa polskiego o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „Studia z Prawa Wyznaniowego” 2014, t. 17, s. 180–181.

W okresie PRL kolejne obszary życia stopniowo obejmowano nowymi regulacjami, zgodnymi z założeniami ustrojowymi i ideologicznymi państw tzw. demokracji ludowej, zastępując przepisy międzywojenne nowym prawodawstwem⁵. Jedną z dziedzin życia społecznego, która została w ten sposób uregulowana, było grzebanie zmarłych i co za tym idzie – zakładanie cmentarzy oraz zasady ich funkcjonowania.

Początkowo w PRL wciąż jeszcze obowiązywała Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu⁶, znowelizowana w 1935 r.⁷, opierająca się na ograniczonej ingerencji władzy państwowej w prowadzenie cmentarzy przez związki wyznaniowe (zob. zwłaszcza art. 6 ust. 3 zd. 4 i 5 oraz art. 15 ust. 1), a w przypadku Kościoła katolickiego odsyłająca do konkordatu zawartego ze Stolicą Apostolską w dniu 10 lutego 1925 r.⁸ (art. 6 ust. 2 zd. 2). Tymczasem w myśl założeń ideologicznych marksizmu-leninizmu udział i wpływ związków wyznaniowych na życie społeczne miały zostać zminimalizowane. Po początkowym okresie „tolerancji” względem cmentarzy prowadzonych przez związki wyznaniowe, w latach pięćdziesiątych XX w. władze PRL rozpoczęły realizację wspomnianych celów ideologicznych, stopniowo ograniczając działalność wspólnot religijnych w dziedzinie pochówków, m.in. przez tworzenie cmentarzy komunalnych czy odmawianie zgody na zakładanie lub poszerzanie istniejących cmentarzy wyznaniowych⁹. Kwestią czasu było wprowadzenie nowej regulacji prawa funeralnego, a z uwagi na ścisły związek omawianej materii z działalnością związków wyznaniowych udział w pracach nad jego projektem brali przedstawiciele Urzędu ds. Wyznań (UdsW), powołanego w 1950 r. w miejsce Departamentu Wyznaniowego Ministerstwa Administracji Publicznej¹⁰.

⁵ Szerzej o najważniejszych przekształceniach systemu prawnego w okresie PRL (zwłaszcza w zakresie prawa ustrojowego, karnego oraz cywilnego) zob. m.in. A. Lityński, *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013; A. Stawarska-Rippel, *Prawo sądowe Polski Ludowej 1944–1950 a prawo Drugiej Rzeczypospolitej*, Katowice 2006.

⁶ DzU 1932, nr 35, poz. 359.

⁷ Zob. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej, DzU 1934, nr 110, poz. 976.

⁸ Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczpospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r., DzU 1925, nr 72, poz. 501.

⁹ B. Rogowska, *Stanowisko władz komunistycznych w latach siedemdziesiątych XX wieku w zakresie cmentarnictwa wyznaniowego i komunalnego*, „Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica” 2014, t. 13, s. 76–78.

¹⁰ Zob. A. Nowakowski, *Administracja spraw wyznaniowych w powojennej Polsce* [w:] *Kościół i prawo*, t. 13, red. J. Krukowski, F. Lempa, F.J. Mazurek, Lublin 1998, s. 29. Por. T. Gajowniczek, *Przyczyny powstania i główne cele działalności Urzędu ds. Wyznań jako narzędzia realizacji polityki wyznaniowej władz*

Celem niniejszego artykułu jest rekonstrukcja udziału UdsW w pracach nad projektem nowej ustawy o cmentarzach, przeprowadzona na podstawie analizy archiwaliów tego urzędu. Działania UdsW w procesie przygotowywania, w tym zgłaszane postulaty oraz proponowana treść przepisów przyszłej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, nie były dotąd przedmiotem opracowań. Analiza materiałów archiwalnych pozwoli na ocenę w przedmiotowym zakresie polityki wyznaniowej realizowanej przez centralną administrację wyznaniową PRL, a ustalenie rzeczywistego wpływu Urzędu ds. Wyznań na ostateczny kształt nowej regulacji stanowić będzie ustalenie cząstkowe przydatne w określaniu roli UdsW w kształtowaniu prawodawstwa PRL.

Procedowanie projektu i formy udziału w pracach legislacyjnych Urzędu ds. Wyznań¹¹

W czasie opracowywania projektu obowiązywała Uchwała Rady Ministrów z dnia 27 maja 1950 r. w sprawie tymczasowego statutu Urzędu do Spraw Wyznań¹² wraz z załącznikiem, stanowiącym statut urzędu. W świetle jego postanowień jednostką organizacyjną UdsW, do której kompetencji należały sprawy prawne i projektów legislacyjnych (§ 3 ust. 1), był Wydział Ogólny (§ 2 ust. 1 pkt 1)¹³. Bardziej gruntowną regulację dotyczącą kompetencji w zakresie prac legislacyjnych zawierał dokument pt. „Szczegółowy tymczasowy podział czyn-

w początkach Polski Ludowej, „Rocznik Dobromiejski” 2007, s. 243; H. Misztal, *Okres 1945–1989* [w:] *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, P. Stanisławski, Lublin 2003, s. 141.

¹¹ Wydaje się, że w jednostce archiwalnej o sygn. 36/839 w Archiwum Akt Nowych (dalej AAN), zespole Urząd ds. Wyznań (dalej UdsW), która zawiera materiały dotyczące konsultacji przedmiotowego projektu z UdsW, nie jest przechowywana pełna korespondencja w tej sprawie. Dokumenty często nie są opatrzone datą, a ich ułożenie nie jest chronologiczne, toteż o kolejności ich powstawania i relacjach między nimi trzeba niejednokrotnie wnioskować jedynie przez porównanie ich treści. Niniejsze opracowanie stanowi próbę rekonstrukcji udziału UdsW w procesie legislacyjnym, opartą w szczególności na analizie różnic pomiędzy poszczególnymi projektami.

¹² MP 1950, nr A-78, poz. 905.

¹³ Szerzej na temat struktury organizacyjnej UdsW w świetle tej uchwały zob. m.in. M. Krawczyk, *Organizacja państwowo-partyjna odpowiedzialna za wytyczanie i realizowanie polityki wyznaniowej PRL*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2011, s. 211–212; A. Nowakowski, *Administracja spraw wyznaniowych...*, s. 30–31. Por. też H. Misztal, A. Mezglewski, *Zakres kompetencji, styl działania i cele Urzędu ds. Wyznań* [w:] *Prawo i polityka wyznaniowa w Polsce Ludowej. Materiały II Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 26–28 października 2004)*, red. A. Mezglewski, P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2005, s. 36.

ności w Urzędzie do Spraw Wyznań¹⁴, zgodnie z którym „uzgadnianie spraw legislacyjnych z innymi resortami i opracowywanie wniosków na Radę Ministrów” leżało w gestii Referatu Ogólnoorganizacyjnego. Całość konsultacji zakończyła się przed wydaniem tymczasowego regulaminu organizacyjnego z 1961 r.¹⁵

Najprawdopodobniej na początku sierpnia 1958 r.¹⁶ Urzędowi ds. Wyznań wstępnie przedstawiono do uzgodnienia liczący 21 artykułów i przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki Komunalnej¹⁷ projekt nowej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (dalej również jako: Projekt MGK)¹⁸. Po jego otrzymaniu w UdsW zlecono wewnętrzne konsultacje¹⁹, a po zebraniu uwag²⁰ wypracowano pierwsze oficjalne stanowisko UdsW odnośnie do propozycji nowych przepisów, które miało zostać przekazane Ministerstwu Gospodarki Komunalnej wraz z pismem z dnia 28 sierpnia 1958 r. (dalej również jako: Uzgodnienie)²¹.

¹⁴ AAN, UdsW, 144/1, Szczegółowy tymczasowy podział czynności w Urzędzie do spraw Wyznań, k. 41–52.

¹⁵ AAN, UdsW, 144/7, Zarządzenie nr 1 ministra-pełnomocnika rządu do spraw stosunków z Kościołem z dnia 2 I 1961 r. wprowadzające tymczasowy regulamin Urzędu do spraw Wyznań, b.d., k. 60. Zob. też M. Strzała, *Założenia Regulaminu organizacyjnego Urzędu do spraw Wyznań z 1983 roku* [w:] *Urząd do spraw Wyznań – struktury, działalność, ludzie*, t. 1: *Struktury wojewódzkie i wybrane aspekty działalności*, red. R. Łatka, Warszawa 2020, s. 415–416.

¹⁶ Zachowało się pismo datowane na dzień 9 VIII 1958 r. o przekazaniu Urzędowi ds. Wyznań drugiego egzemplarza projektu ustawy, można zatem przypuszczać, że z początkiem sierpnia 1958 r. UdsW otrzymał egzemplarz pierwszy. Zob. AAN, UdsW, 36/839, Pismo Ministerstwa Gospodarki Komunalnej dotyczące przedłożenia drugiego egzemplarza projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, 9 VIII 1958 r., k. 78 (pochodzenie pisma od Ministerstwa Gospodarki Komunalnej ustalono na podstawie własnego znaku sprawy, używanego w MGK na oznaczenie sprawy przedmiotowego projektu – „Nasz znak: AO/1/599/58”).

¹⁷ Można to wnosić z przekazania projektu ustawy przez to właśnie ministerstwo, a także z treści korespondencji, w której Ministerstwo Gospodarki Komunalnej informuje o planowanych dalszych etapach procedury legislacyjnej (przesłaniu przez MGK projektu po wstępnym uzgodnieniu z UdsW do prac międzyresortowych). Zob. *ibidem*, Pismo Ministerstwa Gospodarki Komunalnej – przedłożenie drugiego egzemplarza projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, 9 VIII 1958 r., k. 78. Pochodzenie tego dokumentu od MGK wynika z tożsamości wskazanego w nim znaku sprawy ze znakiem sprawy występującym w korespondencji Ministerstwa Gospodarki Komunalnej dotyczącej procedowania nowej ustawy cmentarnej. Zob. *ibidem*, Pismo Ministerstwa Gospodarki Komunalnej – prośba o przyspieszenie odpowiedzi na pismo z dnia 28 VIII 1958 r., 15 IX 1958 r., k. 8. Potwierdza to także pismo Biura Prawnego Urzędu Rady Ministrów z dnia 7 X 1958 r. (*ibidem*, Pismo Biura Prawnego Urzędu Rady Ministrów – zawiadomienie o posiedzeniu Komisji Prawniczej Urzędu Rady Ministrów, 7 X 1958 r., k. 4).

¹⁸ *Ibidem*, Projekt ustawy z 1958 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, 9 VIII 1958 r., k. 70–77.

¹⁹ *Ibidem*, Notatka, 9 VIII 1958 r., k. 80.

²⁰ Jak się wydaje, większość uwag przedstawionych potem w oficjalnym stanowisku UdsW miała swój początek w jednej z notatek (*ibidem*, Notatka, data nieczytelna, k. 90–91) sporządzonych w ramach wewnętrznych konsultacji.

²¹ *Ibidem*, Pismo UdsW – propozycje zmian w projekcie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, 28 VIII 1958 r., k. 45–47. Do Uzgodnienia dołączono tekst projektu ustawy z naniesionymi propozy-

Pismem z tego samego dnia (28 sierpnia 1958 r.) Minister Gospodarki Komunalnej przesłał do UdsW w trybie przepisów o opracowywaniu aktów normatywnych²² zmodyfikowany projekt ustawy do uzgodnienia, prosząc o przesłanie uwag w ciągu 14 dni²³. Na dwa dni później datowane jest pismo Biura Prawnego Urzędu Rady Ministrów²⁴, które także przedkładało UdsW projekt ustawy w celu zajęcia stanowiska w terminie do 8 września 1958 r. (dalej również jako: Projekt konsultacji międzyresortowych)²⁵. W odpowiedzi Urząd ds. Wyznań w piśmie z 2 września 1958 r. poinformował Urząd Rady Ministrów²⁶, że nie zgłasza uwag do przedstawionego projektu²⁷.

Należy zatem domniemywać, że UdsW nie zawiadomił oddzielnie MGK o braku uwag do Projektu konsultacji międzyresortowych, uznał być może, że wcześniejsze wstępne konsultacje prowadzone z tym ministerstwem były wystarczające. Potwierdzałoby to pismo Ministerstwa Gospodarki Komunalnej z 15 września 1958 r.²⁸ z prośbą o „przyśpieszenie odpowiedzi” na pismo

cjami poprawek, które wyróżniono wielkimi literami. Zob. *ibidem*, Projekt ustawy – załącznik do pisma UdsW z 28 VIII 1958 r. – propozycji zmian w projekcie ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, 28 VIII 1958 r., k. 48–55.

²² Uchwała nr 283/57 Rady Ministrów z 31 VII 1957 r. w sprawie opracowywania, uzgadniania i ogłaszania aktów normatywnych (niepubl.). Tekst można odnaleźć w pracy A. Podgóreckiego, *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957, s. 133–138. Na temat regulacji wcześniejszej zob. P. Fiedorczyk, J. Volkonovski, *Organizacja prac legislacyjnych Rady Ministrów w świetle niepublikowanej uchwały Rady Ministrów z 11 grudnia 1948 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2011, t. 10, s. 295 i n.

²³ AAN, UdsW, 36/839, Pismo Ministerstwa Gospodarki Komunalnej – przesłanie projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych do merytorycznego uzgodnienia, 28 VIII 1958 r., k. 11.

²⁴ *Ibidem*, Pismo Biura Prawnego Urzędu Rady Ministrów – przesłanie projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w celu zajęcia stanowiska, 30 VIII 1958 r., k. 10. Przywołane pismo Biura Prawnego RM i MGK zostały złożone w aktach kolejno i nie są przedzielone żadnym projektem, co może sugerować, że pismo ministerstwa było załącznikiem do pisma Biura Prawnego URM. Przeciwnie takiej interpretacji przemawia natomiast wyznaczenie dwóch różnych terminów na zajęcie stanowiska w sprawie projektu. Następujące po nich w aktach trzy kopie projektu należy, jak się wydaje, uznać za egzemplarze projektu przedłożonego do konsultacji międzyresortowych.

²⁵ *Ibidem*, Projekt ustawy z 1958 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, b.d., k. 12–22.

²⁶ Analogicznego pisma tej daty skierowanego do Ministerstwa Gospodarki Komunalnej akta AAN, UdsW, 36/839 nie zawierają.

²⁷ Działania UdsW zamknęły się w propozycjach zmian w zakresie przepisów projektu i nie zawierały propozycji odnoszących się do uzasadnienia projektu nowej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Tymczasem uzasadnienie nowej ustawy przedstawione UdsW wraz z projektem jej przepisów (AAN, UdsW, 36/839, Projekt ustawy z 1958 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, b.d., k. 21–22) było bardzo skrócone, mimo że uzasadnienie pełni istotną funkcję w procesie legislacyjnym. Zob. m.in. A. Szmyt, *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1986, z. 2, s. 107–108.

²⁸ AAN, UdsW, 36/839, Pismo Ministerstwa Gospodarki Komunalnej – prośba o przyspieszenie odpowiedzi na pismo z dnia 28 VIII 1958 r., 15 IX 1958 r., k. 8.

z 28 sierpnia 1958 r., dopiero bowiem w reakcji na to pismo (co sugeruje kolejność ułożenia dokumentów w jednostce archiwalnej) UdsW przygotował odpowiedź do MGK o braku uwag do projektu²⁹.

Następnie UdsW otrzymał zawiadomienie³⁰ o posiedzeniu Komisji Prawniczej Urzędu Rady Ministrów, które odbyło się 15 października 1958 r. Jak wynika z jednej z notatek³¹, dwa dni później (17 października 1958 r.) odbyło się drugie posiedzenie tej komisji w przedmiocie projektu ustawy o cmentarzach. Podczas obu posiedzeń przedstawiciel UdsW nie tylko zgłaszał poprawki własne, lecz także zajmował stanowisko wobec propozycji innych uczestników spotkania³². Sposób procedowania projektu różnił się znacząco od procedowania poprzedniej ustawy cmentarnej – tempem prac (regulacja międzywojenna była przygotowywana wiele lat, a pierwsze projekty regulacji w omawianym zakresie powstały jeszcze w 1921 r.) oraz zakresem udziału przedstawicieli związków wyznaniowych w pracach nad kolejnymi projektami (w przypadku projektu ustawy z 1959 r. był on bardzo ograniczony)³³.

Pismem z 23 grudnia 1958 r. Rada Ministrów, działając przez jej Prezesa, wniosła do Sejmu opracowany projekt nowej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (dalej również jako: Projekt ustawy)³⁴. Następnie projekt, zgłoszony jako rządowy, 31 grudnia 1958 r. został przekazany przez Prezydium Sejmu do Komisji Budownictwa i Gospodarki Komunalnej, która po jego rozpatrzeniu 27 stycznia 1959 r. przedłożyła Sejmowi sprawozdanie ze swoich prac (dalej również jako: Sprawozdanie Komisji)³⁵ z rekomendacją jej uchwalenia wraz z kilkunastoma poprawkami, głównie mającymi charakter redakcyjny i techniczny, w niektórych jednak przypadkach istotnie modyfikującymi merytorycznie Projekt ustawy. 31 stycznia 1959 r. uchwalono nową ustawę

²⁹ *Ibidem*, Pismo Urzędu ds. Wyznań – zawiadomienie o niezgłaszaniu zastrzeżeń do projektu ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych, 20 IX 1958 r., k. 6.

³⁰ *Ibidem*, Pismo Biura Prawnego Urzędu Rady Ministrów – zawiadomienie o posiedzeniu Komisji Prawniczej URM, 7 X 1958 r., k. 4

³¹ *Ibidem*, Notatka, 17 X 1958 r., k. 1–2.

³² W analizowanej jednostce archiwalnej brakuje materiałów późniejszych, co może sugerować, że prace nad projektem zakończyły się w trakcie drugiego posiedzenia Komisji Prawniczej URM.

³³ O powstawaniu projektu ustawy międzywojennej zob. B.K. Truszkowski, *Z prac ministerialnych nad ujednoliceniem prawa chowania zmarłych w II Rzeczypospolitej*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2019, t. 18, z. 2, s. 111 i n.

³⁴ Druk sejmowy nr 229. Dokument dostępny również online: https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/FGRXIQ84UPM7XA6FKB29SP21C5P9TC.pdf (dostęp 26 VIII 2020 r.).

³⁵ Druk sejmowy nr 241. Dokument dostępny również online: https://bs.sejm.gov.pl/exlibris/aleph/a22_1/apache_media/UVFMB6BJED6S1X9B631IYY6AAP3F5R.pdf (dostęp 26 VIII 2020 r.).

o cmentarzach i chowaniu zmarłych, z uwzględnieniem większości zmian proponowanych przez komisję sejmową.

Z analizy stanowiska UdsW w toku prac nad projektem nowej ustawy funeralnej wynika, że główne postulaty urzędu dotyczyły zwiększenia nadzoru państwowego nad administracją cmentarzy wyznaniowych, poszerzenia kompetencji samego UdsW, przymusowego przyjmowania w niektórych przypadkach zwłok do pochowania przez zarządy cmentarzy wyznaniowych oraz nacjonalizacji cmentarzy wyznaniowych.

Pobocznym aspektem propozycji UdsW był postulat umożliwienia prowadzenia ceremonii religijnych na cmentarzach. W Projekcie MGK przewidziano, że na każdym cmentarzu (*lege non distinguente* komunalnym i wyznaniowym) powinien znajdować się dom przedpogrzebowy lub kostnica, gdzie można by było złożyć ciało i wykonać oględziny (art. 10 ust. 2 Projektu MGK). Urząd ds. Wyznań proponował dodanie także „innych czynności”, motywując to umożliwieniem ewentualnych ceremonii religijnych. Zmiana ta została uwzględniona w projekcie procedowanym w czasie uzgodnień międzyresortowych (art. 10 ust. 2 lit. b *in fine* Projektu konsultacji międzyresortowych). Po wprowadzeniu poprawki stylistycznej propozycja UdsW znalazła się także w ostatecznym Projekcie ustawy (zob. art. 5 ust. 2 pkt 3).

Inną mniej istotną kwestią podniesioną przez UdsW było dodanie kremacji do katalogu sposobów chowania zwłok. Pomysł ten jednak spotkał się z brakiem akceptacji Komisji Prawniczej URM³⁶.

Zwiększenie nadzoru państwowego nad prowadzeniem cmentarzy wyznaniowych

Działalność UdsW zmierzała przede wszystkim w kierunku zwiększenia kontroli państwowej nad prowadzeniem cmentarzy przez związki wyznaniowe. Pierwotnie projekt jedynie przewidywał, że „zakładanie, rozszerzanie i zamykanie cmentarzy (*lege non distinguente* także wyznaniowych zob. art. 1 ust. 3 Projektu MGK) należy do prezydów właściwych rad narodowych (art. 1 ust. 1 Projektu MGK). W ramach wstępnego uzgodnienia projektu Urząd ds. Wyznań zgłosił postulat, by art. 1 ust. 1 nowej ustawy przewidywał także „nadzór nad ich [czyli cmentarzy – M.S.] administracją” przez prezydów właściwych rad narodowych (pkt 1 akapit 1 Uzgodnienia). W uzasadnieniu

³⁶ Zob. AAN, UdsW, 36/839, Notatka, b.d., k. 3.

propozycji wskazywano wprost, że „pozwole to na ingerencję w wypadkach koniecznych Rad Narodowych w administracji [pisownia oryg. – M.S.] cmentarzy wyznaniowych oraz na hamowanie polityki dyskryminacyjnej władz kościelnych w stosunku do akatolików i bezwyznaniowych” (pkt 1 akapit 1 Uzgodnienia)³⁷. W konsekwencji Ministerstwo Gospodarki Komunalnej uzupełniło treść projektowanego art. 1 ust. 1 zgodnie z postulatem UdsW, z tym że słowa „oraz nadzór nad ich administracją” zastąpiono zwrotem „oraz nadzór nad zarządzaniem nimi” (art. 1 ust. 1 Projektu konsultacji międzyresortowych). Poprawka ta jednak w żadnym z tych wariantów nie znalazła się ostatecznie w art. 1 Projektu ustawy³⁸.

Z założeniem zwiększenia kontroli nad cmentarzami wiązał się także wniosek UdsW o uzupełnienie ustawy o nowy artykuł, który przewidywał ustalanie wysokości opłat za korzystanie z cmentarzy wyznaniowych i urządzeń cmentarnych przez prezydya wojewódzkich (miast wyłączonych z województw) rad narodowych (pkt 2 Uzgodnienia)³⁹. Proponowane uregulowanie po przerebadowaniu zostało zamieszczone w nowym art. 2 ust. 3 Projektu konsultacji międzyresortowych. W wyniku tej zmiany związki wyznaniowe straciłyby całkowicie wpływ na wysokość opłat cmentarnych (w szczególności tzw. po-

³⁷ *Ibidem*, Notatka, data nieczytelna, k. 91.

³⁸ Powyższa kwestia stanowiła przedmiot dyskusji w trakcie posiedzeń Komisji Prawniczej URM. W ich toku przedstawiciel UdsW, mimo wprowadzenia wyżej opisanej poprawki do Projektu uzgodnień międzyresortowych, podnosił, że art. 1 ust. 1 nadal nie stanowi o nadzorze nad administracją cmentarzy wyznaniowych (w ujęciu niniejszego opracowania brak dookreślenia w art. 1 ust. 1 Projektu uzgodnień międzyresortowych oznaczał objęcie nadzorem zarówno cmentarzy komunalnych, jak i wyznaniowych) oraz postulował wprowadzenie przepisu o treści: „Nadzór nad administracją cmentarzy wyznaniowych sprawują Prezydya WRN”. Propozycja ta spotkała się ze sprzeciwem innych uczestników spotkania – przedstawicieli Urzędu Prezydów Rad Narodowych URM, Biura Prawnego URM i Ministerstwa Gospodarki Komunalnej. Wskazywano m.in. na brak podstaw prawnych do nadzoru nad cmentarzami wyznaniowymi, brak określenia sposobu sprawowania nadzoru, brak uzasadnienia dla „szafowania ogólnym określeniem »nadzór«” oraz na uregulowanie ogólnego nadzoru w innych przepisach projektu. Zarówno bowiem Projekt konsultacji międzyresortowych (art. 19), jak i Projekt MGK (art. 20) przewidywały ogólny nadzór MGK nad sprawami objętymi ustawą. Wobec braku jednolitego stanowiska uczestników zebrania zaproponowano doprecyzowanie przepisów o nadzorze nad cmentarzami wyznaniowymi w art. 1 bądź pozostawienie kwestii nadzoru wyłącznie w ramach przepisów o ogólnym nadzorze MGK (i w pewnym zakresie Ministra Zdrowia). Zob. *ibidem*, Notatka, 17 X 1958 r., k. 1. Ostatecznie w uchwalonej przez Sejm ustawie przewidziano również nadzór nad przestrzeganiem jej przepisów oraz rozporządzeń wydanych na jej podstawie przez „właściwe dla spraw gospodarki komunalnej i zdrowia organy prezydów rad narodowych miast, osiedli i gromad” oraz powiatowych (miejskich, dzielnicowych) lub portowych inspektorów sanitarnych (art. 21 ust. 1 Ustawy).

³⁹ Kwestia ta była także przedmiotem dyskusji w trakcie prac nad poprzednią ustawą cmentarną. Zob. B.K. Truszkowski, *Z prac...*, s. 130.

kładnego), które byłyby arbitralnie ustalane przez organy władzy państwowej. Opisywana zmiana, w przeciwieństwie do poprzedniego postulatu UdsW, znalazła uznanie Rady Ministrów i została włączona do Projektu ustawy (zob. art. 2 ust. 3). Ostatecznie, w odniesieniu do cmentarzy wyznaniowych, Sejm uchwalił, że wysokość opłat ustalać miały prezydya wojewódzkich (miast wyłączonych z województw) rad narodowych (art. 2 ust. 3 Ustawy).

Poszerzenie zakresu kompetencji UdsW

Postulaty UdsW wiązały się także z centralizacją kompetencji związanych z nadzorem nad cmentarzami (także wyznaniowymi), w tym z zastrzeżeniem uprawnień samego UdsW⁴⁰. Pierwotny projekt przedstawiony przez Ministerstwo Gospodarki Komunalnej zakładał, że decyzję o zamknięciu cmentarza (bez dookreślenia, czy dotyczyło to cmentarza komunalnego czy wyznaniowego) miało podejmować „prezydium wojewódzkiej (miejskiej miasta wyłączonego z województwa) rady narodowej” na wniosek „prezydium rady narodowej, na terenie której cmentarz ma ulec zamknięciu” (art. 1 ust. 4 Projektu MGK). Tymczasem UdsW zaproponował, by decyzję w tym zakresie podejmował Minister Gospodarki Komunalnej w porozumieniu z Ministrem Zdrowia i „Dyrektorem Urzędu do S[praw] W[yznań], jeżeli chodzi o cmentarz wyznaniowy”, przy wprowadzeniu zastrzeżenia „aprobaty” prezydium wojewódzkiej rady narodowej (rady narodowej miasta wyłączonego w województwa). Na uzasadnienie tej poprawki podano, że wymaga tego „powaga zagadnienia i jego aspekt polityczny” (pkt 1 akapit 2 Uzgodnienia). Podobnej zmiany rozkładu kompetencji UdsW domagał się w sprawach o wydanie zezwolenia na przeznaczenie terenu cmentarnego na inne cele przed upływem 40 lat od ostatniego pochówku (art. 11 ust. 1 zd. 3 Projektu MGK) ze względu na „ważność [decyzji – M.S.] i konieczność ujednolicenia polityki” (pkt 6 Uzgodnienia).

Obie powyższe uwagi zostały co do zasady uwzględnione w projekcie przekazanym do uzgodnień międzyresortowych z pewnymi modyfikacjami, zwłaszcza co do redakcji, choć wpływającymi – jak się wydaje – także na treść normatywną. Mianowicie, kompetencje w sprawach zamknięcia cmentarza przyznano Ministrowi Gospodarki Komunalnej działającemu w porozumieniu

⁴⁰ Urząd ds. Wyznań zmierzał także do uzyskania kompetencji w przypadku nacjonalizacji cmentarzy wyznaniowych (zob. niżej).

z „Ministrem Zdrowia i Urzędem do spraw Wyznań”⁴¹ (art. 1 ust. 4 Projektu konsultacji międzyresortowych). Kluczowe wydaje się jednak pominięcie słów: „jeżeli chodzi o cmentarz wyznaniowy”, co oznaczało, że kompetencja UdsW rozciągała się nie tylko na zamknięcie cmentarzy wyznaniowych, lecz także – *lege non distinguente* – cmentarzy komunalnych. Analogiczne uwagi dotyczą przepisu regulującego możliwość przeznaczenia cmentarza na inny cel przed upływem 40 lat od ostatniego pochówku (zob. art. 11 ust. 1 zd. 3 Projektu konsultacji międzyresortowych). Oznaczałoby to poszerzenie zakresu kompetencji UdsW poza sferę stosunków pomiędzy państwem a związkami wyznaniowymi, gdyż w tym zakresie UdsW brałby udział w podejmowaniu decyzji dotyczących cmentarzy prowadzonych przez organy władzy państwowej⁴².

Niezależnie od tego, czy taka była rzeczywista intencja zgłaszającego tę poprawkę UdsW, czy wynikało to tylko z redakcji opisanych przepisów, które nie rozróżniały cmentarzy wyznaniowych i komunalnych, ostatecznie kompetencje UdsW zostały w tym zakresie częściowo ograniczone wyłącznie do cmentarzy wyznaniowych. Mianowicie, w treści art. 1 ust. 4 Projektu ustawy postanowiono, że o zamknięciu cmentarzy decydować będzie Minister Gospodarki Komunalnej w porozumieniu z Ministrem Zdrowia, a jedynie w przypadku cmentarzy wyznaniowych „ponadto” w porozumieniu z UdsW (taki kształt przyjął także art. 1 ust. 4 Ustawy). Natomiast Rada Ministrów w odniesieniu do instytucji zgody na przeznaczenie cmentarza na inny cel przed upływem 40 lat od ostatniego pochówku przewidziała udział UdsW w podejmowaniu decyzji w odniesieniu do obu rodzajów cmentarzy (zob. art. 6 ust. 1 zd. 3 Projektu ustawy), które to rozwiązanie znalazło się także ostatecznie w samej Ustawie (zob. art. 6 ust. 1 zd. 3).

W kontekście kompetencji UdsW warto wskazać, że w skierowanym do Sejmu projekcie znalazł się dodatkowy przepis przewidujący udział UdsW

⁴¹ W projektowanych przepisach pominięto także nazwę organu („Dyrektor”), która była obecna w propozycji UdsW. Z kwestii redakcyjnych można także wskazać rozwinięcie skrótu „Minister G.K.” jako „Minister Gospodarki Komunalnej”.

⁴² Organy władzy państwowej zasadniczo uznawały kompetencje UdsW w zakresie cmentarzy jako takich (komunalnych i wyznaniowych), a przynajmniej przyjmowały, że kwestie cmentarne należą do sfery zainteresowań UdsW. Wynika to np. z przesyłania do wiadomości UdsW regulacji dotyczących w jakiś sposób cmentarzy komunalnych. Zob. np. AAN, UdsW, 127/4, Okólnik Ministra Gospodarki Komunalnej nr 8 z dnia 25 czerwca 1964 r. w sprawie wykorzystania kamienia nagrobkowego pochodzącego z likwidowanych kwater grzebalnych i cmentarzy, pozostających w zarządzie i użytkowaniu organów do spraw gospodarki komunalnej, k. 23–25.

w przeznaczaniu gruntów państwowych na cele cmentarne (odpowiednie uzupełnienie otrzymało również uzasadnienie projektu – zob. czwarty akapit uzasadnienia Projektu ustawy). Zgodnie z art. 3 ust. 2 Projektu ustawy (i finalnie art. 3 ust. 2 Ustawy) Minister Gospodarki Komunalnej w porozumieniu z Ministrem Finansów oraz UdsW ustalał warunki odstępowania gruntów państwowych na zakładanie nowych i rozszerzanie istniejących cmentarzy. *Lege non distinguente* UdsW brał zatem udział w ustalaniu tych zasad nie tylko w odniesieniu do cmentarzy wyznaniowych, lecz także komunalnych⁴³.

Obowiązek przyjęcia zwłok do pochowania

Bardzo istotna zmiana proponowana przez UdsW dotyczyła obowiązku pochówku zwłok. Przedstawiony do uzgodnienia projekt zakładał obligatoryjne przyjęcie ciała i szczątków ludzkich do pochowania zarówno na cmentarzach komunalnych, jak i wyznaniowych, i to bez względu na religię lub wyznanie zmarłego (art. 5 Projektu MGK). W dosłownym brzmieniu przepis ten nakładał więc obowiązek pochówku na cmentarzu wyznaniowym przez prowadzący go podmiot wyznaniowy, w każdym przypadku i bez możliwości odmowy. Tymczasem UdsW postulował, by obowiązek przyjęcia do pochowania dotyczył wyłącznie miejscowości, w których brak było cmentarza komunalnego lub wyznaniowego „znajdującego się w użytkowaniu wyznania, do którego należał umarły” (pkt 4 Uzgodnienia). Postulat UdsW co do zasady został uwzględniony w projekcie przesłanym do uzgodnień międzyresortowych, a zmianie uległa też redakcja przepisu – wyodrębniono ustęp 2, w którym przewidziano, że „w miejscowościach, w których nie ma cmentarzy komunalnych, muszą być przyjęte do pochowania na cmentarzach wyznaniowych zwłoki osób zmarłych bezwyznaniowych lub należących do wyznania, które nie ma cmentarza w danej miejscowości” (art. 5 ust. 2 Projektu konsultacji międzyresortowych). Zmiana zaproponowana przez UdsW, w kształcie przyjętym w Projekcie konsultacji międzyresortowych, utrzymała się bez większych ingerencji także w ostatecznym projekcie skierowanym do Sejmu. Doprecyzowano jedynie, że opisywany obowiązek trwał do czasu założenia w danej miejscowości cmentarza komunalnego, oraz złączono samo po-

⁴³ Potwierdza to treść § 2 ust. 1 (opartego na cytowanym art. 3 ust. 2 Ustawy) Rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 27 lipca 1959 r. w sprawie warunków odstępowania gruntów państwowych na zakładanie i rozszerzanie cmentarzy (DzU 1959, nr 46, poz. 284), w którym jest mowa o przekazywaniu gruntów państwowych na założenie lub rozszerzenie cmentarza komunalnego lub wyznaniowego.

stanowienie przepisu, zastępując zwrot „muszą być przyjęte do pochowania” sformułowaniem „powinny być przyjmowane” (art. 8 ust. 2 Projektu ustawy), która to modyfikacja nie zmieniała normatywnego sensu przepisu. Taki też kształt przyjęła ostatecznie uchwalona przez Sejm ustawa (zob. art. 8 ust. 2)⁴⁴.

Nacjonalizacja

Nacjonalizacja jako jedna z cech charakterystycznych dla „demokracji ludowej” również znalazła swój wyraz w przepisach projektowanej ustawy. Zgodnie z Projektem MGK Minister Gospodarki Komunalnej miał prawo zarządzić przejście cmentarza wyznaniowego na rzecz państwa w celu prowadzenia cmentarza komunalnego „w uzasadnionych przypadkach w miejscowościach, w których zachodzą trudności w chowaniu zwłok ludzkich” (art. 17 ust. 1 Projektu MGK). UdsW proponował poszerzyć hipotezę tego przepisu o „naruszanie przepisów art. 5” Ustawy, a więc przepisów o obowiązku przyjęcia do pochówku zwłok lub szczątków ludzkich bez względu na religię lub wyznanie, motywując to m.in. „położeniem kresu dyskryminacji”⁴⁵. Dodatkowo postulowano, by decyzja była wydawana „w porozumieniu z Dyrektorem Urzędu do S[praw] W[yznań]” (pkt 7 Uzgodnienia). Przedmiotowe propozycje uzyskały akceptację Ministra Gospodarki Komunalnej i znalazły się w projekcie procedowanym na dalszych etapach tworzenia projektu rządowego (zob. art. 17 ust. 1 Projektu konsultacji międzyresortowych). W ostatecznym projekcie Ustawy pozostała wyłącznie część przepisu zaproponowana przez UdsW. Mianowicie, z przesłanek uprawniających do przejścia na rzecz Skarbu Państwa cmentarza wyznaniowego usunięto enigmatyczne sformułowanie „trudności w chowaniu zwłok ludzkich”⁴⁶, pozostawiając wyłącznie jako

⁴⁴ Na wagę omawianej problematyki również współcześnie wskazują m.in.: P. Borecki, M. Winiarczyk-Kossakowska, *Prawo pogrzebowe. Wybór źródeł*, Warszawa 2013, s. 12. Na temat współczesnej wykładni tego przepisu zob. m.in. E. Darmorost, *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 34–36; P. Drembkowski, *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 38–42.

⁴⁵ Z zachowanej notatki z wewnętrznych konsultacji w UdsW wynika, że zaakceptowano poszerzenie katalogu przypadków, w których możliwa byłaby nacjonalizacja cmentarza wyznaniowego. Stwierdzono, że może ona mieć miejsce nie tylko w przypadku nieprzyjęcia zwłok (szczątków) do pochowania, lecz także w sytuacji „innego rodzaju trudności” (jako przykład wskazano kwestię wyznaczenia miejsca na grób). Zob. AAN, UdsW, 36/839, Notatka, 13 VIII 1958 r., k. 79.

⁴⁶ Wykreślone sformułowanie określono jako „mętne”, „niezrozumiałe” i „trudne przy ustalaniu konkretnych faktów”. Przedstawiciel UdsW w trakcie posiedzenia Komisji Prawniczej URM opisane zmiany uznał za słuszne i nie zgłaszał uwag. Zob. *ibidem*, Notatka, 17 X 1958 r., k. 2.

przesłanki (w wyniku odesłania do art. 5): naruszanie obowiązku przyjęcia przez cmentarz wyznaniowy zwłok do pochowania w przypadku braku innego cmentarza w danej miejscowości wraz z dodanym naruszeniem zasady niedyskryminacji takich przymusowych pochówków co do ich miejsca⁴⁷.

Na etapie prac parlamentarnych zapoczątkowany przez UdsW kierunek zmian w zakresie przesłanek dopuszczalnej nacjonalizacji cmentarzy wyznaniowych był kontynuowany. Komisja Budownictwa i Gospodarki Komunalnej w swoich uwagach do Projektu ustawy zaproponowała poszerzenie zakazu dyskryminacji o katalog otwarty z przykładowym wyliczeniem. W świetle tej propozycji zwłoki osób chowanych na cmentarzach wyznaniowych z powodu braku innego – właściwego – cmentarza powinny być traktowane na równi ze zwłokami osób należących do wyznania, do którego należał przedmiotowy cmentarz już nie tylko co do wyznaczenia miejsca pochowania, ale generalnie, bez zamkniętego katalogu okoliczności, w których nakazane było równe traktowanie. Przepis jedynie zawierał wyliczenie przykładowe w postaci miejsca pochowania, ceremoniału pogrzebowego i wznoszenia nagrobków (zob. pkt 6 Sprawozdania Komisji). Istotność tej zmiany polegała nie tyle na nakazaniu niedyskryminacyjnego traktowania wszystkich chowanych zwłok w szerszym zakresie niż w poprzednich projektach, ile na tym, że przez wprowadzenie ogólnego obowiązku równego traktowania nacjonalizacja cmentarza wyznaniowego została umożliwiona w szerokim, bliżej niedookreślonym zakresie⁴⁸. Uchwalona ustawa ostatecznie opierała się na propozycjach UdsW z uwzględnieniem poprawek komisji sejmowej (zob. art. 8 ust. 3 oraz art. 17 ust. 1 Ustawy)⁴⁹.

⁴⁷ Na skutek zmian numeracji artykułów i struktury przepisu dotyczącego przymusowego przyjęcia zwłok do pochówku (dodanie zakazu dyskryminacji co do miejsca pochówku) zmieniło się także odesłanie zawarte w art. 17 Projektu ustawy, które w Projekcie konsultacji międzyresortowych odsyłało do art. 5, a w Projekcie ustawy do art. 8 ust. 2 i 3 Projektu ustawy.

⁴⁸ Odnosnie do zakresu nacjonalizacji komisja sejmowa poprawiła również, jak się wydaje, omyłkowe użycie spójnika „i” w treści art. 17 ust. 1 Projektu ustawy, które sugerowało możliwość nacjonalizacji wyłącznie w przypadku łącznego naruszenia przez cmentarz wyznaniowy przepisów art. 8 ust. 2 oraz art. 8 ust. 3, a więc w przypadku jednoczesnej odmowy przyjęcia do pochowania zwłok w braku innego cmentarza niż wyznaniowy w danej miejscowości i naruszenia zasady równego traktowania zwłok przyjętych do przymusowego pochowania w takim trybie. W sprawozdaniu komisji zaproponowano użycie spójnika „lub” (zob. 10 Sprawozdania komisji), co przesądzało, że każde z osobna, zarówno odmowa przyjęcia zwłok do pochowania, jak i naruszenie zasady niedyskryminacji przyjmowanych do pochowania zwłok, otwierały możliwość nacjonalizacji.

⁴⁹ Możliwość nacjonalizacji cmentarza wyznaniowego na podstawie omawianego przepisu została zniesiona dopiero od dnia 23 V 1989 r. na mocy art. 74 ust. 4 pkt 4 Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku.

Podsumowanie

UdsW brał aktywny udział w pracach nad przygotowaniem rządowego projektu ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Przedłożony w Sejmie ostateczny rządowy projekt ustawy uwzględniał większość postulatów UdsW, a mianowicie: ustalanie przez administrację państwową wysokości opłat przyjmowanych przez zarządy cmentarzy wyznaniowych, udział UdsW przy wydawaniu decyzji o zamknięciu cmentarza wyznaniowego i zezwoleń na przeznaczenie terenu cmentarnego na inne cele przed upływem ustawowego terminu, ograniczenie obowiązku przyjęcia zwłok do pochowania przez zarząd cmentarza wyznaniowego do sytuacji, w której w danej miejscowości brak było cmentarza komunalnego lub właściwego dla zmarłego cmentarza innego wyznania. Na etapie opracowywania projektu odrzucono natomiast propozycje UdsW dotyczące dodania przepisu wprowadzającego ogólny nadzór nad administracją cmentarzy wyznaniowych przez organy administracji publicznej.

Porównując pierwotną wersję projektu nowej ustawy cmentarnej oraz projekt przedłożony w Sejmie, można wskazać, że działania UdsW niewątpliwie wpłynęły na jego ostateczny kształt, uwagi UdsW nie były jednak przyjmowane bezkrytycznie i nie miał on decydującego głosu. Urząd ds. Wyznań pełnił funkcję merytorycznego konsultanta, przy czym z lektury materiałów można odnieść wrażenie, że decydujący głos w procedowaniu projektu (po jego przygotowaniu przez Ministerstwo Gospodarki Komunalnej) miała Komisja Prawnicza URM.

Bibliografia

Źródła

Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych, Urząd ds. Wyznań, 36/839, 127/4, 144/1.

Akty normatywne

Konkordat pomiędzy Stolicą Apostolską a Rzeczypospolitą Polską, podpisany w Rzymie dnia 10 lutego 1925 r., DzU 1925, nr 72, poz. 501

Państwa do Kościoła katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (t. pierw. DzU 1989, nr 29, poz. 154).

Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 27 lipca 1959 r. w sprawie warunków odstępowania gruntów państwowych na zakładanie i rozszerzanie cmentarzy, DzU 1959, nr 46, poz. 284.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 28 grudnia 1934 r. o unormowaniu właściwości władz i trybu postępowania w niektórych działach administracji państwowej, DzU 1934, nr 110, poz. 976.

Uchwała Rady Ministrów z dnia 27 maja 1950 r. w sprawie tymczasowego statutu Urzędu do Spraw Wyznań, MP 1950, nr A-78, poz. 905.

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku Państwa do Kościoła katolickiego w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, DzU 1989, nr 29, poz. 154.

Ustawa z dnia 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu, DzU 1932, nr 35, poz. 359.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych, DzU 1959, nr 11, poz. 62.

Opracowania

Borecki P., Winiarczyk-Kossakowska M., *Prawo pogrzebowe. Wybór źródeł*, Warszawa 2013.

Darmorost E., *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2014.

Drembkowski P., *Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Komentarz*, Warszawa 2018.

Fiedorczyk P., Volkonovski J., *Organizacja prac legislacyjnych Rady Ministrów w świetle niepublikowanej uchwały Rady Ministrów z 11 grudnia 1948 r.*, „Miscellanea Historico-Iuridica” 2011, t. 10.

Gajowniczek T., *Przyczyny powstania i główne cele działalności Urzędu ds. Wyznań jako narzędzia realizacji polityki wyznaniowej władz w początkach Polski Ludowej*, „Rocznik Dobromiejski” 2007, nr 1.

Kalinowski A., *Cmentarze. Ewolucja przepisów w kościelnym ustawodawstwie kodeksowym XX wieku*, Pelplin 2001.

Kolbuszewski J., *Cmentarz jako tekst kultury* [w:] *Sztuka cmentarna. Dokumenty*, red. O. Czerner, I. Juszkiewicz, Wrocław 1995.

Kolbuszewski J., *Cmentarze*, Wrocław 1996.

Krawczyk M., *Organy państwowo-partyjne odpowiedzialne za wytyczanie i realizowanie polityki wyznaniowej PRL*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie” 2011, nr 89.

Lityński A., *Historia prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2013.

Misztal H., Mezglewski A., *Zakres kompetencji, styl działania i cele Urzędu ds. Wyznań* [w:] *Prawo i polityka wyznaniowa w Polsce Ludowej. Materiały II Ogólnopolskiego Sympozjum Prawa Wyznaniowego (Kazimierz Dolny, 26–28 października 2004)*, red. A. Mezglewski, P. Stanisławski, M. Ordon, Lublin 2005.

- Misztal H., *Okres 1945–1989* [w:] *Prawo wyznaniowe*, red. H. Misztal, P. Stanisławski, Lublin 2003.
- Misztal H., *Polskie prawo wyznaniowe. Zagadnienia wstępne. Rys historyczny*, Lublin 1996.
- Nowakowski A., *Administracja spraw wyznaniowych w powojennej Polsce* [w:] *Kościół i prawo*, t. 13, red. J. Krukowski, F. Lempa, F.J. Mazurek, Lublin 1998.
- Podgórecki A., *Założenia polityki prawa. Metodologia pracy legislacyjnej i kodyfikacyjnej*, Warszawa 1957.
- Rogowska B., *Stanowisko władz komunistycznych w latach siedemdziesiątych XX wieku w zakresie cmentarnictwa wyznaniowego i komunalnego*, „*Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis Studia Politologica*” 2014, t. 13.
- Starzecka K., *Lokalizacja cmentarza wyznaniowego w świetle przepisów prawa polskiego o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, „*Studia z Prawa Wyznaniowego*” 2014, t. 17, <https://doi.org/10.31743/spw.5118>.
- Stawarska-Rippel A., *Prawo sądowe Polski Ludowej 1944–1950 a prawo Drugiej Rzeczypospolitej*, Katowice 2006.
- Strzała M., *Założenia Regulaminu organizacyjnego Urzędu do spraw Wyznań z 1983 roku* [w:] *Urząd do spraw Wyznań – struktury, działalność, ludzie*, t. 1: *Struktury wojewódzkie i wybrane aspekty działalności*, red. R. Łatka, Warszawa 2020.
- Szmyt A., *W sprawie inicjatywy ustawodawczej*, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1986, z. 2.
- Truszkowski B.K., *Z prac ministerialnych nad ujednoliceniem prawa chowania zmarłych w II Rzeczypospolitej*, „*Miscellanea Historico-Iuridica*” 2019, t. 18, z. 2.

Udział Urzędu ds. Wyznań w przygotowywaniu projektu Ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych

W 1958 r. przystąpiono do przygotowywania nowej ustawy cmentarnej, która miała zastąpić regulację międzywojenne. W pracach nad jej projektem brał udział Urząd ds. Wyznań Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Główne postulaty UdsW dotyczyły zwiększenia nadzoru państwowego nad administracją cmentarzy wyznaniowych, poszerzenia kompetencji samego UdsW, przymusowego przyjmowania w niektórych przypadkach zwłok do pochowania przez zarządy cmentarzy wyznaniowych oraz nacjonalizacji cmentarzy wyznaniowych. Przedłożony w Sejmie ostateczny rządowy projekt ustawy uwzględniał większość postulatów UdsW, zwłaszcza takie, jak ustalenie przez administrację państwową wysokości opłat przyjmowanych przez zarządy cmentarzy wyznaniowych, udział UdsW przy wydawaniu decyzji o zamknięciu cmentarza wyznaniowego i zezwoleń na przeznaczenie terenu cmentarnego na inne cele przed upływem ustawowego terminu, ograniczenie obowiązku przyjęcia zwłok do pochowania przez zarząd cmentarza wyznaniowego do sytuacji, w której

w danej miejscowości brak było cmentarza komunalnego lub właściwego dla zmarłego cmentarza innego wyznania. Natomiast na etapie opracowywania projektu odrzucono propozycje UdsW dotyczące dodania przepisu wprowadzającego ogólny nadzór nad administracją cmentarzy wyznaniowych przez organy administracji publicznej.

SŁOWA KLUCZOWE: prawo, Urząd ds. Wyznań, Polska Rzeczpospolita Ludowa, cmentarz, pogrzeb, 1959, chowanie zmarłych, ustawa, projekt

Marek Strzała – doktor nauk prawnych, adwokat, adiunkt w Pracowni Prawa Kościelnego i Wyznaniowego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego. Członek Zarządu Polskiego Towarzystwa Prawa Wyznaniowego. Uczestnik Centralnego Projektu Badawczego IPN: „Władze komunistyczne wobec Kościołów i związków wyznaniowych w Polsce 1944–1989”.

Participation of the Office for Religious Affairs in the Preparation of the Draft Act of 31 January 1959 on Cemeteries and the Burial of the Deceased

In 1958, work began on preparing a new cemetery law, which was to replace the interwar regulations. The Office for Religious Affairs of the Polish People's Republic (*Urząd do spraw Wyznań*, UdsW) was involved in its drafting. The UdsW's main demands were for increased state supervision of the administration of parish (or generally religious) cemeteries, an expansion of the powers of the UdsW itself, the compulsory acceptance by religious cemetery boards of burials in certain cases and the nationalisation of faith cemeteries. The final government bill submitted to the Sejm took into account most of the demands of the UdsW, especially those concerning the establishment by the state administration of the amount of fees accepted by the religious cemeteries boards, the participation of the UdsW in issuing decisions on the closure of a religious cemetery and on the permits for the use of cemetery land for other purposes before the expiry of the statutory term, the limitation of the obligation to accept the deceased for burial by the board of a religious cemetery to situations in which there was no municipal cemetery in a given locality, or a cemetery of another religion appropriate for the deceased. However, at the drafting stage, UdsW proposals to add a provision introducing general supervision of the administration of religious cemeteries by public administrations were rejected.

KEYWORDS: law, Office for the Religious Affairs, UdsW, Polish People's Republic, cemeteries, funerals, 1959, burials, law, draft law

Marek Strzała – doctor of Law, lawyer, Assistant Professor, Research Unit of Ecclesiastical and Religious Law at the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University in Cracow. Member of the Board of the Polish Society of Religious Law. Participant of the Institute of National Remembrance Central Research Project: "Communist authorities towards churches and religious associations in Poland 1944–1989".