

## Uzasadnienie

Obecnie obowiązujące przepisy regulujące sferę aktywności organów państwa, samorządu, kościołów i związków wyznaniowych, przedsiębiorstw i obywateli w zakresie spraw związanych ze śmiercią człowieka (tzw. prawo funeralne) należą do przepisów, które od lat wywołują wiele problemów i kontrowersji, przede wszystkim ze względu na swoją archaiczność, niejednoznaczność, brak spójności czy wybiórcze potraktowanie wielu zagadnień. Są to ustawa z dnia 28 marca 1933 r. o grobach i cmentarzach wojennych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2337), ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz.U. z 2020 r. poz. 1947) oraz ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz.U. poz. 2529).

Obowiązująca ustawa pochodzi z lat pięćdziesiątych XX wieku i powiela rozwiązania oraz, w znacznej mierze, sformułowania językowe, ustawy z dnia 17 marca 1932 r. o chowaniu zmarłych i stwierdzaniu przyczyny zgonu (Dz. U. poz. 359, z późn. zm.), co nadal jest widoczne mimo różnych jej nowelizacji. W związku z tym wśród regulacji, zawartych w obowiązującej ustawie, znajdują się przepisy nieodzwierciedlające obecnych zasad tworzenia prawa, w tym standardów konstruowania upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych oraz podziału materii na ustawową i wykonawczą, co powoduje, że próby tworzenia bądź aktualizowania przepisów wykonawczych na podstawie upoważnień ustawowych w niej zawartych napotykają zarzut niekonstytucyjności. Istotne jest również, że od czasu wypracowania tych rozwiązań nastąpiły intensywne zmiany społeczne, obyczajowe i techniczne, a także zmieniły się uregulowania prawa międzynarodowego m.in. w zakresie międzynarodowego transportu zwłok oraz zwalczania chorób zakaźnych, z czego wynikają liczne problemy wykonawcze i interpretacyjne przy stosowaniu przepisów.

Przykładem występujących problemów może być procedura rejestracji zgonu, która odbywa się obecnie w formie papierowej, lekarze określają przyczynę zgonu z różną precyzją, a agregacja i weryfikacja danych trwa długo – w efekcie dane o przyczynach zgonów w Polsce od lat są złej jakości i publikowane z dużym opóźnieniem. Szczególnie istotne znaczenie miało to podczas pandemii Covid-19 w l. 2020-21, kiedy to następowały trudności w dokładnym wyjaśnieniu przyczyn zgonów nadmiarowych. W efekcie zarządzanie kryzysem było utrudnione. Także kwestia rejestracji stanu cywilnego, a w szczególności rejestracji zgonów nie jest obecnie realizowana efektywnie. Wymaga ona bowiem dużego zaangażowania ze

strony obywatela i administracji; obywatel na wielu etapach zobowiązany jest do podawania tych samych danych, zaś zasoby państwowych baz danych nie są wykorzystywane optymalnie. W obszarze związanym z cmentarzami z kolei, brak jest dokładnej wiedzy nie tylko o lokalizacji miejsc pochówku konkretnych osób, ale i samych cmentarzy (również o ich liczbie). Istniejące bazy danych nt. cmentarzy i miejsc pochówku są rozproszone i tylko w części dostępne w postaci cyfrowej. Brak jest ponadto kompleksowych regulacji, pozwalających chronić groby osób zasłużonych z punktu widzenia państwa. Nawet podstawowe pojęcia, takie jak prawo do grobu, likwidacja grobu, czy kwestia obrotu miejscami pochówku – uregulowane są bardzo nieprecyzyjnie. Natomiast dotychczas podejmowane inicjatywy ustawodawcze, które mogłyby naprawić wieloletnie zaległości legislacyjne w przedmiotowym obszarze miały charakter wybiórczy lub też nie zostały doprowadzone do końca.

Niniejszy projekt ma na celu odpowiedzieć na szereg zidentyfikowanych problemów oraz w sposób kompleksowy uregulować sferę tzw. prawa pośmiertnego, obejmującego zagadnienia takie jak stwierdzanie i dokumentowanie zgonów, chowanie zmarłych, prawo do grobu, funkcjonowanie cmentarzy i tzw. branży firm pogrzebowych. Do celów ustawy należy wprowadzenie takich regulacji, które umożliwią organom państwowym uzyskanie pełnej i wiarygodnej informacji na temat przyczyn zgonów – także w sposób zdecydowanie szybszy niż obecnie i przy optymalnym wykorzystaniu istniejących państwowych zasobów informacji. Procedury administracyjne związane z pochówkiem staną się zdecydowanie mniej uciążliwe dla obywateli, m.in. dzięki elektronicznej procedurze związanych z dokumentowaniem zgonów. Projektodawca postawił sobie za cel również ujednoczenie przepisów dotyczących cmentarzy, w tym cmentarzy wojennych, tak by były one spójne i odwoływały się do tej samej pojęć prawnych. Intencją jest również wprowadzenie jednoznacznych definicji i zakresów przedmiotowych i podmiotowych podstawowych pojęć, takich jak prawo do grobu. Zamysłem projektodawcy jest również lepsza ochrona grobów i cmentarzy wojennych, grobów weteranów walk o niepodległość, ale też grobów osób zasłużonych także na innych polach aktywności – dzięki wprowadzeniu nowych mechanizmów działania organów państwowych i przy upowszechnieniu informacji o ich lokalizacji. Istotnym celem jest też uregulowanie funkcjonowania przedsiębiorstw w branży pogrzebowej, prowadzących działalność wrażliwą ze względów sanitarnych, ale i ogólnoludzkich.

Dotychczas obowiązująca ustawa z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947), zwana dalej „ustawą o cmentarzach i chowaniu

zmarłych”, stanowiąca podstawowy akt prawny, regulujący materię „prawa pośmiertnego”, od lat poddawana jest krytyce ze strony wielu instytucji.

Główny Urząd Statystyczny w publikacji „Zeszyt metodologiczny. Ruch naturalny. Bilanse ludności” z 2018 r. w części dotyczącej zgonów zwracał uwagę, iż polskie dane obejmujące ich przyczyn są złej jakości:

- Światowa Organizacja Zdrowia od szeregu lat wyklucza Polskę z analiz porównawczych, dotyczących umieralności według przyczyn. Podstawą wykluczenia danego kraju jest co najmniej 25% udział zgonów o nieprecyzyjnych i bezużytecznych określeniach/opisach przyczyn (garbage codes). Wraz z Polską analizą nie są objęte między innymi dane Argentyny, Azerbejdżanu, Bułgarii, Grecji, Gwatemali czy Kataru.
- Niska jakość informacji o przyczynach zgonów wynika z nieprawidłowego przedstawiania - przez lekarzy orzekających - procesu i przyczyn, które doprowadziły do zgonu. Podstawowym problemem jest pominięcie chronologicznego opisu łańcucha przyczyn/chorób odpowiedzialnych za zgon chorego lub nieprawidłowe jego przedstawienie, a w konsekwencji niewłaściwe lub nieprecyzyjne wskazanie wyjściowej przyczyny zgonu.

Do postulatów GUS należało więc m.in.:

- Odpowiedzialność Ministerstwa Zdrowia, prowadzącego wraz z GUS badanie [statystyczne], powinna być skupiona na kodowaniu przyczyn zgonów, tj. na merytorycznej i jakościowej stronie danych o przyczynach zgonów;
- Bezpośrednie zaangażowanie się Ministerstwa Zdrowia w propagowanie wśród lekarzy (także przyszłych) stwierdzających zgon prawidłowego opisywania jego przyczyn (cyklu zdarzeń/chorób, które poprzedziły zgon osoby) zdecydowanie poprawiłoby jakość tych danych;
- Włączenie do systemu P1 Ministerstwa Zdrowia elektronicznej karty zgonu mogłoby istotnie usprawnić rejestrację danych o przyczynach zgonu i podnieść ich jakość.

Kwestia stwierdzania zgonów była przedmiotem zainteresowania również Rzecznika Praw Obywatelskich. W wystąpieniu RPO do Ministra Zdrowia z 15 maja 2014 r. (BPK.519.89.2014.MP), ponawianym także 3 lutego 2021 r. oraz 8 czerwca 2021 r., wskazywano następujące wnioski de lege lata:

- brak systemowego uregulowania problemu stwierdzania zgonu;

- anachronizm obecnych regulacji prawnych, odnoszących się do zasad funkcjonowania i organizacji systemu opieki zdrowotnej oraz administracji i gospodarki w realiach lat 60-tych ubiegłego wieku;
- pozostawianie zwłok osób zmarłych w miejscach publicznych (często na długo) w miejscu znalezienia do czasu przewiezienia do prosektorium lub zakładu medycyny sądowej;
- brak systemowych zasad rozliczeń i finansowania czynności stwierdzenia zgonu;
- brak możliwości sporządzania karty zgonu przez ratowników medycznych;
- obowiązek przeprowadzenia oględzin zwłok na miejscu ich znalezienia przez prokuratora z udziałem biegłego lekarza nie jest realizowany w sposób zadowalający;
- niewskazanie przez ustawodawcę np. kto jest odpowiedzialny za przewóz zwłok. stanowi lukę prawną;
- w pandemii Covid-19 wojewodowie mają prawo powoływać lekarzy, by stwierdzali zgony osób, które mogły umrzeć na koronawirusa, także poza szpitalem, ale przepis taki nie ma zastosowania, gdy do śmierci doszło z innych przyczyn.

RPO wnioskował więc o:

- wydanie jednolitego, aktualnego aktu prawnego z uregulowaną, zadaniowo-finansową funkcją koronera;
- podjęcie działań legislacyjnych, których następstwo będzie stanowić nowelizacja obowiązujących przepisów w taki sposób, aby zapewnić sprawne działanie służb odpowiedzialnych za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w zakresie stwierdzenia zgonu oraz pieczy nad zwłokami i szczątkami ludzkimi z jednej strony oraz prawo do ochrony zdrowia z drugiej.

Podobnie w wystąpieniu RPO-713982-XVIII/12/MP z 27 grudnia 2012 r. RPO podnosił występujący problem dotyczący stwierdzenia zgonu przez lekarza w razie śmierci osoby poza jej miejscem zamieszkania, gdy nie można ustalić lekarza rodzinnego, poza zakładem opieki zdrowotnej bądź śmierci, która nie nastąpiła w wyniku wypadku lub przestępstwa. Wg RPO Obowiązujące w tym zakresie przepisy Rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 3 sierpnia 1961 r. w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyny są anachroniczne i nie przystają do aktualnych uwarunkowań.

Regulacje dotychczasowej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz sposób jej stosowania zostały poddane krytycznej ocenie również Najwyższej Izby Kontroli w 2016 r. W

raporcie z 2016 r. wskazano, iż obowiązujące przepisy nie spełniają dobrze swojej funkcji – z uwagi na:

- lekceważenie przez gminy obowiązków nadzorczych nad cmentarzami - wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast nie wykorzystują instrumentów nadzoru, pozbawiając się często nawet wpływu na ustalenie zasad korzystania z cmentarzy komunalnych oraz wysokość opłat cmentarnych, o których decydują nieuprawnione podmioty zewnętrzne;
- część samorządów nie dba o pozyskiwanie własnych dochodów pochodzących z opłat za miejsca pochówku;
- mimo ustawowego zakazu oraz występowania ryzyka praktyk monopolistycznych na rynku usług pogrzebowych, powszechne jest prowadzenie działalności komercyjnej przez jednostki komunalne;
- problemy organizacyjne i finansowe występują w gminach, gdzie zlokalizowane są stare, zaniedbane cmentarze;
- poważne trudności dotyczą pozyskiwania terenów pod lokalizację przyszłych komunalnych nekropolii;
- brak centralnego rejestru cmentarzy komunalnych i podmiotów nimi zarządzających;
- ustalanie stawek opłat i cen za usługi komunalne przez nieuprawnione podmioty;
- brak jednolitego katalogu opłat za komunalne usługi cmentarne oraz zróżnicowany sposób kalkulacji opłat przyjęty w gminach;
- nierozliczanie z gminami wpływów pochodzących z opłat za miejsca pochówku przez spółki komunalne;
- brak decyzji w wielu gminach co do przeznaczenia cmentarzy de facto nieczynnych na inny cel;
- nierzetelną w wielu gminach dokumentację cmentarną (brak kompletności i spełniania wymogów ustawowych), a czasem brak takiej dokumentacji;
- akceptowanie przez część gmin prowadzenia przez spółki gminne i gminne jednostki organizacyjne działalności komercyjnej polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych wykraczających poza zakres zadań o charakterze użyteczności publicznej;

- niedostateczny nadzór wojewodów nad prawidłowością wykonywania przez gminy obowiązków z zakresu opieki nad cmentarzami oraz regionalnych izb obrachunkowych w zakresie dot. finansowania tego obszaru;
- brak dokumentacji cmentarzy historycznych, brak zabezpieczenia, ogrodzenia i oznakowania cmentarzy historycznych;
- dane GIS dot. cmentarzy są niekompletne i nie obejmują miejsc, na których nie dokonuje się już pochówków;
- częsty brak domów pogrzebowych lub kostnic na terenie cmentarza, co jest ustawowo wymagane;
- brak uproszczonych procedur zamykania starych zaniedbanych cmentarzy, które nie posiadają szczególnych walorów historycznych.

NIK w podsumowaniu wyników kontroli z 2016 r. zwróciła się do ówczesnego Ministra Infrastruktury i Budownictwa o zmianę przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych w zakresie:

- wprowadzenia przepisu, umożliwiającego lokalizację cmentarza komunalnego poza granicami gminy, której społeczności ma on służyć, z jednoczesnym wprowadzeniem przepisu określającego sposób podziału kompetencji w zakresie stanowienia prawa miejscowego oraz zarządzania nekropolią, w tym uprawnienia organów gminy, na terenie której cmentarz się znajduje oraz uprawnienia organów gminy, której cmentarz ma służyć;
- określenia w ustawie o cmentarzach katalogu opłat, jakie mogą być ustalane przez właściwe organy gmin w związku z realizacją usług cmentarnych. W tym celu niezbędne byłoby również wprowadzenie do ustawy i zdefiniowanie pojęcia „usługi cmentarne” i wyraźne odróżnienie ich od pojęcia „usług pogrzebowych”;
- wprowadzenia systemowych rozwiązań zapewniających skuteczną ochronę i utrzymanie starych cmentarzy o walorach zabytkowych;
- wprowadzenia uproszczonych procedur zamykania starych zaniedbanych cmentarzy, które nie posiadają szczególnych walorów historycznych.

Problemy dotyczące sposobu zarządzania cmentarzami zgłaszano również do Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) m.in. podczas spotkania pt. „Zapomniane cmentarze” w listopadzie 2018 r. Należą do nich, m.in.:

- brak uregulowania kwestii cmentarzy historycznych i ich należytej ochrony;
- brak ewidencjonowania cmentarzy historycznych i cmentarzy w ogóle;
- brak rozróżnienia cmentarzy i zabytków archeologicznych;
- brak oznaczeń w terenie cmentarzy historycznych i problem z ustaleniem ich rzeczywistych granic;
- możliwość nabywania gruntów z cmentarzami;
- brak należytej ochrony pozostałości po cmentarzach, takich jak nagrobki, krzyże itp.;
- utrzymanie historycznych cmentarzy wyznaniowych, szczególnie zabytkowych jest problematyczne dla części związków wyznaniowych;
- przestarzałe przepisy prawa;
- brak szczegółowego uregulowania prawa do grobu;
- brak uregulowania pochówków na terenach pozacmentarnych, szczególnie w miejscach sakralnych;
- brak możliwości skutecznego egzekwowania obowiązków właścicieli terenów pocmentarnych;
- łamanie ustawy o cmentarzach wojennych;
- niszczenie i brak ochrony grobów osób innych niż katolickie wyznań.

Ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych była poddawana kompleksowej ocenie również organizacji branżowych. Federacja Przedsiębiorców Polskich (FPP) oraz Centrum Analiz Legislacyjnych i Polityki Ekonomicznej (CALPE) w raporcie „Branża pogrzebowa w Polsce. Diagnoza i wyzwania” z 2019 r. wskazywały na obecnie występujące następujące problemy:

- przepisy nie regulują działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług pogrzebowych i pokrewnych. Do wykonywania tej działalności nie jest wymagane ani zezwolenie lub koncesja, ani nawet wpis do rejestru działalności regulowanej;
- żadne przepisy nie określają kompleksowo wymogów, którym powinny odpowiadać podmioty świadczące usługi pogrzebowe;

- nie ma regulacji, które zapewniłyby bliskim zmarłych swobodny i nieskrępowany wybór usługodawców. Brakuje chociażby wyraźnych i jednoznacznych regulacji zapewniających dostęp do informacji o usługodawcach;
- procedury uzyskiwania niezbędnych dokumentów stawiają uprawnionych do pochówku w sytuacji petenta, któremu nie umożliwia się odpowiedniego dostępu do wysokiej jakości usług pogrzebowych;
- liczba kontaktów z przedstawicielami władzy po śmierci bliskiej osoby często stanowi dodatkową traumę dla rodziny i utrudnia przeżywanie okresu żałoby;
- nieuregulowana jest działalność w zakresie kremacji zwłok;
- nie obowiązują przepisy poświęcone balsamowaniu zwłok;
- możliwość świadczenia usług pogrzebowych na cmentarzach nie jest odrębnie regulowana. Zarządzający cmentarzami nie są wprost zobowiązani do zapewnienia równego dostępu usługodawcom;
- nielegalne zatrudnienie w firmach pogrzebowych i podmiotach kooperujących;
- niesfiskalizowany obrót gospodarczy w zakładach pogrzebowych;
- szara strefa w działalności zakładów kamieniarskich;
- nielegalne przygotowanie zwłok w szpitalnych prosektoriach;
- nieformalne opłaty za usługi związane z pochówkiem;
- nielegalny zakup drewna do produkcji trumien;
- przepisy prawa nie regulują kwestii związanej z miejscem przechowywania zwłok lub szczątków. Nieuregulowana pozostaje kwestia kluczowa dla bezpieczeństwa sanitarnego dotycząca niezbędnych środków do mycia i dezynfekcji pomieszczeń, wyposażenia pomieszczeń zakładu pogrzebowego w instalacje ciepłej i zimnej wody oraz instalację kanalizacyjną. Brak obostrzeń związanych z zachowaniem bezpieczeństwa sanitarnego dotyczy także wykorzystania użytych sprzętów, narzędzi oraz innych materiałów mających kontakt ze zwłokami;

Jednocześnie organizacja ta postulowała, iż:

- należy wprowadzić wymóg uzyskania zezwolenia na prowadzenie działalności obejmującej świadczenie usług pogrzebowych;
- należy ustanowić obowiązek dokonywania spopielenia zwłok wyłącznie w drewnianej trumnie;
- konieczne jest także wprowadzenie obligatoryjnej procedury weryfikacji tożsamości osoby zmarłej przed dokonaniem kremacji;



- należy wprowadzić przepisy stanowiące, że balsamacja może być dokonywana wyłącznie w domu pogrzebowym;
- przepisy powinny stanowić, że przewóz zwłok może odbywać się wyłącznie w pojeździe specjalnym;
- należy powołać instytucję koronera, którego zadaniem jest stwierdzanie zgonu; koroner lub inny podmiot stwierdzający zgon powinien przekazywać kartę zgonu wystawioną w formie elektronicznej bezpośrednio do kierownika urzędu stanu cywilnego.

Próba odpowiedzi na te oraz szereg innych problemów związanych ze stwierdzaniem, dokumentowaniem i rejestracją zgonów było podjęcie przez Ministra Zdrowia inicjatywy legislacyjnej i zgłoszenie do wykazu prac Rządu Projektu ustawy o stwierdzaniu, dokumentowaniu i rejestracji zgonów (UD369) w listopadzie 2019 r.<sup>1</sup>. W uzasadnieniu do projektu podnoszono szereg problemów status quo, które pozostają aktualne.

Dotychczasowe brzmienie przepisów ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz jej aktu wykonawczego – w szczególności rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 3 sierpnia 1961 r. w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyny (Dz. U. poz. 202) – budziło liczne problemy wykonawcze i wątpliwości interpretacyjne przy ich stosowaniu oraz wymagało doprecyzowania, na co wskazywały jednostki samorządu terytorialnego oraz samorząd lekarski występujące m.in. do ministra właściwego do spraw zdrowia z postulatem uregulowania kwestii spornych oraz uzupełnienia o rozwiązania merytoryczne odnośnie niektórych przepisów. Co więcej zasadniczy akt – rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 3 sierpnia 1961 r. w sprawie stwierdzenia zgonu i jego przyczyny – odnoszący się do kwestii stwierdzania zgonu pochodzi z lat sześćdziesiątych.

Powyższe przepisy redagowane były zgodnie z zasadami techniki legislacyjnej lat 50-tych XX wieku i próby tworzenia bądź aktualizowania przepisów wykonawczych na podstawie upoważnień ustawowych w niej zawartych napotykały zarzut niekonstytucyjności.

Zarówno ustawa o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 3 sierpnia 1961 r. w sprawie stwierdzenia zgonu i jego

---

<sup>1</sup> Projekt nie przeszedł ścieżki legislacyjnej przed końcem VIII kadencji Sejmu; nie został zgłoszony do nowego Wykazu Prac Legislacyjnych i Programowych Rady Ministrów w terminie. Podobnie stało się z realizowanym równoległe Projektem ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych (UD294). Większość wówczas projektowanych przepisów, z uwzględnieniem przeprowadzonych w na przełomie 2019 i 2020 r. uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych w odniesieniu do Projektu ustawy o stwierdzaniu, dokumentowaniu i rejestracji zgonów (UD369) – znalazła swoje miejsce w niniejszym projekcie.

przyczyny powstały w zupełnie innej rzeczywistości prawnej, organizacyjnej i gospodarczej. System ochrony zdrowia miał wówczas zupełnie inną strukturę niż obecnie, co za skutkowało niewątpliwie potrzebą podjęcia prac nad wprowadzeniem zmian odpowiadających potrzebom i dostosowanych do aktualnej organizacji systemu udzielania świadczeń opieki zdrowotnej.

Występujące w powyższych regulacjach także określenia i sformułowania dotyczące podmiotów funkcjonujących w systemie ochrony zdrowia nie odpowiadają przyjętym w przepisach ustanawianych w związku z wprowadzanymi reformami i przekształceniami w tej dziedzinie. Oczywiście nie wykluczają one stosowania ustanowionych zasad, w tym finansowania przez starostę nałożonych przez ustawę czynności polegających na stwierdzeniu zgonu i jego przyczyny, jednakże stwarzają one nadal wiele problemów natury prawnej i finansowej.

Obok ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych i ustawy o grobach i cmentarzach wojennych od 2018 r. funkcjonuje ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski (Dz.U. poz. 2529). Ustawa ta wprowadziła nową kategorię grobów, nad którą w państwo ma możliwość sprawowania opieki, tj. groby weteranów walk o wolność i niepodległość Polski. Choć intencję ustawodawcy w tym zakresie należy uznać za słuszną, nie można uznać tej ustawy za wystarczającej, ani też spójnej z przepisami ogólnymi dotyczącymi grobów i cmentarzy. Kategoria weteranów walk o wolność i niepodległość Polski nie daje możliwości otoczenia opieką państwa grobów osób zasłużonych na innych polach aktywności, takich jak nauka, technika, kultura, sztuka, a nawet działaczy propaństwowych, bez przeszłości związanej z walką. Mechanizmy ochronne nie są również powiązane z ogólnymi regulacjami dotyczącymi praw do grobu, możliwości likwidacji grobu czy choćby prowadzeniem ksiąg cmentarnych. Rodzi to również wątpliwości interpretacyjne co do zakresu odpowiedzialności Instytutu Pamięci Narodowej, wykonującego przepisy ustawy.

W odpowiedzi na podnoszone problemy, a także wiele innych, zidentyfikowanych na podstawie analizy orzeczeń sądowych, problemów przedstawianych w mediach, postulatów zgłaszanych do organów administracji w innym trybie, ale też samodzielnej analizy stanu prawnego, proponuje się uregulowanie kwestii związanej z szeroko rozumianym prawem pośmiertnym w jednym akcie prawnym – Ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Ustawa określa:

- 1) zasady stwierdzania i dokumentowania zgonu;

- 2) zasady ustalania przyczyny zgonu oraz przeprowadzania badania pośmiertnego;
- 3) zasady nabywania i utraty prawa do wykonywania czynności koronera;
- 4) zasady wystawiania karty zgonu i karty martwego urodzenia;
- 5) zasady finansowania zadań związanych ze stwierdzaniem i dokumentowaniem zgonu;
- 6) podmioty uprawnione do zorganizowania pochówku zwłok, szczątków ludzkich i popiołów ludzkich;
- 7) zakres prawa do grobu;
- 8) zasady postępowania ze zwłokami, szczątkami ludzkimi i popiołami ludzkimi,
- 9) zasady międzynarodowego przewozu zwłok, szczątków ludzkich i popiołów ludzkich;
- 10) zasady zakładania, rozszerzania, utrzymywania, likwidacji cmentarzy oraz zarządzania cmentarzami;
- 11) zasady lokalizacji krematoriów, kostnic, domów pogrzebowych, grobów, katakumb i kolumbariów;
- 12) wymagania, jakim powinny odpowiadać cmentarze, krematoria, kostnice, domy pogrzebowe, katakumby i kolumbaria;
- 13) zasady dokumentowania czynności związanych z pochówkiem;
- 14) zasady sprawowania opieki nad grobami weteranów walk o wolność i niepodległość Polski oraz nad grobami osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej;
- 15) zasady i warunki przeprowadzania ekshumacji;
- 16) zasady prowadzenia działalności przedsiębiorców pogrzebowych

Do kluczowych rozwiązań, które znajdują się w projekcie należy:

- uregulowanie materii znajdującej się obecnie w ustawie o cmentarzach i chowaniu zmarłych, ustawie o grobach i cmentarzach wojennych oraz ustawie o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski w dwóch spójnych aktach prawnych;
- jednoznaczne określenie odpowiedzialności i zakresu czynności związanych ze stwierdzaniem i dokumentowaniem zgonów;
- wprowadzenie instytucji koronera;
- wprowadzenie elektronicznej karty zgonu oraz elektronicznej karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu;

- wprowadzenie jednoznacznych definicji, zakresu podmiotowego i przedmiotowego prawa do organizacji pochówku, prawa rezerwacji miejsca pochówku oraz prawa do grobu;
- uregulowanie zasad postępowania ze zwłokami, szczątkami ludzkimi i popiołami ludzkimi – w tym w szczególności możliwości dokonywania pochówków poza cmentarzami, zasad postępowania na cmentarzach i w krematoriach, a także pogrzebów na morzu;
- uregulowanie zasad międzynarodowego przewozu zwłok, szczątków ludzkich i popiołów ludzkich;
- uregulowanie zasad zakładania, rozszerzania, utrzymywania i likwidacji cmentarzy;
- umożliwienie zakładania cmentarzy poza terenem danej gminy;
- określenie minimalnych wymogów w zakresie wyposażenia cmentarza;
- modyfikacja zasad związanych z odległościami cmentarzy od zabudowy;
- wprowadzenie jednoznacznych zasad likwidacji grobów;
- wprowadzenie elektronicznych ksiąg cmentarnych, rejestru grobów i miejsc spoczynku oraz rejestru cmentarzy;
- uregulowanie sytuacji wszystkich cmentarzy i innych nieruchomości, w których znajdują się szczątki ludzkie lub popioły ludzkie;
- wprowadzenie spójnych systemowo przepisów związanych z grobami weteranów walk o wolność i niepodległość Polski
- wprowadzenie możliwości objęcia ochroną grobów osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej, nie będących grobami wojennymi czy grobami weteranów walk o wolność i niepodległość Polski;
- wprowadzenie nowych mechanizmów ochrony grobów wojennych, grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, grobów osób zasłużonych dla Rzeczypospolitej Polskiej, grobów zabytkowych;
- wprowadzenie działalności regulowanej w odniesieniu do branży pogrzebowej, w tym wprowadzenie rejestru przedsiębiorców i zakazu prowadzenia działalności dla przedsiębiorców niezarejestrowanych.

Każde zagadnienie związane z problematyką chowania zmarłych wymagało uregulowania w projektowanej ustawie całkowicie od nowa pod względem merytorycznym i prawnym. Należało przy tym mieć na uwadze aktualne przepisy prawa materialnego, związane

z dziedziną regulowaną w projektowanej ustawie, wyrażone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawie z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (Dz. U. z 2017 r. poz. 1153), ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713, z późn. zm.), umowach i ustawach określających stosunek państwa do danego kościoła lub innego związku wyznaniowego oraz pozostałych ustawach i innych aktach prawnych wymagających uwzględnienia przy konstruowaniu projektowanej ustawy.

Wskazać w szczególności należy, że materia regulowana projektowaną ustawą pozostaje w ścisłym związku z jedną z podstawowych wolności człowieka, jaką jest wolność sumienia i wyznania (religii), gwarantowana przez art. 53 Konstytucji RP. Z art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania wynika, że korzystając z wolności sumienia i wyznania obywatele mogą w szczególności otrzymać pochówek zgodny z wyznawanymi zasadami religijnymi lub z przekonaniami w sprawach religii. Projektowana ustawa może wprowadzać tylko takie ograniczenia wolności sumienia i religii, które są uzasadnione ze względu na konieczność ochrony bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej lub wolności i praw innych osób (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Z punktu widzenia adresatów norm prawnych, projektowane regulacje są prawnie powiązane z art. 25 Konstytucji RP, zgodnie z którym „Kościoły i inne związki wyznaniowe są równouprawnione. Władze publiczne w Rzeczypospolitej Polskiej zachowują bezstronność w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych, zapewniając swobodę ich wyrażania w życiu publicznym. Stosunki między państwem a kościołami i innymi związkami wyznaniowymi są kształtowane na zasadach poszanowania ich autonomii oraz wzajemnej niezależności każdego w swoim zakresie, jak również współdziałania dla dobra człowieka i dobra wspólnego. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Kościołem Katolickim określają umowa międzynarodowa zawarta ze Stolicą Apostolską i ustawy. Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a innymi kościołami oraz związkami wyznaniowymi określają ustawy uchwalone na podstawie umów zawartych przez Radę Ministrów z ich właściwymi przedstawicielami”.

Podkreślenia wymaga, że kwestia chowania zmarłych, w tym postępowania ze zwłokami, ma społecznie doniosły charakter i wykracza poza aspekt czysto techniczny związany z rozplanowaniem cmentarzy i zapewnieniem bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego.

## **Przepisy ogólne**

W rozdziale 1 „Przepisy ogólne” został określony zakres spraw regulowanych projektowaną ustawą oraz objaśnienia pojęć użytych w projektowanej ustawie.

W odróżnieniu od obowiązującej ustawy projektowana ustawa określa definicje następujących pojęć: balsamowanie, biologiczny czynnik chorobotwórczy, choroba szczególnie niebezpieczna i wysoce zakaźna, cmentarz, cmentarz komunalny, cmentarz wyznaniowy, dochowanie, dom pogrzebowy, dokument przewozowy dla zwłok, ekshumacja, grób, grób osoby odznaczonej, grób weterana walk o wolność i niepodległość Polski, grób zbiorowy, katakumba, kolumbarium, konserwowanie, koroner, kostnica, krematorium, krypta, likwidacja grobu, miejsce pochówku, miejsce spoczynku, międzynarodowy przewóz zwłok, pochowanie, popioły ludzkie, powierzchnia grzebalna, preparat anatomiczny, stan epidemii, stan zagrożenia epidemicznego, szczątki ludzkie, urna, zwłoki.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na definicję pojęcia cmentarz – dotychczas niedookreślonego, utożsamianego niejednokrotnie z czynnym cmentarzem. Zdaniem projektodawcy zakres przedmiotowy powinien być jasno określony, stąd kluczowa jest definicja cmentarza, jako terenu, na którym w zorganizowany sposób dokonano lub na którym można dokonywać pochowania zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich, z wyłączeniem budynków kultu religijnego. Co istotne dla tej definicji bez znaczenia pozostaje dawność pochówku – zaś wyróżnikiem jest „zorganizowany charakter” pochówku(ów) lub, zgodna z ustawą, możliwość dokonywania pochówku(ów). Odróżnia to zatem cmentarz od innych terenów, na których znajdują się zwłoki, szczątki ludzkie lub popioły ludzkie, a które też wchodzi w skład materii projektowanej ustawy.

Oprócz klasyfikacji związanej z nieruchomościami, na których mogą znajdować się (lub się znajdują) zwłoki, szczątki ludzkie lub popioły ludzkie, istotny jest podział przestrzeni, w której mogą znajdować się (lub się znajdują) zwłoki, szczątki ludzkie lub popioły ludzkie. Zaproponowano tu zatem pojęcie grobu, jako wyodrębnionego miejsca przeznaczonego do złożenia, zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich, w tym nisza w ziemi katakumbach lub kolumbariach. Cechą wyróżniającą grób jest intencjonalność łącząca konkretne miejsce, w którym znajdują się zwłoki, szczątki ludzkie i popioły ludzkie z czynnikiem powodującym ich znalezienie się w danym miejscu (czynność określona jako pochowanie). Grób lub pusty grób, jako miejsca wykonane intencjonalnie, stanowią więc kategorię miejsc pochówku. Jej alternatywą jest miejsce spoczynku, czyli miejsce, w którym zwłoki, szczątki ludzkie i popioły ludzkie znalazły się w sposób nieintencjonalny (a zatem np. miejsce, w którym znajdują się

szczątki konkretnego uczestnika bitwy, jeśli nie doszło do pochowania jej uczestników). Stąd też miejsca pochówku, o ile nie znajdują się na terenach przyległych do budynków kultu religijnego lub w budynkach, znajdują się na terenach nazywanych cmentarzami, zaś miejsca spoczynku na pozacmentarnych terenach spoczynku.

Na uwagę zasługuje również wprowadzenie pojęcia grobu zbiorowego, czyli grobu przeznaczonego do pochówku co najmniej dwóch osób, w którym jednak do pochowania może dojść jedynie w przypadkach przewidzianych w ustawie, tj. kiedy dochodzi do pochowania przez gminę, kiedy z krematorium nie odebrano popiołów ludzkich, w razie masowej katastrofy lub klęski żywiołowej o wymiarach przekraczających wydolność miejscowych cmentarzy, a także w przypadku przeniesienia szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich z likwidowanego grobu (ossarium). Pochowanie w grobie zbiorowym jest odpowiedzią na występującą w tym względzie praktykę właścicieli cmentarzy, którzy, kierując się racjonalnym wykorzystaniem przestrzeni grzebalnej, dokonują pochówków w grobach zbiorowych w przypadkach, kiedy pochówków dokonuje gmina. Pozwala to także na zadbanie o groby, nad którymi zazwyczaj nikt nie sprawuje opieki, a które w ciągu 20 lat od dnia pochowania nie mogą zostać zlikwidowane. Podobnie nieuregulowaną praktyką jest przenoszenie zmineralizowanych szczątków ludzkich ze zlikwidowanych grobów do tzw. ossariów. Jednocześnie pochówek w grobie zbiorowym nie powinien pozbawiać zainteresowanych informacji o tym, gdzie pochowana jest dana osoba lub kto jest pochowany w danym grobie. Stąd, choć pochówki w grobach zbiorowych będą wyłączone z części zasad dotyczących np. prawa do grobu (niemożliwego do realizacji w przypadku grobów zbiorowych), to jednocześnie zachowana jest zasada poszanowania godności i czci należnej osobom zmarłym.

W projektowanej ustawie wprowadza się również pojęcie cmentarza wyznaniowego, przez który rozumie się cmentarz będący własnością kościoła lub innego związku wyznaniowego oraz kolumbaria lub katakumby w budynkach i miejscach kultu religijnego lub na terenie przynależnym do budynku kultu religijnego. Ma to istotne znaczenie w związku z postanowieniami art. 8 ust. 3 Konkordatu między Stolicą Apostolską i Rzeczpospolitą Polską podpisanego w Warszawie dnia 28 lipca 1993 r. (Dz. U. z 1998 r. poz. 318), z którego wywodzi się, że miejsca pochówku osób duchownych poza cmentarzem są traktowane jak miejsca kultu, którym państwo gwarantuje nienaruszalność. Na gruncie obowiązującej ustawy ta funkcjonująca praktyka była nieuregulowana i niejednokrotnie prowadziła do wywoływania emocji w społeczeństwie. Zgodnie z rozwiązaniami wprowadzanymi przez projektowaną

ustawę, takie miejsca pochówku będą traktowane jak miejsca pochówku na cmentarzach wyznaniowych prowadzonych zgodnie z zasadami danego wyznania.

Z kolei do definicji grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, pochodzącej z dotychczasowej ustawy o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, włączono groby osób wymienionych w definicji grobów wojennych, określonej w ustawie o grobach i cmentarzach wojennych, jeżeli ich zwłoki, szczątki lub popioły zostały dochowane do innych grobów lub też zwłoki, szczątki lub popioły innych osób zostały dochowane do grobu wojennego. Celem takiego rozwiązania jest objęcie ochroną grobów, które utraciły status grobu wojennego, a jednocześnie zostaną uznane za grób weterana walk o wolność i niepodległość Polski.

Aby możliwe było wprowadzenie mechanizmów ochronnych wobec grobów osób zasłużonych na różnych polach aktywności, a także w ogóle identyfikacja grobów, które mogłyby być objęte szczególną opieką państwa, wprowadzono kategorię grobów osób odznaczonych, tj. grobów osób odznaczonych najwyższymi odznaczeniami państwowymi, niezależnie od czasu ich przyznania. Sam fakt sklasyfikowania danego grobu jako grobu osoby odznaczonej będzie jedynie jedną z przesłanek do objęcia go dodatkową ochroną.

Na uwagę zasługują definicje pojęcia dokument przewozowy dla zwłok, określony jako dokument wydany przez właściwy organ potwierdzający tożsamość osoby zmarłej i umożliwiający wywóz z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przewóz przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich, oraz pojęcia ekshumacja, określonego jako wydobywanie zwłok, szczątków ludzkich lub urny z popiołami ludzkimi z grobu. Są to zwroty dotychczas niezdefiniowane, budzące zarazem wątpliwości interpretacyjne.

W przepisach ogólnych projektowanej ustawy została również zamieszczona podstawowa i nadrzędna zasada, którą należy kierować się przy stosowaniu jej przepisów, jaką jest zasada poszanowania godności i czci należnej osobom zmarłym.

W tym rozdziale zostały także ujęte przepisy wspólne dla niektórych przepisów zawartych w innych rozdziałach projektowanej ustawy.

Przepisy ustawy nie będą miały jednak zastosowania w przypadku zgonu pacjenta w podmiocie leczniczym wykonującym działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, w zakresie uregulowanym w art. 28, art. 28a, art. 31 i art. 32 ustawy o



działalności leczniczej, oraz w innych przypadkach, o których mowa w odrębnych przepisach, w zakresie spraw w nich uregulowanych.

Określono również zasady stosowania art. 36 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 59, z późn. zm.), dotyczącego pobierania opłat przy prowadzeniu postępowań administracyjnych na podstawie projektowanej ustawy, oraz wyłączenie stosowania przepisów projektowanej ustawy dotyczących przechowywania, ekshumacji oraz przewożenia zwłok, szczątków i popiołów ludzkich nie stosuje się do zwłok, szczątków i popiołów ludzkich pochodzących z badań archeologicznych i znalezisk archeologicznych, relikwii, zwłok, szczątków i popiołów ludzkich przechowywanych w muzeach, jednostkach badawczych i dydaktycznych związanych z archeologią i ochroną dziedzictwa.

Proponuje się ponadto wyłączenie spod trybu ekshumacyjnego (ale nie przewozu i przechowania) prac archeologiczno-ekshumacyjnych prowadzonych przez IPN.

Wyłączenie spod trybu prowadzenia ekshumacji prac archeologiczno-ekshumacyjnych IPN nie będzie dotyczyło przypadku, gdy w celu odnalezienia ofiary w typowanym miejscu na cmentarzu zajdzie konieczność ekshumacji pochówku wtórnego – wówczas tryb ekshumacji będzie musiał zostać spełniony w odniesieniu do pochówku wtórnego, aby w docelowym miejscu, tj. w pogłębieniu grobu przeprowadzić prace archeologiczno-ekshumacyjne.

Prac archeologiczno-ekshumacyjnych nie przeprowadza się w przypadku ekshumacji z grobu wojennego, prowadzonej w celu przeniesienia do innego grobu. Natomiast w przypadku konieczności prowadzenia prac poszukiwawczych, w tym archeologiczno – ekshumacyjnych w grobie lub kwaterze wojennej, aby zweryfikować obecność szczątków poszukiwanej ofiary i jej tożsamość, nie ma zastosowania tryb ekshumacji z grobu wojennego (IPN uzyskuje wówczas zgodę wojewody i zarządcy cmentarza na przeprowadzenie prac).

### **Stwierdzanie i dokumentowanie zgonu**

W rozdziale określono zasady stwierdzania zgonu oraz wystawiania karty zgonu.

W pierwszej kolejności zaproponowano wykaz czynności, które wykonuje się przy stwierdzaniu zgonu w miejscu ujawnienia ciała osoby bez oznak życia. Czynności te obejmują m.in.:

- 1) zebranie informacji o okolicznościach zdarzenia, w wyniku którego doszło do zgonu lub poprzedzającego zgon, oraz przeprowadzenie badania przedmiotowego z ustaleniem ewentualnych obrażeń ciała;
- 2) dokonanie ustaleń dotyczących czasu zgonu;
- 3) ustalenie tożsamości osoby zmarłej i zapoznanie się z dokumentami dotyczącymi stanu zdrowia w okresie poprzedzającym zgon, jeżeli jest to możliwe.

Osobami właściwymi do stwierdzania zgonu oraz wykonania powyższych czynności jest:

- 1) lekarz podstawowej opieki zdrowotnej udzielający świadczeń opieki zdrowotnej świadczeniodawcy zadeklarowanego przez osobę, której zgon ma być stwierdzony, w przypadku, w którym zgłoszenie znalezienia zwłok nastąpiło w miejscu i czasie udzielania świadczeń przez tego świadczeniodawcę określonych w umowie o udzielanie świadczeń gwarantowanych w rodzaju podstawowa opieka;
- 2) lekarz sprawujący opiekę medyczną w podmiocie wykonującym działalność leczniczą w rodzaju ambulatoryjne świadczenia zdrowotne, - w którym zgon osoby ma być stwierdzony;
- 3) lekarz udzielający świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej w ramach nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej w przypadku zgłoszenia ujawnienia zwłok w miejscu i w czasie udzielania tych świadczeń określonych w umowie o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w rodzaju podstawowa opieka zdrowotna w zakresie nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej;
- 4) lekarz udzielający świadczeń opieki zdrowotnej w podmiocie innym niż podmiot leczniczy, w którym zgon osoby ma być stwierdzony;
- 5) kierownik zespołu ratownictwa medycznego, o którym mowa w art. 32 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2019 r. poz. 993 i 1590), w przypadku:
  - a) odstąpienia od prowadzenia medycznych czynności ratunkowych w sytuacji stwierdzenia znamion śmierci u ratowanej osoby w trakcie prowadzenia tych czynności,
  - b) stwierdzenia po przybyciu na miejsce zdarzenia znamion śmierci u osoby, wobec której miały być podjęte medyczne czynności ratunkowe;

- 6) koroner, w przypadkach innych niż określone w pkt 1-5 oraz w sytuacji, gdy osoby, o których mowa w pkt 1-5, mają wątpliwości, co do określenia przyczyny zgonu.

Należy zauważyć, że ww. przepisy dotyczą np. każdego lekarza w podmiocie leczniczym ambulatoryjnym w przypadku zgonu właśnie w tym podmiocie. Zatem przepis dotyczy m.in. przychodni specjalistycznej czy poradni rtg. Jeżeli natomiast zgon nastąpi np. w przychodni podstawowej opieki zdrowotnej, to lekarzem właściwym do stwierdzenia zgonu będzie lekarz podstawowej opieki zdrowotnej.

W przypadku, w którym zgłoszenie znalezienia zwłok nastąpiło w miejscu i czasie udzielania świadczeń przez świadczeniodawcę, określonych w umowie o udzielanie świadczeń gwarantowanych w rodzaju podstawowa opieka, należy wskazać, że lekarzem właściwym do stwierdzenia zgonu będzie również lekarz POZ, który udzielał świadczenia w miejscu pobytu osoby zmarłej, tj. w miejscu i czasie udzielania świadczeń przez tego świadczeniodawcę. Natomiast, jeżeli pacjent zmarł nagle bez uprzedniego kontaktu z lekarzem POZ i bez udziału ZRM, wówczas właściwe będzie wezwanie koronera, czyli nowej instytucji, wprowadzanej przez projektowane przepisy.

Projekt przewiduje wprowadzenie instytucji koronera, to jest lekarza, który będzie podejmował czynności w szczególnych sytuacjach – na wezwanie określonych podmiotów:

- 1) Policji,
- 2) prokuratora,
- 3) Państwowej Straży Pożarnej,
- 4) Służby Więziennej,
- 5) Straży Granicznej,
- 6) osoby kierującej domem pomocy społecznej,
- 7) Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa,
- 8) lekarza, gdy lekarz ten ma wątpliwości, co do określenia przyczyny zgonu,
- 9) dyspozytora medycznego, jeżeli kierownik zespołu ratownictwa medycznego, zgłosi zaistnienie takiej potrzeby.

Koroner powinien dokonać oględzin ciała i badań pośmiertnych możliwych do przeprowadzenia oraz podjąć działania mające na celu ustalenie tożsamości osoby zmarłej w czasie nie dłuższym niż 4 godziny od chwili przyjęcia wezwania.

Na zakres czynności, do których wykonania zobowiązany jest koroner składają się:

- 1) sporządzenie dokumentacji fotograficznej, archiwizowanej elektronicznie, ułożenia zwłok i ich otoczenia oraz widocznych obrażeń ciała i ich opisu, jeżeli istnienie takich zostało stwierdzone;
- 2) przeprowadzenie wywiadu na temat okoliczności zgonu z osobami obecnymi na miejscu ujawnienia zwłok;
- 3) sporządzenie charakterystyki miejsca ujawnienia zwłok;
- 4) sporządzenie rysopisu i opisu cech identyfikacyjnych osoby zmarłej.

W przypadku wątpliwości co do okoliczności i przyczyny zgonu koroner może, konsultować się z lekarzem specjalistą w dziedzinie medycyny sądowej. Komunikacja może odbywać się każdym dostępnym kanałem. Wprowadzenie takiej możliwości ma służyć zwiększeniu jakości danych o przyczynach zgonów.

Dokonane czynności, a także stwierdzenie czasu i przyczyny zgonu koroner dokumentuje w protokole zgonu. Protokół zgonu, powinien być sporządzony nie później niż w ciągu 4 godzin od chwili przyjęcia zgłoszenia albo wezwania o znalezieniu zwłok, jednak nie wcześniej niż po upływie 2 godzin od podanej godziny zgonu. Szczegółowy zakres informacji objętych protokołem oraz jego wzór określi minister właściwy ds. zdrowia w drodze rozporządzenia.

Do protokołu zgonu, w zakresie nieuregulowanym ustawą, zastosowanie będą miały przepisy ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, a dokładnie przepisy rozdziału 7, w którym określone są regulacje w zakresie dokumentacji medycznej. Umożliwi to również wprowadzenie elektronicznej postaci protokołu zgonu, a zatem wykorzystanie dostępnych w systemie danych o zmarłym, uniknięcie podwójnego dokumentowania tych samych danych na potrzeby protokołu i karty zgonu – a więc i odciążenie z biurokratycznych obowiązków.

Zasady wystawiania karty zgonu

Stwierdzenie zgonu powinno zostać udokumentowane poprzez wystawienie karty zgonu, natomiast martwe urodzenie – poprzez kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu.

Karta zgonu powinna zostać wystawiona, kiedy możliwe jest wydanie zwłok podmiotowi uprawnionemu do organizacji pochówku, a zatem wówczas, kiedy zakończono już wszelkie procedury medyczne i dochodzeniowe, wymagające zwłok lub szczątków ludzkich oraz brak jest innych przeszkód prawnych (np. wynikających z prowadzonego postępowania karnego).

Kluczową zmianą względem obecnie obowiązujących przepisów jest zastąpienie papierowej karty zgonu jej elektronicznym odpowiednikiem. Pierwszym i pierwszorzędym z celów jest zwiększenie szybkości obiegu informacji o zgonach, ze względu na brak konieczności czekania na zarejestrowanie zgonu w Urzędzie Stanu Cywilnego. Dane z karty zgonu i karty martwego urodzenia będą gromadzone i przetwarzane w systemie teleinformatycznym, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia („System P1”) – w czasie rzeczywistym. Jednocześnie pewien zakres informacji będzie przekazywanych np. do systemów teleinformatycznych Inspekcji Sanitarnej. Pozwoli to na szybsze reagowanie w sytuacjach kryzysowych, takich jak epidemia Covid-19.

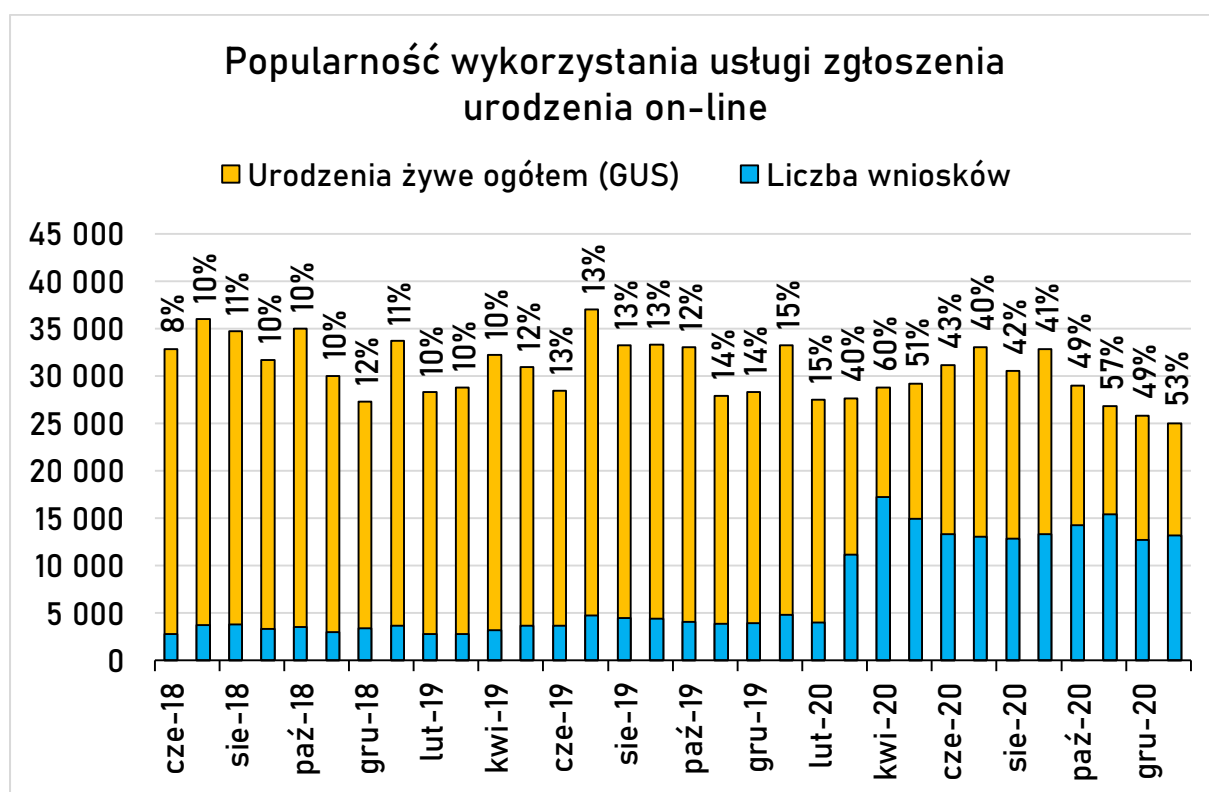
Bezpośrednie przekazywanie danych z kart zgonu do Urzędów Stanu Cywilnego pozwoli również na skrócenie czasu rejestracji zgonu, a co za tym idzie odnotowanie w systemach państwowych faktu śmierci konkretnej osoby. Zmniejszy to ryzyko nieuprawnionego posługiwania się danymi osób zmarłych, a także ograniczy zjawisko wypłacania świadczeń osobom zmarłym.

Wprowadzenie formy elektronicznej pozwoli również zwiększyć jakość uzyskiwanych informacji, w szczególności o przyczynach zgonów – poprzez wykorzystanie nowoczesnych narzędzi wspomagających osobę wystawiającą kartę zgonu (słowniki przyczyn zgonu), a także skrócenie czasu, w jakim następuje kontakt koodera z osobą wystawiającą kartę zgonu.

Istotną zaletą elektronicznej karty zgonu, przy wystawieniu której, lekarz będzie mógł korzystać z już dostępnych w systemie danych osoby zmarłej, jest skrócenie czasu potrzebnego na wykonanie przez lekarza tych czynności, a co za tym idzie, większa jego dostępność dla innych pacjentów. Jest to szczególnie ważka kwestia w przypadku zespołów ratownictwa medycznego. Według informacji Głównego Urzędu Statystycznego w 2020 r. na 477 355

zarejestrowanych zgonów jedynie w 440 przypadkach nie podano numeru PESEL. Oznacza to, że w zdecydowanej większości przypadków zbędne będzie uzupełnianie przez osobę wystawiającą kartę zgonu danych osobowych, które mogą być pobrane z odpowiednich rejestrów państwowych (za pośrednictwem Systemu P1).

Elektronizacja karty zgonu to również odciążenie obywateli z konieczności dokonywania czynności zgłoszenia zgonu. Na potrzeby kontaktu z przedsiębiorcami pogrzebowymi czy cmentarzem docelowo wystarczający będzie numer identyfikujący kartę zgonu; podmioty te będą pozyskiwać potrzebne dane samodzielnie poprzez usługi sieciowe. W efekcie nie będzie już konieczności podawania wielokrotnie różnym podmiotom tych same dane dotyczące osoby zmarłej, czy w końcu udawania się do wielu instytucji osobiście. To, jak istotna jest możliwość zdalnej obsługi obywateli, świadczyć może np. popularność usługi zgłaszania urodzenia on-line – od marca 2020 r. nie mniej niż 40% zgłoszeń urodzenia dokonywanych jest tą drogą, a w niektórych miesiącach nawet ponad 50%.



Z uwagi na doniosłość prawną wystawienia karty zgonu i karty martwego urodzenia – muszą mieć one postać dokumentu elektronicznego, którego treść nie może być zmieniana. Stąd też, na wypadek omyłkowego wystawienia karty zgonu dla niewłaściwej osoby, wystawca karty zgonu przekazuje za pośrednictwem Systemu P1, podpisany kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym, podpisem osobistym albo z wykorzystaniem sposobu

potwierdzania pochodzenia oraz integralności danych dostępnego w systemie teleinformatycznym udostępnionym bezpłatnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, podmiotom, które otrzymały wcześniej wystawioną kartę zgonu i kartę martwego urodzenia. Z kolei w przypadku stwierdzenia omyłkowego zamieszczenia w wystawionym dokumencie danych, które są istotne z punktu widzenia rejestracji stanu cywilnego (np. czas, miejsce zgonu) lub dokonania co do nich nowych ustaleń – konieczne jest przekazanie tą samą drogą i w tej samej formie dokumentu korekty. W przypadku, jeżeli nie doszło jeszcze do sporządzenia aktu zgonu lub aktu urodzenia, pozwoli to na uniknięcie doniosłych skutków prawnych, bądź też jeśli został on już sporządzony, na zastosowanie odpowiedniej procedury wynikającej z ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego w zakresie sprostowania aktu.

Zakres danych w karcie zgonu i karcie urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu w stosunku do dotychczasowego został dostosowany do potrzeb administracji państwowej, w szczególności służby zdrowia, Urzędów Stanu Cywilnego, inspekcji sanitarnej oraz statystyki publicznej. Ustawa na poziomie ogólnym określa, które dane powinny się znaleźć w karcie zgonu i karcie urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, natomiast doprecyzowanie będzie następować na poziomie określenia wymogów technicznych wobec systemów informatycznych służby zdrowia.

Z uwagi na elektroniczną kartę zgonu nie będzie wydawana podmiotowi uprawnionemu do organizacji pochówku. Osoba wystawiająca kartę zgonu będzie zaś zobowiązana do przekazania mu numeru karty zgonu. Na podstawie numeru karty zgonu będzie możliwe dokonywanie dalszych czynności związanych z pochówkiem. Osoba odpowiedzialna za wystawienie karty urodzenia zobowiązana będzie do wydania rodzicom karty urodzenia wraz z numerem ją identyfikującym.

W przypadku braku możliwości wystawienia karty zgonu lub karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu w postaci elektronicznej, wystawca będzie sporządzał, w postaci papierowej, zaświadczenie o stwierdzeniu zgonu – zawierające podstawowe dane o zmarłym i nadany w określony w rozporządzeniu ministra właściwego ds. zdrowia sposób, co umożliwi zabranie ciała przez firmę pogrzebową. Karta zgonu lub karta urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu powinna zostać wystawiona postaci elektronicznej w ciągu 2 godzin od odzyskania takiej możliwości.

Numer karty zgonu wraz z kartą zgonu w części przeznaczoną do pochowania będzie wydawany również przez Urząd Stanu Cywilnego w formie tradycyjnej bądź elektronicznej –

pod warunkiem, że podmiot, który się po nie zgłosi poda dane pozwalające na identyfikację danej osoby zmarłej.

W przypadku, jeżeli karta zgonu nie zawiera numeru PESEL, osoba wystawiająca kartę zgonu powinna poinformować podmiot uprawniony do organizacji pochówku o konieczności dokonania zgłoszenia zgonu w urzędzie stanu cywilnego właściwego ze względu na miejsce zgonu albo miejsce znalezienia zwłok. Jest to więc zabezpieczenie potrzeb Państwa w zakresie pozyskania odpowiednich danych o osobie zmarłej.

W wybranych sytuacjach osoba stwierdzająca zgon lub koroner, będą zobowiązani do:

- 1) w przypadku podejrzenie, że do zgonu mogła przyczynić się osoba trzecia lub zgon był wynikiem nieszczęśliwego wypadku albo samobójstwa – powiadamia o tym właściwego dla miejsca ujawnienia zwłok prokuratora i najbliższą jednostkę Policji;
- 2) w przypadku podejrzenie, że zgon nastąpił z powodu choroby zakaźnej, niosącej za sobą zagrożenie dla zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego – niezwłocznie powiadamia właściwego dla miejsca ujawnienia zwłok powiatowego inspektora sanitarnego albo państwowego granicznego inspektora sanitarnego.

W projekcie uwzględniono również okoliczności braku możliwości jednoznacznej identyfikacji tożsamości osoby, której ciało poddawane jest oględzinom. Wówczas osoba stwierdzająca zgon lub koroner zobowiązani są do powiadomienia najbliższej jednostki Policji, a także do powiadomienia właściwego dla miejsca ujawnienia zwłok prokuratora i najbliższej jednostki Policji w przypadku wezwania do badania zwłok płodu albo noworodka.

Do projektu ustawy przeniesiono również regulacje związane z procedurą postępowania w przypadku znalezienia zwłok w stanie lub w okolicznościach uniemożliwiających ich identyfikację, dotychczas znajdujących się ustawie Prawo o aktach stanu cywilnego, podczas gdy ten akt prawny powinien regulować jedynie kwestie związane z rejestracją stanu cywilnego. Doprecyzowano przy tym, iż w tego typu sytuacjach prokurator lub Policja powinni powiadomić gminę właściwą ze względu na miejsce znalezienia zwłok oraz przekazać jej numer identyfikujący kartę zgonu dopiero w momencie, kiedy zwłoki mogą zostać wydane do pochowania, gdyż dopiero wówczas, jeżeli nadal identyfikacja nie okazała się możliwa lub nie znaleziono podmiotu uprawnionego do organizacji pochówku, gmina jest odpowiedzialna za organizację pochówku. Jednocześnie wskazano, iż to gmina jest zobowiązana do przekazania zawiadomienia o znalezieniu zwłok do właściwego Urzędu Stanu Cywilnego.



Natomiast jeżeli osoba stwierdzająca zgon albo coroner stwierdzi, że istnieją uzasadnione wątpliwości w kwestii przyczyny zgonu lub rozbieżności w ocenie czasu i okoliczności zgonu, odstępuje od wystawienia karty zgonu i wnioskuje o przeprowadzenie badań pośmiertnych. W tej sytuacji zwłoki przewozi się wtedy do zakładu medycyny sądowej uczelni medycznej, a w razie jego braku na obszarze województwa – do najbliższego szpitala mającego prosektorium, wskazanego przez osobę wnioskującą. Zapewnienie oraz zorganizowanie przewozu zwłok, w tym przypadku, do odpowiedniego podmiotu w określonym czasie należy do zadań własnych powiatu. Przewozu zwłok oraz ich przyjęcie do odpowiedniego podmiotu dokonuje się na podstawie protokołu zgonu. Po przyjęciu należy zastosować procedury postępowania ze zwłokami pacjenta, którego zgon nastąpił w podmiocie leczniczym wykonującym działalność leczniczą w rodzaju stacjonarne i całodobowe świadczenia zdrowotne, w tym nie później niż w ciągu 72 godzin od przyjęcia zwłok wydać kartę zgonu, chyba że jej wydanie zostanie wstrzymane przez prokuratora.

Koszty związane z przeprowadzeniem procedur postępowania ze zwłokami pacjenta są pokrywane ze środków budżetu państwa, z części, której dysponentem jest wojewoda. Sposób finansowania oraz tryb przekazywania środków z tytułu przeprowadzenia tych procedur określa umowa zawarta pomiędzy wojewodą a odpowiednim podmiotem.

Powyższa procedura ma również zastosowanie przypadku zgonu pacjenta w środku transportu sanitarnego zespołu ratownictwa medycznego albo lotniczego zespołu ratownictwa medycznego, z tym że podmiot właściwy do przyjęcia zwłok wskazuje wojewódzki koordynator ratownictwa medycznego, o którym mowa w art. 29 ustawy o Państwowym Ratownictwie Medycznym. Przewozu zwłok do wskazanego podmiotu dokonuje się niezwłocznie na podstawie protokołu zgonu sporządzonego w części pierwszej dokumentującej stwierdzenie zgonu.

Projektowane przepisy związane z wydawaniem karty zgonu oraz transportem zwłok i wykonywaniem badań pośmiertnych nie będą miały zastosowania w przypadku zaistnienia okoliczności, o których mowa w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 1987, z późn. zm.).

Badania pośmiertne będą mogły być przeprowadzone także na zlecenie opiekuna faktycznego lub osoby bliskiej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta albo innego upoważnionego podmiotu na

podstawie umowy zawartej z podmiotem przeprowadzającym badanie. Koszty transportu zwłok czy przeprowadzenia badań pośmiertnych, ponosi podmiot zlecający.

W projekcie przewidziano również możliwość upoważnienia osoby wykonującej zawód medyczny lub czynności pomocnicze przy udzielaniu świadczeń zdrowotnych. Celem regulacji jest odciążenie lekarzy z konieczności realizacji obowiązków biurokratycznych.

Osoba stwierdzająca zgon oraz koroner będą zobowiązani udzielać informacji opiekunowi faktycznemu lub osobie bliskiej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta osoby zmarłej – w zakresie wykonywanych przez siebie czynności i podejmowanych decyzji.

Ustawa określa również kwestie związane z przekazywaniem i wykorzystaniem danych objętych kartą zgonu oraz kartą urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu.

Z systemu P1 powyższe dokumenty będą przekazywane w całości Prezesowi GUS oraz Dyrektorowi Narodowego Instytutu Zdrowia Publicznego – Państwowemu Zakładowi Higieny, które realizują zadania związane z opracowaniem statystyk dotyczących przyczyn zgonów.

Ponadto projekt uwzględnia zagadnienie kodowania przyczyny zgonu i funkcjonowania tzw. koderów, realizujących postępowania określone obecnie w Komunikacie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 28 października 1996 r. w sprawie wprowadzenia X Rewizji Międzynarodowej Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów Zdrowotnych (Dz. Urz. Min Zdrow. poz. 35).

Kodowanie przyczyn zgonu, zgodnie z obecną praktyką, będzie leżało w gestii koderów, zatrudnianych przez Główny Urząd Statystyczny – którzy swoich czynności będą dokonywać na podstawie danych z karty zgonu i kart urodzenia, a także udostępnionych w systemie P1 danych osobowych lub jednostkowych danych medycznych osób zmarłych, dokumentacji medycznej osób zmarłych oraz, przedstawianych na żądanie kodera, wyjaśnień odnoszących się do faktu zgonu i jego przyczyny oraz przebiegu ostatniej choroby – od osób wystawiających kartę zgonu albo kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu.

W projekcie określono również minimalne kwalifikacje wobec koderów. Osoba zatrudniona na stanowisku kodera powinna bowiem posiadać rozległą i gruntowną wiedzę w zakresie jednostek chorobowych, ciągów przyczynowo-skutkowych, wywołujących określone konsekwencje zdrowotne, jak również powinna wykazywać znajomość zasad kodowania przyczyn zgonów zawartych m. in. w II tomie Statystycznej Klasyfikacji Chorób i Problemów

Zdrowotnych. Pozyskanie przedmiotowej wiedzy możliwe jest jedynie poprzez ukończenie uczelni medycznej i nabycie doświadczenia w placówce medycznej czy to poprzez bezpośrednią pracę z pacjentem w zakresie diagnostyki, czy to poprzez pracę z dokumentacją medyczną zawierającą opisy schorzeń i jednostek chorobowych.

Z uwagi na wrażliwy charakter danych medycznych, koderzy będą ponadto zobowiązani do zachowania w tajemnicy informacji związanych ze zmarłym.

W celu lepszego wykorzystania danych zawierających zweryfikowane przyczyny zgonów, będą one również przekazywane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do systemu P1. Obecnie z uwagi na konieczność zachowania tajemnicy statystycznej nie było możliwe przetwarzanie tych danych przez inne podmioty, nawet do celów statystycznych i zachowaniem tajemnicy informacji.

Oprócz tego z systemu P1 część danych będzie przekazywana do Głównego Inspektora Sanitarnego – co pozwoli na rezygnację z występującego dziś obowiązku wypełniania przez lekarza wystawiającego kartę zgonu papierowego druku zgłoszenia przypadku zgonu z przyczyn chorób zakaźnych (ZLK-5). Efektem będzie nie tylko zmniejszenie obciążeń biurokratycznych, ale też lepsze wykorzystanie danych znajdujących się w państwowych bazach danych oraz szybszy obieg informacji, pozwalający na bardziej sprawne reagowanie w sytuacjach kryzysowych wywołanych chorobami zakaźnymi.

Część danych, niezawierających informacji medycznych, będzie przekazywana w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego pieczęcią elektroniczną ministra właściwego do spraw zdrowia – do kierownika Urzędu Stanu Cywilnego:

- 1) w celu sporządzenia aktu zgonu,
- 2) w celu sporządzenia aktu urodzenia dziecka martwo urodzonego,
- 3) w celu wydania odpisu karty zgonu w części przeznaczonej do pochówku.

Kierownik USC będzie przetwarzał jedynie te dane, które są niezbędne do rejestracji stanu cywilnego. Natomiast wydawanie odpisu karty zgonu w części przeznaczonej do pochówku nie będzie się wiązało z przetwarzaniem danych i służyć ma jedynie zapewnieniu dostępu do danych potrzebnych do przyjęcia zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich na cmentarz, którego właściciel nie ma dostępu do tych danych w formie elektronicznej. Analogiczne regulacje będą dotyczyć karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu – z zastrzeżeniem, że w przypadku, jeżeli nie określono płci dziecka, karty urodzenia nie

przekazuje się do USC. Rodzice będą ją mogli uzyskać od podmiotu wystawiającego kartę urodzenia – na zasadach dotyczących dokumentacji medycznej.

Dane z karty zgonu i karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu będą mogły być przekazywane także do innych podmiotów uprawnionych na podstawie odrębnych przepisów i w zakresie wskazanym w tych przepisach.

Aby umożliwić rezygnację z postaci papierowej dokumentów oraz przyspieszyć obieg informacji i odciążyc obywatela, minister właściwy ds. informatyzacji będzie zobowiązany do zapewnienia dostępu do danych z karty zgonu i karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, które są potrzebne do pochówku. Dostęp do tych danych, zarówno dla obywateli, ale (w szczególności) dla właścicieli cmentarzy, krematoriów i innych przedsiębiorców prowadzących działalność w branży pogrzebowej będzie możliwy na podstawie unikalnego numeru identyfikującego kartę zgonu albo unikalnego numeru identyfikującego kartę urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu.

### **Nabywanie i utrata prawa do wykonywania czynności koronera**

Przepisy kolejnego rozdziału projektu ustawy regulują sprawy dotyczące nabywania i utraty prawa do wykonywania czynności koronera – z uwzględnieniem konieczności posiadania przez niego odpowiedniej wiedzy i umiejętności.

Stąd też koronerem może być lekarz, który spełnia następujące warunki:

- 1) ma prawo wykonywania zawodu lekarza na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) ma pełną zdolność do czynności prawnych;
- 3) nie był skazany prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub przestępstwo skarbowe;
- 4) posiada:
  - a) specjalizację z zakresu medycyny sądowej, patomorfologii, anestezjologii i intensywnej terapii, medycyny ratunkowej albo
  - b) co najmniej 3-letni staż pracy w zawodzie lekarza oraz odbył szkolenie w zakładzie medycyny sądowej uczelni medycznej.

Koronerem może być również lekarz będący w trakcie specjalizacji z zakresu medycyny sądowej lub patomorfologii, po ukończeniu 2 roku szkolenia specjalizacyjnego i uzyskaniu zgody kierownika specjalizacji.

Okręgowa Rada Lekarska przekazuje właściwemu wojewodzie wykaz lekarzy, którzy zgłosili swoją kandydaturę na koronera. Wojewoda występuje do konsultanta wojewódzkiego w dziedzinie medycyny sądowej o wydanie opinii w zakresie wybranych z tej listy lekarzy do zawarcia umowy o wykonywanie czynności koronera na danym obszarze. Podobne rozwiązanie już funkcjonuje w odniesieniu do powoływania lekarzy do stwierdzania zgonów osób podejrzanych o zakażenie wirusem SARS-CoV-2 albo zakażonych tym wirusem poza szpitalem (art. 7g specustawy COVID), z wyjątkiem ustawowego obowiązku uzyskania opinii odpowiedniego konsultanta, co było podyktowane pilną potrzebą zrealizowania tego zadania. Uwzględniając jednak określony w projekcie ustawy zakres czynności koronera wydanie takiej opinii należy uznać za zasadne.

Wykaz koronerów prowadzi wojewoda. W wykazie zamieszcza się m.in. dane koronera, w tym imię lub imiona i nazwisko, numer prawa wykonywania zawodu lekarza, adres poczty elektronicznej i numer telefonu, określenie obszaru wezwania koronera, termin rozpoczęcia wykonywania czynności koronera, informacji o zastępstwie, w przypadku przerwy w wykonywaniu czynności koronera oraz termin zakończenia wykonywania czynności koronera.

Wojewoda udostępnia ten wykaz w Biuletynie Informacji Publicznej – tak, aby w łatwy sposób mogły zeń korzystać wszystkie osoby i podmioty uprawnione do wezwania koronera.

Wojewoda dokonuje także zmian danych zamieszczonych w wykazie i przekazuje odpowiednim podmiotom informacje o dokonanych zmianach. Wykaz jest prowadzony w formie elektronicznej.

### **Finansowanie czynności związanych ze stwierdzaniem i dokumentowaniem zgonów**

Przepisy rozdziału 5 zawierają materię finansowania czynności związanych ze stwierdzaniem lub potwierdzaniem zgonu oraz sporządzaniem protokołu lub wystawianiem karty zgonu.

Wydatki związane z wykonywaniem tych czynności przez osoby inne niż koroner uwzględnia się w wysokości środków przeznaczonych na finansowanie działalności leczniczej prowadzonej przez odpowiednie podmioty. Wydatki te obejmowałyby wynagrodzenie przysługujące za każdorazowe:

- 1) stwierdzenie oraz sporządzenie protokołu zgonu w wysokości 1/2 rocznej stawki kapitałowej określonej na podstawie art. 159 ust. 2 w związku z art. 102 ust. 5 pkt 21 i 25 ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków

publicznych (obecnie zarządzenie Nr 50/2016/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 27 czerwca 2016 r. w sprawie warunków zawarcia i realizacji umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej);

- 2) wystawienie karty zgonu w wysokości tej stawki, o której mowa w pkt 1.

Finasowanie ze środków przeznaczanych na finansowanie działalności leczniczej dotyczy wykonywania czynności stwierdzania zgonu i wystawienia karty zgonu przez lekarzy POZ, lekarzy sprawujących opiekę medyczną w podmiocie wykonującym działalność leczniczą w rodzaju ambulatoryjne świadczenia zdrowotne, lekarzy udzielających świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej w ramach nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej, lekarzy udzielających świadczeń opieki zdrowotnej w podmiocie innym niż podmiot leczniczy. Działalność lecznicza jest wykonywana w różnych formach, tj. przez podmioty lecznicze, o których mowa w art. 4 ustawy o działalności leczniczej ale i również przez lekarzy wykonujących zawód w ramach działalności leczniczej jako praktykę zawodową (indywidualną albo grupową), w tym w ramach zawieranych umów cywilnoprawnych (kontraktów) z podmiotem leczniczym. Wynagrodzenie przysługuje za każdorazowe stwierdzenie zgonu w wysokości 1/2 kapitałowej stawki rocznej, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 137 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2020r. poz. 1398, z późn. zm.), a w przypadku, gdy lekarz wystawił również kartę zgonu – w wysokości tej stawki. Wypłacenie wynagrodzenia pozostaje zatem w gestii podmiotu, z którym lekarz ma zawartą umowę o sprawowanie opieki medycznej lub udzielanie świadczeń zdrowotnych, w tym w ramach umów cywilnoprawnych. Natomiast wydatki związane z wykonywaniem czynności stwierdzania zgonu i wystawienia karty zgonu przez: lekarzy POZ, lekarzy sprawujących opiekę medyczną w podmiocie wykonującym działalność leczniczą w rodzaju ambulatoryjne świadczenia zdrowotne, lekarzy udzielających świadczeń podstawowej opieki zdrowotnej w ramach nocnej i świątecznej opieki zdrowotnej, lekarzy udzielających świadczeń opieki zdrowotnej w podmiocie innym niż podmiot leczniczy – uwzględnia się w wysokości środków przeznaczanych na finansowanie działalności leczniczej. Zasady przekazywania środków finansowych na działalność leczniczą, uwzględniające różne formy jej prowadzenia określają odrębne przepisy. Należy także zauważyć, że przepisy projektu ustawy nie odnoszą się do kierownika zespołu ratownictwa medycznego, bowiem zasady organizacji, funkcjonowania i finansowania systemu Ratownictwa Medycznego określa ustawa o Państwowym Ratownictwie

Medycznym, zgodnie z którą zadania zespołów ratownictwa medycznego są finansowane z budżetu państwa z części, których dysponentami są poszczególni wojewodowie, natomiast działalność lotniczych zespołów ratownictwa medycznego jest finansowana w formie dotacji podmiotowej z budżetu państwa, z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw zdrowia.

Natomiast koronerowi przysługuje za każdorazowe stwierdzenie, potwierdzenie zgonu oraz sporządzenie protokołu zgonu i karty zgonu wynagrodzenie, które wynosi 15% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym przeprowadzenie badania, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1270, z późn. zm.), a w przypadku odstąpienia od wystawienia karty zgonu wynosi 10% kwoty przeciętnego wynagrodzenia.

W przypadku konieczności dojazdu do miejsca wezwania koronerowi przysługuje zwrot kosztów dojazdu na zasadach określonych w umowie z koronerem.

Wynagrodzenie przysługuje także specjalistom z zakresu medycyny sądowej – zakładu medycyny sądowej uczelni medycznej za pośrednictwem łącza telemedycznego – w przypadku wątpliwości, co do okoliczności i przyczyny zgonu, za pozostawanie w gotowości do konsultacji – 2% kwoty przeciętnego wynagrodzenia oraz dodatkowo za każdą przeprowadzoną konsultację – 5% kwoty przeciętnego wynagrodzenia.

Wynagrodzenie koronera i zwrot kosztów dojazdu na zasadach określonych w przepisach o należnościach przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej na obszarze kraju, są finansowane z budżetu państwa, z części której dysponentem jest wojewoda. Natomiast wynagrodzenie to i zwrot kosztów nie przysługuje koronerowi, w przypadku dokonania oględzin lub sekcji zwłok na zlecenie sądu lub prokuratora.

Wojewoda wstrzymuje wypłatę wynagrodzenia w razie uzyskania informacji uzasadniających wątpliwości, co do rzetelności danych zawartych w karcie zgonu lub jeżeli wydana karta zgonu nie zawiera wymaganych elementów, do czasu wyjaśnienia przyczyny wystąpienia tych nieprawidłowości. Jeżeli nieprawidłowości nie wynikają z braku rzetelności w zakresie wykonywania czynności przez lekarza powołanego do potwierdzenia zgonu wojewoda cofa wstrzymanie wypłaty.

## **Prawo pochowania**

W kolejnym rozdziale określono zakres przedmiotowy i podmiotowy prawa do organizacji pochówku.

Prawo do organizacji pochówku zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich, obejmuje w szczególności organizację pogrzebu, wybór miejsca pochowania oraz decyzję co do kremacji.

Do pochowania zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich są uprawnieni w pierwszej kolejności podmiot wskazany w testamencie osoby zmarłej, a w dalszej najbliższa rodzina. Podejście takie zgodne jest z wielowiekową tradycją, która umożliwiała osobie zmarłej wskazywanie w akcie ostatniej woli, osoby, która będzie odpowiedzialna za jej pochowanie. Jednocześnie, w celu minimalizacji sytuacji spornych, wprowadzono określoną kolejność uprzywilejowania w zakresie realizacji prawa do organizacji pochówku. W ostatniej kolejności prawo do organizacji pochówku przysługuje podmiotowi, który do tego dobrowolnie się zobowiąże.

Szczególną grupą podmiotów, którym przysługuje ustawowe prawo pochowania, są właściwe organy wojskowe na podstawie przepisów wojskowych w przypadku zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich żołnierzy i pracowników wojska, a także organy państwowe, instytucje i organizacje społeczne w przypadku zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich osób zasłużonych wobec Rzeczypospolitej Polskiej lub społeczeństwa.

W przyjętych w projekcie rozwiązaniach Prezes Rady Ministrów lub osoba przez niego upoważniona pełni wiodącą rolę w obszarze honorowania osób zasłużonych pochówkiem państwowym – nie tylko na poziomie administracji rządowej, ale także innych urzędów państwowych, takich jak Kancelaria Prezydenta, Kancelaria Sejmu oraz Senatu.

Zaproponowane przepisy uporządkują problematykę pogrzebów państwowych, regulowaną dotąd zarządzeniem nr 16 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lutego 1990 r. w sprawie pogrzebów osób zasłużonych wobec państwa i społeczeństwa, wydanym jeszcze przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r.

Proponowane nowe przepisy mają na celu:

- 1) uregulowanie zasad organizowania pogrzebów państwowych na poziomie ustawowym, a także aktów wykonawczych powszechnie obowiązujących, zamiast aktów prawnych o charakterze wewnętrznym;



- 2) określenie obowiązków organów występujących z wnioskiem o nadanie charakteru państwowego pochówkowi;
- 3) doprecyzowanie sposobu wnioskowania.

Dodatkowo proponuje się, aby Prezes Rady Ministrów, lub osoba przez niego upoważniona, pełnił wiodącą rolę w obszarze honorowania osób zasłużonych pochówkiem państwowym – nie tylko na poziomie administracji rządowej, ale także innych urzędów państwowych, takich jak Kancelaria Prezydenta, Kancelaria Sejmu oraz Senatu.

Z praktyki Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wynika, że choć przepisy ww. zarządzenia dotyczą jedynie organów/urzędów administracji rządowej, pozostałe organy/urzędy państwowe, nie posiadając rozwiązań w tym zakresie, także zwracają się do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zgody na pochówek państwowy. Zaproponowane przepisy ustawowe byłyby zatem potwierdzeniem obowiązującego zwyczaju.

Następnie projekt ustawy określa sposób postępowania ze zwłokami przekazywanymi do celów naukowych lub dydaktycznych, przewidując szereg zmian w porównaniu do obowiązującej ustawy, związanych ze zmianą organizacji szkolnictwa medycznego w Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązująca ustawa przewiduje co prawda możliwość przekazania do celów naukowych zwłok niepochowanych przez rodzinę jedynie publicznej uczelni medycznej lub publicznej uczelni prowadzącej działalność naukową lub dydaktyczną w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu. Jednak należy mieć na uwadze, że przepisy obowiązującej ustawy należy interpretować w zgodzie z zasadą równości, a więc należy uwzględnić uczelnie niepubliczne, które stosunkowo niedawno podjęły działalność dydaktyczną i naukową w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu. Innymi możliwościami pozyskania przez uczelnie zwłok do celów naukowych przewidzianymi w obowiązującej ustawie są dobrowolne donacje na podstawie pisemnego oświadczenia osoby, która pragnie przekazać swoje zwłoki uczelni.

W projektowanej ustawie uwzględnia się zatem zmiany w organizacji szkolnictwa medycznego, tj. podjęcie działalności dydaktycznej i naukowej w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu przez uczelnie niepubliczne. Z tego powodu projekt przewiduje możliwość przekazania zwłok osób niepochowanych przez najbliższą rodzinę uczelni medycznej lub uczelni prowadzącej działalność dydaktyczną lub naukową w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu do celów naukowych lub dydaktycznych, w tym sporządzania preparatów anatomicznych, przez co należy rozumieć zarówno uczelnie publiczne, jak i niepubliczne.

Zgodnie bowiem z art. 433 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2020 r. poz. 85, z późn. zm.) uczelnia medyczna jest to uczelnia publiczna nadzorowana przez ministra właściwego do spraw zdrowia. Podobnie jak w obowiązujących przepisach, źródłem zwłok do celów naukowych i dydaktycznych mogą być również świadome donacje. W projekcie ustawy zawarto upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, w drodze rozporządzenia, warunków przekazywania zwłok do celów naukowych lub dydaktycznych, sposobu postępowania ze zwłokami przekazanymi do celów naukowych lub dydaktycznych oraz sposobu postępowania ze szczątkami ludzkimi powstałymi w wyniku wykorzystania zwłok do celów naukowych lub dydaktycznych. Projektowane przepisy ustawowe oraz rozporządzenie mają na celu sformalizowanie zobowiązań uczelni wykorzystującej zwłoki do celów naukowych lub dydaktycznych wobec donatora.

Projekt ustawy zakłada, iż w sytuacji gdy osoby lub podmioty wymienione powyżej nie pochowają osoby zmarłej albo zwłoki nie zostaną przekazane uczelni, obowiązek pochowania spoczywa na gminie właściwej ze względu na miejsce zgonu, tak jak ma to miejsce obecnie.

W przypadku osób pozbawionych wolności zmarłych w zakładach karnych lub aresztach śledczych, jeżeli osoby lub podmioty, którym przysługuje prawo pochowania, nie pochowają osoby zmarłej albo zwłoki nie zostaną przekazane uczelni, obowiązek pochowania spoczywa, co do zasady, na danym zakładzie karnym lub areszcie śledczym, jak obecnie. Projekt ustawy przewiduje upoważnienie ustawowe dla Ministra Sprawiedliwości do wydania aktu wykonawczego, określającego sposób postępowania ze zwłokami, sposób powiadamiania najbliższej rodziny o zgonie, podmioty wydające zgodę na pochowanie tych zwłok i tryb wydawania tej zgody oraz tryb postępowania ze zwłokami niepochowanymi przez rodzinę. W ustawie, a nie jak dotychczas w akcie wykonawczym, wyraźnie wskazano, iż koszty pochowania zwłok, szczątków i popiołów ludzkich są pokrywane ze środków osób zmarłych, a w przypadku braku środków bądź posiadania niewystarczającej kwoty, koszty są pokrywane ze środków budżetowych zakładu karnego lub aresztu śledczego, który zlecił pochowanie.

W przypadku cudzoziemca zmarłego w strzeżonym ośrodku lub areszcie dla cudzoziemców w ostatniej kolejności chowa je, jak obecnie, strzeżony ośrodek lub areszt dla cudzoziemców. Analogicznie jak w przypadku zwłok osób pozbawionych wolności zmarłych w zakładach karnych lub aresztach śledczych, kwestie dotyczące kosztów pochowania zwłok, szczątków i popiołów ludzkich zostaną uregulowane ustawowo, a nie jak dotychczas w akcie

wykonawczym. Koszty pochowania zwłok, zleconego przez strzeżony ośrodek lub areszt dla cudzoziemców, pokrywa się ze środków zmarłego cudzoziemca, a gdy ich nie posiada lub są one niewystarczające, z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw wewnętrznych, ze środków będących w dyspozycji Komendanta Głównego Straży Granicznej. Natomiast zagadnienia dotyczące sposobu postępowania ze zwłokami, w tym sposobu powiadamiania o zgonie cudzoziemca najbliższej rodziny i właściwego urzędu konsularnego państwa wysyłającego, którego zmarły cudzoziemiec był obywatelem, oraz tryb postępowania ze zwłokami, które nie zostaną pochowane przez najbliższą rodzinę, tak jak obecnie zostaną uregulowane odrębnym aktem, wydanym na podstawie ustawowego upoważnienia dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych.

Nową regulacją w projekcie ustawy są przepisy dotyczące chowania dzieci martwo urodzonych w przypadku, gdy nie ustalono płci dziecka. Jest to kwestia wymagająca szczególnego potraktowania, ponieważ jest to nader traumatyczne przeżycie dla rodziców, którzy w licznych przypadkach nie decydują się na odebranie zwłok ze szpitala. Pozostawione zwłoki powodują, iż szpitale znajdują się w kłopotliwej sytuacji spowodowanej brakiem uregulowań prawnych. Wychodząc opisanym powyżej problemom naprzeciw, projekt ustawy określa, że gmina właściwa miejscowo dla miejsca martwego urodzenia jest obowiązana do pochowania zwłok, jeżeli zwłoki nie zostały w okresie 6 miesięcy od dnia martwego urodzenia pochowane przez pozostałą rodzinę osoby zmarłej. Z racji niewielkich rozmiarów zwłok, osoby lub podmioty uprawnione lub obowiązane do pochowania są uprawnione w takim przypadku do zbiorowego spopielenia i pochowania zwłok w grobie zbiorowym.

### **Prawo do grobu**

Na potrzeby projektowanej ustawy definiuje się, w sposób zakresowy, zasięg uprawnień określanych jako „rezerwacja miejsca pochówku” oraz „prawo do grobu”. W obecnym stanie prawnym, przepisy nie wskazują jednoznacznie granic uprawnień przysługujących osobie, która wniosła opłatę za pochówek. Jak dowodzi praktyka, powoduje to istotne wątpliwości w szczególności w sytuacjach, w których dochodzi kolizji praw majątkowych przysługujących względem miejsca pochówku z prawem do kultu pamięci osoby zmarłej przysługującym osobom najbliższym zmarłemu. Niejasności będące skutkiem braku jednoznacznych przepisów normujących materię związaną z prawem do pochówku były wielokrotnie przedmiotem rozstrzygnięć sądów (np. postanowienie Sądu Najwyższego z 11 czerwca 2019 r. sygn. akt I

CSK 779/18). Celem projektu jest jasne i jednolite uregulowanie tej kwestii w ustawie z uwzględnieniem specyfiki praw związanych z pochówkiem i ich społecznego znaczenia.

Projektowana ustawa tworzy zatem majątkowe, zbywalne i niepodzielne prawo rezerwacji miejsca pochówku. Obejmuje ono prawo decydowania o tym, kto może być pochowany w danym grobie oraz prawo budowy nagrobków, grobowców oraz innych kompozycji architektonicznych, zgodnie z regulaminem cmentarza. Prawo to będzie dziedziczne na zasadach ogólnych. Osoba dokonująca rezerwacji miejsca pochówku (fundator grobu) będzie wносиła opłatę, która obejmie również opłatę za pierwsze pochowanie w tym grobie - niezależnie od tego, czy pierwszym pochowanym będzie fundator grobu czy inna osoba, pochowana w tym miejscu pochówku za zgodą fundatora grobu.

Zbycie prawa rezerwacji miejsca pochówku będzie wymagało zachowania formy pisemnej i będzie musiało być dokonane w obecności właściciela cmentarza lub osoby przez niego upoważnionej. Celem ustanowienia tego warunku jest zapewnienie, że właściciel cmentarza będzie miał aktualną i pełną wiedzę na temat osoby, której przysługuje prawo rezerwacji miejsca pochówku. Dzięki temu rozwiązaniu nabywca prawa uzyskuje możliwość jego skutecznego wyegzekwowania. Biorąc pod uwagę krótki okres, który zwykle upływa pomiędzy śmiercią a pochowaniem zwłok w prawo do grobu w chwili pochowania, właściciel cmentarza nie jest w stanie zweryfikować prawdziwości oświadczenia o niezbyciu prawa na rzecz osoby trzeciej. Dodatkowo automatyczne przekształcenie prawa rezerwacji miejsca pochówku prowadzi do tego, że sądowa ochrona prawa rezerwacji miejsca pochówku w praktyce mogłaby okazać się nieskuteczna.

Właściciel cmentarza w regulaminie określi maksymalną liczbę miejsc pochówku, w odniesieniu do których jednej osobie może przysługiwać prawo do rezerwacji. Celem tego przepisu jest zapobieganie sytuacjom, w których dostępność miejsc pochówku zostanie ograniczona oraz minimalizowanie ryzyka rezerwowania miejsc pochówku w celu odpłatnego zbywania ich w celach zarobkowych.

Właściciel cmentarza zobowiązany będzie do prowadzenia w systemie teleinformatycznym ewidencji zarezerwowanych miejsc pochówku.

Od dnia pochowania zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich w danym grobie rezerwacja miejsca pochówku ulegnie przekształceniu z mocy prawa w prawo do grobu przysługujące kolejno osobie wskazanej w testamencie, małżonkowi i krewnym zstępnym fundatora grobu, krewnym wstępnym i krewnym bocznym do czwartego stopnia

pokrewieństwa, powinowatym w linii prostej do pierwszego stopnia oraz osobie, która dobrowolnie zobowiązała się do pochowania zwłok. Określenie w ustawie kolejności osób, którym ma przysługiwać prawo do grobu ma na celu minimalizowanie ryzyka długotrwałych, sądowych konfliktów związanych z formą upamiętnienia zmarłego w sytuacjach, w których najbliżsi zmarłego nie są w stanie dojść do porozumienia.

Istotną nowością normatywną, uzasadnioną koniecznością dostosowania prawa do zmieniających się warunków społecznych oraz zasadnością zapewnienia możliwie najpełniejszej realizacji woli osoby zmarłej, jest przyznanie prawa do grobu, w pierwszej kolejności, osobie wskazanej w testamencie zmarłego. W praktyce skorzystanie z tej możliwości będzie wymagało od spadkodawcy podjęcia działań zmierzających do poinformowania osoby uwzględnionej w testamencie o tym fakcie oraz, ewentualnie, udostępnieniu jej dokumentów potwierdzających to prawo. W przypadku, w którym zmarły nie wskazał osoby, której miałyby przysługiwać prawo do grobu lub ta osoba, z jakiegokolwiek przyczyny, nie podejmie działań zmierzających do wykonania woli zmarłego, prawo do grobu będzie przysługiwało najbliższej rodzinie w kolejności wskazanej w ustawie.

Prawo do grobu będzie obejmowało prawo budowy nagrobków, grobowców oraz innych kompozycji architektonicznych, zgodnie z regulaminem cmentarza; wnioskowania o przeprowadzenie ekshumacji; zgłoszenia sprzeciwu wobec likwidacji grobu; dokonywania zmian w nagrobku, grobowcu lub innej kompozycji architektonicznej wzniesionej w miejscu pochówku oraz decyzji o sposobie jego dekoracji, w zgodzie z regulaminem cmentarza; podejmowania decyzji o sposobie sprawowania kultu pamięci po osobie zmarłej i decyzji o sposobie opieki nad grobem. Prawo do grobu będzie zatem odnosiło się do praw związanych bezpośrednio z kultem pamięci po osobie zmarłej, nie będzie miało zatem charakteru majątkowego, będzie niezbywalne i niedziedziczne.

Projektowana ustawa przyznaje pierwszeństwo uprawnieniom o niemajątkowym charakterze, związanym z prawem do kultu pamięci po osobie zmarłej. Takie rozwiązanie wynika przede wszystkim z uznania znaczenia tego prawa. W ocenie projektodawcy, przyznanie fundatorowi grobu prawa do podejmowania wszystkich istotnych decyzji dotyczących sposobu upamiętnienia zmarłego, z pominięciem praw osób najbliższych, byłoby sprzeczny z zasadami życia społecznego i mogłoby budzić wątpliwości ze względu na możliwą ingerencję w sferę dóbr osobistych osób najbliższych zmarłego. Mając jednak na względzie interesy fundatora grobu oraz społeczno-gospodarcze przeznaczenie prawa, przewidziane

zostały instytucje gwarantujące fundatorowi grobu prawo do pochowania w tym grobie lub miejscu pochówku także w sytuacjach, w których postępowanie o stwierdzenie nabycia spadku (w tym majątkowego prawa rezerwacji miejsca pochówku) nie zostało zakończone przed pogrzebem zmarłego lub gdy prawo rezerwacji uległo przekształceniu ze względu na wcześniejsze pochowanie, a skutkiem przekształcenia było powstanie prawa do grobu przysługującego innym osobom niż fundator grobu lub jego spadkobiercy.

Prawo do grobu będzie wygasało po 20 latach od dnia pochowania ostatnich zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich w danym grobie. Po upływie tego czasu, prawo będzie mogło być odnowione na kolejne 20 lat. Jeżeli właściciel cmentarza pobiera opłaty, wydłużenie prawa do grobu będzie wymagało wniesienia opłaty. W innym przypadku zasady przedłużenia prawa do grobu zostaną uregulowane w regulaminie cmentarza. W sytuacji, w której prawo do grobu nie zostanie odnowione, właściciel cmentarza będzie mógł zlikwidować grób. Jeżeli jednak pomimo upływu przewidzianego w przepisach terminu, grób nie ulegnie likwidacji, wniesienie opłaty pozostanie możliwe i będzie oznaczało wydłużenie prawa do grobu o 20 lat od dnia wniesienia opłaty (niezależnie od tego, ile czasu upłynęło pomiędzy upływem dwudziestoletniego terminu a wniesieniem kolejnej opłaty).

Sprzeciw wobec likwidacji grobu będzie mógł zgłosić również wojewoda – w odniesieniu do grobów osób zasłużonych dla RP oraz grobów osób odznaczonych, a także Prezes IPN – w stosunku do grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski. Wówczas tym podmiotom przysługiwać będzie wyłączne prawo do grobu. Co istotne mechanizm ten funkcjonować będzie jako instytucja pomocnicza i stosowany będzie wyłącznie w sytuacji, kiedy inne podmioty nie zgłoszą sprzeciwu wobec likwidacji grobu (a więc prawo do grobu na zasadach ogólnych wygaśnie).

Projektowane przepisy nie naruszają autonomii Kościoła i innych związków wyznaniowych w zakresie możliwości kształtowania regulaminu cmentarza, w tym określania terminu, na jaki przysługuje prawo do grobu (pod warunkiem, że jest nie krótszy niż 20 lat od dnia pochowania) oraz wysokości opłaty. Jednocześnie elementy te, w tym sposób zgłaszania sprzeciwu wobec likwidacji grobu powinny być określone w regulaminie cmentarza.

W projekcie uregulowano również możliwość dochowania do grobu. Z uwagi na konieczność zachowania bezpieczeństwa sanitarnego w przypadkach, gdy pochowane zwłoki lub szczątki ludzkie dotyczą osoby zmarłej w przebiegu lub podejrzeniu przebiegu choroby zakaźnej stanowiącej szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego, określono szczególną

procedurę, przewidującą konieczność uzyskania zgony państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

### **Postępowanie ze zwłokami, szczątkami ludzkimi i popiołami ludzkimi**

Projektowana ustawa przewiduje obowiązek pochowania zwłok, szczątków ludzkich i popiołów ludzkich.

Przed pochowaniem zwłoki mogą zostać poddane zabiegom balsamowania lub konserwowania, a zwłoki lub szczątki ludzkie również kremacji, która może mieć miejsce tylko w krematorium.

Jako zasadę wprowadza się obowiązek pochowania zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich w grobie w trumnach albo urnach. Przepis ten nie narusza praw kościołów i związków wyznaniowych do pochowania swoich członków w zgodzie ze zwyczajem.

Jednocześnie do pochówku powinno dojść na cmentarzu. Wyjątki od tej zasady projektowana ustawa przewiduje jedynie wobec budynków kultu religijnego, terenów przyległych do budynków kultu religijnego, a także w przypadku pochowania osoby zasłużonej wobec Rzeczypospolitej Polskiej lub społeczeństwa.

Dwa pierwsze wyjątki stanowią usankcjonowanie wielowiekowej praktyki Kościoła i innych związków religijnych do chowania zmarłych na terenie będącym ich własnością. Jednocześnie tego typu pochówki nie mogą stanowić zagrożenia dla bezpieczeństwa sanitarnego lub nie spełniają warunków zapewniania godności i czci należnej osobom zmarłym. Projektowane przepisy zakładają, iż Kościoły i związki religijne albo ich osoby prawne będą mogły uzyskać zgodę państwowego powiatowego inspektora sanitarnego na dokonanie tego typu pochówku. Zgoda byłaby wydawana ex ante w formie decyzji, w ramach której państwowy powiatowy inspektor sanitarny określałby możliwą liczbę możliwych pochowań w danej lokalizacji. Dokonywane pochówki musiałyby spełniać wszystkie ogólne normy bezpieczeństwa sanitarnego.

W szczególnych przypadkach pochówków osób zasłużonych wobec Rzeczypospolitej Polskiej lub społeczeństwa wojewoda, za zgodą właściciela terenu oraz państwowego powiatowego inspektora sanitarnego będzie mógł zdecydować o pochowaniu jej zwłok, szczątków bądź popiołów także poza cmentarzem.

Do pozacmentarnych terenów pochowania i terenów spoczynku stosować się ma odpowiednio przepisy o cmentarzach.

W projektowanej ustawie określono, iż przepisy dotyczące prawa do grobu oraz grobów powinny być stosowane odpowiednio w odniesieniu do miejsc spoczynku.

Podkreślić należy, że zorganizowanie pochówku w miejscu spoczynku będzie, zgodnie z ustawą, niedopuszczalne – ustawa wskazuje bowiem jednoznacznie, że pochowanie zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich będzie mogło nastąpić tylko w grobie znajdującym na cmentarzu, w budynku kultu religijnego, na terenie przyległym do budynku kultu religijnego, a także w innym miejscu w odniesieniu do grobów osób zasłużonych wobec RP. Miejsca spoczynku, powinny być, co do zasady, likwidowane, a znajdujące się w nich zwłoki, szczątki lub prochy ludzkie powinny zostać przeniesione do grobu (pozostawienie szczątków w danym miejscu będzie mogło mieć miejsce np. w odniesieniu do grobów wojennych, czy też miejsc będących zabytkami, na podstawie odrębnych przepisów). Celem przepisów o miejscu spoczynku nie jest zatem uczynienie z nich jednego z typów miejsc pochowania, a jedynie zapewnienie odpowiedniego standardu ochrony miejsc, w których doszło do pochowania, pomimo że miejsca te nie były do tego przeznaczone

Odpowiednie stosowanie przepisów o grobie będzie zatem odnosiło się do praw powiązanych z kultem pamięci osoby zmarłej, obowiązków zapewnienia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego i poszanowania godności oraz czci należnej osobom zmarłym oraz obowiązku wykazania miejsca spoczynku w księdze grobów i miejsc spoczynku. Do miejsc spoczynku nie znajdują jednak zastosowania przepisy, które ze swej natury mogą odnosić się wyłącznie do intencjonalnych miejsc pochowania tzn. przepisy o rezerwacji miejsca pochówku, organizacji pochówku czy dochowania.

Państwowy powiatowy inspektor sanitarny zobowiązany będzie do kontrolowania terenów i budynków, w których znajdują się miejsca pochówku oraz miejsca spoczynku. Zakres kontroli obejmować będzie spełnianie warunków zapewniających bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne oraz zapewnienie poszanowania godności i czci należnej osobom zmarłym.

Przyjęcie zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich do pochowania na cmentarzu następuje na podstawie:

- 1) karty zgonu w części przeznaczonej do pochówku, a w przypadku popiołów ludzkich – również protokołu spopielenia, albo
- 2) karty urodzenia z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe, a w przypadku popiołów ludzkich – również protokołu spopielenia, albo



- 3) dokumentu przywozowego – w przypadku przywozu zwłok z zagranicy.

Jeśli płeć dziecka jest znana, właściciel cmentarza może przed pochowaniem lub po wymagać okazania odpisu skróconego aktu urodzenia.

Zwłoki i szczątki ludzkie przekazane do spopielenia będą musiały być ewidencjonowane, a przed umieszczeniem w piecu krematoryjnym opatrzone ogniotrwałym znakiem identyfikacyjnym zawierającym numer odpowiadający prowadzonej ewidencji zwłok i szczątków ludzkich. Regulacja ta ma na celu zapewnienie możliwości ewidencjonowania spopielenych zwłok i szczątków ludzkich oraz ograniczanie możliwości wykorzystania krematorium do nielegalnego usuwania dowodów przestępstw kryminalnych. Ponadto, aby zapobiec sytuacjom, w których rodzina zmarłego po dokonaniu spopielenia nie odbiera popiołów ludzkich, projekt ustawy wprowadza obowiązek gminy do pochowania tych popiołów, nieodebranych w terminie 12 miesięcy od dnia wezwania do odbioru, w tym w grobie zbiorowym.

Projekt ustawy nakłada obowiązek spełniania przez krematorium określonych prawem wymagań organizacyjno-technicznych i dotyczących dokumentowania spopielenia zwłok i szczątków ludzkich w krematorium oraz udziela do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska i ministrem właściwym do spraw informatyzacji upoważnienia ustawowego do określenia, w drodze rozporządzenia, tych wymagań, w tym wymagań dotyczących parametrów technicznych dla krematorium i warunków zapewniających prawidłowy przebieg procesu spopielenia zwłok lub szczątków ludzkich, minimalnego wyposażenia krematorium, w szczególności w instalacje i urządzenia zapewniające oczyszczanie gazów odlotowych i wprowadzanie ich do powietrza, z kontrolą, sterowaniem i monitorowaniem procesu spopielenia, minimalnych wymagań funkcjonalno-organizacyjnych, w tym wobec pomieszczeń w krematorium, sposobu postępowania przy przyjmowaniu i ewidencji zwłok lub szczątków ludzkich przeznaczonych do spopielenia,, sposobu składania popiołów ludzkich do urn, sposobu przechowywania i wydawania urn z popiołami ludzkimi oraz wzoru protokołu spopielenia. Z uwagi na elektroniczną dokumentację zgonu i prowadzenie ewidencji w systemie teleinformatycznym zapewnianym przez ministra właściwego ds. informatyzacji, co pozwoli organom administracji na monitorowanie sytuacji sanitarnej oraz potrzeb w zakresie terenów pod nowe cmentarze – rozporządzenie będzie zawierać również sposób przechowywania i prowadzenia dokumentacji oraz sposób przekazywania danych i informacji do systemu elektronicznego, obsługiwanego przez ministra

właściwego do spraw informatyzacji. Wymagania techniczne, określone na podstawie wspomnianego powyżej upoważnienia, powinny odpowiadać zaleceniom wynikającym z rekomendacji 29/1 do wiążącej Rzeczpospolitą Polską Konwencji HELCOM, tj. Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego, sporządzonej w Helsinkach dnia 9 kwietnia 1992 r. (Dz. U. z 2000 r. poz. 346).

Projektowana ustawa stanowi, iż wojewódzki inspektor ochrony środowiska, w drodze decyzji administracyjnej, ma możliwość wstrzymania działalności krematorium w przypadku naruszenia wymagań technicznych, w szczególności w zakresie emisji substancji szkodliwych do atmosfery. W przypadku nieusunięcia nieprawidłowości wojewódzki inspektor ochrony środowiska może określić termin wstrzymania działalności krematorium, uwzględniając potrzebę bezpiecznego dla środowiska doprowadzenia działalności krematorium do stanu zgodnego z prawem. Po usunięciu przyczyn wstrzymania działalności krematorium, prowadzący krematorium może zwrócić się z wnioskiem do wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o wydanie, w drodze decyzji, zgody na podjęcie dalszej działalności krematorium.

Następnie projekt ustawy określa wymagania dla trumny i urny. Trumna składana do grobu powinna być zrobiona z materiałów umożliwiających mineralizację zwłok lub szczątków ludzkich, a trumna przeznaczona do spopielenia zwłok lub szczątków ludzkich powinna być palna w całości, a podczas palenia nie powinny powstawać substancje szkodliwe dla zdrowia ludzkiego lub zagrażające środowisku naturalnemu. Natomiast urna musi być przeznaczona wyłącznie do przechowywania popiołów ludzkich i zabezpieczona przed ich rozsypaniem. Szczegółowe wymagania w tym zakresie zostaną określone w akcie wykonawczym do projektowanej ustawy.

Powieleniem przepisów obowiązującej ustawy jest co do zasady to, iż zwłoki nie mogą być chowane przed upływem 24 godzin od stwierdzenia zgonu. Obowiązujące przepisy zmierzają do zapewnienia wystarczającego czasu na weryfikację stwierdzenia zgonu. Nie później niż po upływie 72 godzin od stwierdzenia zgonu zwłoki powinny być usunięte z miejsca, w którym nastąpił zgon celem pochowania lub w razie odroczenia terminu pochowania, złożone w domu pogrzebowym lub kostnicy do czasu pochowania.

Projekt ustawy przewiduje wyjątek dotyczący zwłok osób zmarłych, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że zmarły był zakażony wysoce zakaźnym i szczególnie niebezpiecznym drobnoustrojem chorobotwórczym powodującym zagrożenie dla zdrowia

publicznego. Celem wprowadzenia powyższego przepisu jest ograniczenie liczby osób mających kontakt ze zwłokami, stanowiącymi zagrożenie biologicznymi czynnikami chorobotwórczymi. Do chwili pochowania zwłoki powinny być przechowywane w taki sposób, by nie wywierały szkodliwego wpływu na otoczenie. Oznacza to w praktyce przechowywanie zwłok w temperaturze nie wyższej niż 4°C, aby spowolnić ich rozkład.

Projektowana ustawa zawiera także regulację wyjątkowej sytuacji, jaką jest przypadek masowej katastrofy lub klęski żywiołowej o wymiarach przekraczających wydolność miejscowych cmentarzy. W przypadku konieczności niezwłocznego pochowania znacznej liczby zwłok lub szczątków ludzkich jest możliwe ich pochowanie w grobie zbiorowym.

Projekt ustawy zawiera upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw zdrowia do określenia, w drodze rozporządzenia, wymagań sanitarno-technicznych, jakim powinny odpowiadać miejsca przechowywania zwłok i szczątków ludzkich, w tym warunków i sposobu przechowywania zwłok i szczątków ludzkich, sposobu postępowania ze zwłokami i szczątkami ludzkimi, w tym warunków sanitarnych przeprowadzania balsamowania i konserwowania zwłok, warunków i sposobu pochowania zwłok, szczątków ludzkich i popiołów ludzkich oraz wymagań sanitarno-technicznych, jakim powinien odpowiadać przewóz zwłok, szczątków ludzkich i popiołów ludzkich, w tym warunków i sposobu ich przewozu.

Regulacjami, które będą stosowane w wyjątkowych przypadkach, są przepisy dotyczące zdarzenia radiacyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (Dz. U. z 2019 r. poz. 1792, z późn. zm.) oraz stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii w rozumieniu ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, z późn. zm.). W tych sytuacjach mogą pojawić się zwłoki wywierające szkodliwy wpływ na otoczenie przez promieniowanie jonizujące lub biologiczne czynniki chorobotwórcze.

Aby zapobiegać zagrożeniom w przypadku wystąpienia zdarzenia radiacyjnego w rozumieniu art. 3 pkt 55 ustawy z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe, wojewoda we współpracy z państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym, w przypadku skażenia radioaktywnego zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich, może nakazać, w drodze decyzji administracyjnej, szczególny sposób i tryb transportu, przechowywania, pochowania lub ekshumacji zwłok lub szczątków ludzkich. Dodatkowo w projektowanej ustawie zamieszczono upoważnienie dla ministra właściwego do spraw środowiska do określenia,

w drodze rozporządzenia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, sposobu postępowania ze zwłokami, szczątkami ludzkimi lub popiołami ludzkimi skażonymi radioaktywnie, mogącymi powodować szkodliwy wpływ na otoczenie, mając na uwadze ochronę środowiska naturalnego i bezpieczeństwo zdrowotne ludzi.

Projekt ustawy przewiduje upoważnienie ustawowe w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, na obszarze województwa lub jego części, w tym na akwenach portowych, dla wojewody, na wniosek państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, do określenia, w drodze rozporządzenia (aktu prawa miejscowego), warunków i sposobu transportu, przechowywania, pochowania i ekshumacji zwłok lub szczątków ludzkich, innych niż określone w aktach wykonawczych do projektowanej ustawy.

Natomiast w przypadku ogłoszenia stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii na obszarze więcej niż jednego województwa, w świetle projektowanej ustawy minister właściwy do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej, po zasięgnięciu opinii Głównego Inspektora Sanitarnego, w drodze rozporządzenia, również może określić inne niż w aktach wykonawczych do projektowanej ustawy warunki i sposób transportu, przechowywania, pochowania i ekshumacji zwłok lub szczątków ludzkich.

Zabezpieczeniem przed inną sytuacją wyjątkową jest upoważnienie dla państwowego powiatowego inspektora sanitarnego lub państwowego granicznego inspektora sanitarnego do nakazania, decyzją administracyjną, szczególnego trybu transportu, przechowywania, pochowania lub ekshumacji zwłok i szczątków ludzkich, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że zmarły był zakażony wysoce zakaźnym i szczególnie niebezpiecznym drobnoustrojem chorobotwórczym powodującym zagrożenie dla zdrowia publicznego.

Utrzymaną w projektowanej ustawie formą pochowania jest pogrzeb na morzu. Jest to rozwiązanie awaryjne przewidziane dla osób zmarłych na jednostkach pływających będących na pełnym morzu, gdy nie ma możliwości przekazania zwłok na ląd w przeciągu 48 godzin i jednostka pływająca nie posiada odpowiednich urządzeń pozwalających na powstrzymanie lub spowolnienie rozkładu zwłok do chwili wejścia do portu. Projekt powiela tu rozwiązania obowiązującej ustawy, zezwalając na zatopienie w takim przypadku ciała osoby zmarłej w morzu. Konsultacje przeprowadzone w Ministerstwie Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej oraz w Dowództwie Marynarki Wojennej wskazują, że po 1945 r. nie było przykładu takiego pogrzebu dokonanego na jednostkach pływających pod polską banderą.

W projekcie ustawy określono sposób postępowania dotyczący wydobycia zwłok lub szczątków ludzkich z wody. Obecnie jest to zagadnienie nieuregulowane i budzące wątpliwości kompetencyjne. Nie mają tu bowiem zastosowania przepisy dotyczące postępowania ze zwłokami osób zmarłych w miejscach publicznych. Po przeprowadzeniu analizy możliwości i zakresu działań poszczególnych służb, prowadzących działania na obszarach morskich RP, stwierdzono, że do podejmowania zwłok z wody najlepiej wyposażona i dysponująca odpowiednią liczbą jednostek na całym polskim wybrzeżu – jest Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (SAR) – która, zdaniem projektodawcy, powinna pełnić rolę koordynacyjną. Albowiem w przypadku, kiedy inne jednostki, tj. podległe lub nadzorowane przez Ministra Obrony Narodowej, Państwowa Straż Pożarna, Policja lub Straż Graniczna mają techniczne możliwości podjęcia lub transportu zwłok lub szczątków ludzkich – powinny one udzielić niezbędnej pomocy SAR. Z uwagi na brak wyposażenia SAR w sprzęt nurkowy, jednostki te powinny udzielić pomocy w szczególności jeżeli do wydobycia zwłok lub szczątków ludzkich na powierzchnię niezbędne jest użycie sprzętu nurkowego. Wydobycie i przewóz zwłok lub szczątków ludzkich na ląd należy wykonywać we współpracy z Policją, Prokuraturą i Państwową Inspekcją Sanitarną.

Natomiast w odniesieniu do wód śródlądowych działania będzie podejmować, zgodnie z obecną praktyką, Policja lub Państwowa Straż Pożarna.

Działania każdej ze służb w zakresie wydobywania zwłok i szczątków ludzkich z wody oraz ich transportu na ląd nie powinny jednocześnie kolidować z innymi zadaniami o wyższym priorytecie realizacji, w szczególności ratowaniem zdrowia i życia ludzkiego. Szczegóły współpracy i udzielania pomocy SAR przez inne jednostki zostaną określone w drodze rozporządzenia Rady Ministrów.

W projekcie ustawy zawarto ponadto upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu postępowania w przypadku znalezienia zwłok lub szczątków ludzkich na obszarach morskich lub wodach śródlądowych, w tym ich warunki i sposoby wydobywania zwłok i szczątków ludzkich z wody oraz ich transportu na ląd.

### **Międzynarodowy przewóz zwłok, szczątków ludzkich i popiołów ludzkich**

W rozdziale „Międzynarodowy przewóz zwłok, szczątków ludzkich i popiołów ludzkich” reguluje się aspekty międzynarodowego przewozu zwłok, szczątków ludzkich i popiołów ludzkich. Konieczność uwzględnienia zobowiązań dotyczących międzynarodowego transportu zwłok wynika z umów międzynarodowych. Zalecane jest przystąpienie do

konwencji Rady Europy podpisanej w Strasburgu w dniu 26 października 1973 r., upraszczającej formalności administracyjne związane z repatriacją zwłok.

Wprowadza się wyraźny przepis mówiący, iż zwłoki, szczątki ludzkie lub popioły ludzkie można sprowadzić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu ich pochowania albo w przypadku przekazania ich uczelni do celów naukowych lub dydaktycznych. Przepis ten zmierza do ograniczenia zjawiska nazywanego potocznie „turystyką pogrzebową”. Chodzi tu o przypadki sprowadzania do Rzeczypospolitej Polskiej z krajów ościennych, zwłaszcza z zachodniej granicy, zwłok celem dokonania ich pielęgnacji, balsamowania, niekiedy spopielenia, a następnie wywożenia ich z powrotem. Praktyka taka powoduje zwiększenie liczby osób mających kontakt ze zwłokami oraz niepotrzebne przewozy.

Aby sprowadzić zwłoki, szczątki ludzkie lub popioły ludzkie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej należy uzyskać pozwolenie starosty właściwego ze względu na planowane miejsce pochówku. Pozwolenie to ma zapobiec sprowadzaniu zwłok bez zapewnionego miejsca pochówku. Starosta wydaje pozwolenie po uzyskaniu opinii właściwego miejscowo państwowego inspektora sanitarnego.

O pozwolenie wystąpić mogą osoby uprawnione lub obowiązane do pochowania określone przepisami projektowanej ustawy. Ze względu na pilny charakter sprawy, pozwolenia powinny być wydawane w terminie nie dłuższym niż 3 dni od dnia złożenia wniosku. Do wniosku o wydanie pozwolenia składający będzie musiał dołączyć odpis aktu zgonu wraz z tłumaczeniem przysięgłym na język polski oraz pełnomocnictwo do działania, jeżeli zostało wydane. W odróżnieniu od obowiązujących przepisów nie będzie wymagane zaświadczenie polskiego konsula w państwie, z którego przewóz ten ma nastąpić, stwierdzającego brak przeszkód do wwiezienia zwłok i szczątków na teren Rzeczypospolitej Polskiej. Zrezygnowano z wymaganego obecnie zaświadczenia konsula ze względu na jego wyłącznie formalny charakter.

Opinia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego ma zabezpieczyć przed sprowadzeniem do Rzeczypospolitej Polskiej zwłok osoby zmarłej w przebiegu choroby zakaźnej i zawleczenia jej tym samym na teren kraju. W projektowanych przepisach zaproponowano, aby w przypadku wątpliwości, co do dokumentu, w tym dotyczących przyczyny zgonu, państwowy powiatowy inspektor sanitarny mógł zwrócić się z zapytaniem do ministra właściwego do spraw zagranicznych w celu potwierdzenia przez właściwe służby

konsularne prawdziwości, kompletności lub zgodności dokumentu z prawem państwa, z którego zwłoki, szczątki ludzkie lub popioły ludzkie mają zostać sprowadzone.

Projekt ustawy przewiduje rozwiązanie, że jeżeli osoba zmarła poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przebiegu lub podejrzeniu przebiegu choroby zakaźnej stanowiącej szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej można sprowadzić wyłącznie jej popioły. Ma to z jednej strony ułatwić kultywowanie pamięci o zmarłym, a z drugiej zapobiec zawleczeniu choroby zakaźnej. W takim przypadku opinia państwowego powiatowego inspektora sanitarnego nie jest wymagana.

Ze względu na możliwość rozkładu zwłok w trumnie podczas sprowadzania, utrzymany jest istniejący w obowiązującej ustawie zakaz otwierania trumny ze zwłokami lub szczątkami ludzkimi. Wyjątkiem są tylko sytuacje, gdy otwarcie jest niezbędne dla celów sądowych, dochodzenia przyczyny zgonu, dla dokonania spopielenia, gdy zwłoki lub szczątki ludzkie są przekładane do trumny przeznaczonej do spopielenia, oraz dla identyfikacji osoby zmarłej na pisemny wniosek najbliższej rodziny lub podmiotów uprawnionych do pochówku. Otwarcie trumny ze zwłokami lub szczątkami ludzkimi mogą przeprowadzić, jedynie w kostnicy lub domu pogrzebowym, krematorium, prosektorium, zakładzie lub pracowni patomorfologii i medycyny sądowej, osoby uprawnione odpowiednio przez właściciela lub prowadzącego ww. obiekty i przeszkolone w tym zakresie. Zakaz otwierania trumny nie dotyczy zwłok i szczątków ludzkich sprowadzanych do celów naukowych lub dydaktycznych.

Ponieważ okres po 1989 r. przyniósł zwiększenie obecności zagranicznej Wojska Polskiego, projekt ustawy zawiera wyłączenie stosowania przepisów dotyczących dokumentu przewozowego dla zwłok w przypadku zwłok i szczątków ludzkich żołnierzy i pracowników wojska kierowanych do służby i pracy poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Praktyka misji zagranicznych wskazuje, że często nie jest możliwe zachowanie wymogów „cywilnych”. Dlatego też w projekcie ustawy nadaje się Ministrowi Obrony Narodowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia upoważnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, specjalnych przepisów w zakresie sprowadzania do kraju zwłok i szczątków ludzkich żołnierzy i pracowników wojska kierowanych do służby i pracy poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa przewiduje także, że w przypadku sprowadzania zwłok lub szczątków ludzkich żołnierzy lub pracowników wojska kierowanych do służby lub pracy poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej wniosek o pozwolenie na sprowadzenie zwłok składa

przełożony osoby, która zmarła, a opiniuje wojskowy inspektor sanitarny właściwy dla macierzystej jednostki wojskowej osoby zmarłej.

Do celów przewozu zwłok lub szczątków ludzkich przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej należy podczas kontroli granicznej przedstawić odpis aktu zgonu wraz z tłumaczeniem przysięgłym na język polski oraz dokument przewozowy dla zwłok. Podczas przewozu zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zabronione jest otwieranie trumny, w szczególności w celu balsamowania, konserwowania zwłok lub ich spopielenia. Zakaz ten ma ograniczyć ilość osób stykających się ze zwłokami i zapobiec wspomnianej już „turystyce pogrzebowej”. Dopuszczono jedynie możliwość przewozu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej popiołów osoby, która zmarła na chorobę zakaźną, określoną w projektowanej ustawie.

Wywóz zwłok lub szczątków ludzkich poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej następuje po sprawdzeniu przez właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego spełnienia przez trumnę i środek transportu wymagań sanitarno-technicznych. Regulacja ta ma na celu uchronienie osób postronnych i załogi środka transportu przed kontaktem ze zwłokami będącymi w stanie ich rozkładu na skutek niszczącego działania bakterii gnilnych i endogennych procesów enzymatycznych. W przypadku śmierci w przebiegu lub podejrzeniu przebiegu choroby zakaźnej stanowiącej szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego, możliwy jest tylko wywóz popiołów ludzkich.

Projekt ustawy przewiduje upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw wewnętrznych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu i trybu wydawania wymaganych pozwoleń i opinii, uwzględniając konieczność zapewnienia sprawnej i przejrzystej procedury uzyskiwania pozwoleń na przewóz zwłok, szczątków ludzkich i popiołów ludzkich.

### **Zakładanie, rozszerzanie, utrzymywanie i likwidacja cmentarzy oraz zarządzanie nimi**

Cmentarze będą mogły być zakładane jedynie przez gminy, związku międzygminne, kościoły i związku wyznaniowe. Przepisy nie będą pozwalały na zakładanie cmentarzy przez inne podmioty (z odpowiednim wyjątkiem w odniesieniu do cmentarzy wojennych). W przypadku cmentarzy komunalnych (prowadzonych przez gminy i związki międzygminne) pobieranie opłaty za usługi związane z pochowaniem zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich lub utrzymaniem cmentarza będzie obowiązkowe – wynika to z konieczności racjonalnego gospodarowania majątkiem publicznym. Wysokość opłat nie będzie mogła



przekraczać faktycznych kosztów ponoszonych przez właściciela cmentarza w związku z wykonywaniem tych usług i utrzymaniem cmentarza. Celem regulacji jest zapobieganie powstawaniu cmentarzy komercyjnych, z tego powodu regulacje nie wyłączają możliwości zrezygnowania z pobierania opłat przez kościół lub związek wyznaniowy. Przepisy nie uniemożliwiają również uzależnienia wysokości opłat w zależności od tego, czy zmarły należał do kościoła lub związku wyznaniowego będącego właścicielem cmentarza. Jednocześnie zdaniem projektodawcy regulamin cmentarza, wraz z informacją o wysokości opłat powinien obowiązkowy i publicznie dostępny.

Projektowana ustawa nie reguluje, w świetle postanowień Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, spraw należących do sfery prawa wewnętrznego kościołów lub innych związków wyznaniowych. Uprawnienia i obowiązki wprowadzane w projektowanej ustawie dotyczące kościołów i innych związków wyznaniowych jako właścicieli cmentarzy, mają na celu, jak w przypadku pozostałych adresatów projektowanej ustawy, zapewnienie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego w związku z funkcjonowaniem cmentarzy oraz chowaniem zmarłych.

#### Obowiązek zapewnienia możliwości pochowania zmarłych

Realizując zalecenia Najwyższej Izby Kontroli z kontroli Nr P/16/087 „Zarządzanie cmentarzami komunalnymi”, w projekcie ustawy wprowadzono możliwość lokalizacji cmentarza komunalnego poza granicami gminy, której społeczności ma on służyć, z jednoczesnym wprowadzeniem obowiązku zawarcia porozumienia między zainteresowanymi gminami określającego wzajemne prawa i obowiązki wynikające z założenia i utrzymywania cmentarza.

Gmina ma obowiązek zapewnienia możliwości pochowania zmarłych. W przypadku, w którym na terenie danej gminy nie ma cmentarza, a jego założenie jest niemożliwe lub z innych względów nieuzasadnione (np. ze względu na niewielką liczbę mieszkańców), gmina będzie miała obowiązek skorzystać z jednej z trzech możliwości:

- 1) gmina może założyć cmentarz na terenie innej gminy. W takim przypadku gmina zakładająca cmentarz oraz gmina, na terenie której znajdować się będzie cmentarz zawierają porozumienie określające wzajemne prawa i obowiązki wynikające z założenia i utrzymywania cmentarza. Utrzymanie, zamknięcie i likwidacja takiego cmentarza oraz zarządzanie nim należy do gminy, która go założyła;

- 2) gmina może powierzyć prowadzenie cmentarza innej gminie na podstawie porozumienia międzygminnego określającego wzajemne prawa i obowiązki gmin wynikające z założenia i utrzymywania cmentarza;
- 3) gmina może zawrzeć z kościołem lub związkiem wyznaniowym umowę, w której zobowiąże się do uczestniczenia w kosztach utrzymania cmentarza wyznaniowego. Umowa określa wysokość udziału gminy w kosztach utrzymania cmentarza. W takim przypadku, kościół lub inny związek wyznaniowy jest obowiązany umożliwić pochowanie zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich na cmentarzu wyznaniowym będącym jego własnością bez względu na przynależność osoby zmarłej do danego kościoła lub innego związku wyznaniowego.

Skorzystanie z każdej z opisanych powyżej możliwości, będzie wymagało zgody podmiotu, z którym zawierane będzie porozumienie lub umowa. Przepisy nie będą stanowiły podstawy do zobowiązania innej gminy lub kościoła czy innego związku wyznaniowego do podjęcia współpracy z gminą. W przypadku, w którym zawarcie takiej umowy lub porozumienia okaże się niemożliwe, gmina będzie zobowiązana do podjęcia działań zmierzających do założenia cmentarza na swoim terytorium.

W kwestii opłat za usługi cmentarne i pogrzebowe, która również była przedmiotem ww. kontroli Najwyższej Izby Kontroli, projekt ustawy nakłada na właściciela cmentarza obowiązek opracowania i podania do publicznej wiadomości regulaminu organizacyjnego cmentarza, określającego co najmniej sposób funkcjonowania cmentarza oraz zawierającego katalog usług wraz z wysokością opłat za świadczone przez niego usługi, w tym opłat za pochowanie zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich. W przypadku gminy, biorąc pod uwagę ustrój jej organów, regulamin organizacyjny cmentarza komunalnego będzie miał formę uchwały rady gminy.

Właściciel cmentarza w świetle projektowanej ustawy może powierzyć zarządzanie cmentarzem innemu podmiotowi, co uwzględni stosowaną czasami obecnie praktykę.

#### Własność nagrobków

Wszelkie groby, nagrobki, grobowce i inne kompozycje architektoniczne wzniesione na terenie cmentarza, będą własnością właściciela cmentarza, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z prawa do grobu i prawa rezerwacji miejsca pochówku. Przyjęcie takiej zasady uzależnione jest co najmniej z dwóch istotnych powodów.

Po pierwsze, w prawie cywilnym własność nieruchomości rozciąga się na rzecz ruchomą, która została połączona z nieruchomością w taki sposób, że stała się jej częścią składową (art. 191 KC). Stworzenie wyjątku powodowałyby liczne wątpliwości interpretacyjne i przez to nie pełniłoby wystarczającej funkcji gwarancyjnej jako że nie sposób byłoby wskazać jednoznacznej granicy pomiędzy zakresem obowiązywania wyjątku a zasadą ogólną.

Po drugie, prawo kultu pamięci po osobie zmarłej zostało zagwarantowane prawem do grobu (oraz, w odniesieniu do miejsc pochówku) prawem rezerwacji miejsca pochówku. Przyznanie własności nagrobka i innych podobnych konstrukcji architektonicznych osobom, które je postawiły prowadziłyby jednak do sytuacji, w których likwidacja grobu lub usunięcie nagrobka (który np. ze względu na stan utrzymania powodujący zagrożenie bezpieczeństwa i ryzyko uszkodzenia innych nagrobków) wymagałoby od właściciela cmentarza czasochłonnych i potencjalnie kosztownych poszukiwań właściciela. Mając na względzie fakt, że te okoliczności najczęściej dotyczą nagrobków i innych konstrukcji architektonicznych wzniesionych kilkadziesiąt lat wcześniej, które od wielu lat nie były odwiedzane i konserwowane przez osoby, którym przysługiwało prawo do grobu, obowiązek takich poszukiwań wydaje się nadmierny i nieuzasadniony obiektywnymi względami.

#### Zakładanie cmentarzy i krematoriów

Niezależnie od podmiotu zakładającego cmentarz, cmentarze mogą być zakładane i rozszerzane wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Celem tej regulacji jest zapewnienie, że cmentarze zostaną ulokowane wyłącznie w miejscach, w których nie będą miały negatywnego wpływu na okolicę, a otoczenie pozwoli na zminimalizowanie ryzyka zagrożenia sanitarno-epidemiologicznego związanego z chowaniem zmarłych.

Trzeba przy tym zaznaczyć, że zgodnie z art. 6 pkt 9 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, z późn. zm.), zakładanie i utrzymywanie cmentarzy jest celem publicznym w rozumieniu tej ustawy, co skutkuje obowiązkiem stosowania w zakresie terenów, na których będą znajdować się cmentarze, przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczących lokalizowania inwestycji celu publicznego, z uwzględnieniem regulacji wynikających z projektowanej ustawy, do których należą regulacje dotyczące zakazu lokalizowania cmentarzy na niektórych obszarach oraz określające obowiązek ustanowienia pasa izolującego.

Projekt ustawy w zakresie lokalizowania cmentarzy wskazuje na bezpieczne odległości tych obiektów od studni, źródeł i strumieni, służących do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i na potrzeby gospodarcze, od zakładu produkującego lub przechowującego środki spożywcze, zakładu żywienia zbiorowego, budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku użyteczności publicznej, niepodłączonego do sieci wodociągowej oraz od ujęć wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi na cele zbiorowego zaopatrzenia, jak również na potrzeby budynku zamieszkania zbiorowego, zakładu żywienia zbiorowego, zakładu produkującego lub przechowującego środki spożywcze. Z opinii, przygotowanej przez Narodowy Instytut Zdrowia Publicznego – PZH, wynika, iż czynne cmentarze stanowią istotne zagrożenie dla bezpieczeństwa sanitarnego i negatywnie oddziałują na otoczenie. Stąd też projektowane ograniczenia nie dotyczą cmentarzy zamkniętych, co stanowi istotne doprecyzowanie dotychczasowych przepisów. Czynne cmentarze natomiast powinny być zlokalizowane w odległości:

- 1) 150 m od studni, źródeł i strumieni, służących do poboru wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi i na potrzeby gospodarcze;
- 2) 150 m od zakładu produkującego lub przechowującego środki spożywcze, zakładu żywienia zbiorowego, budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku użyteczności publicznej, niepodłączonego do sieci wodociągowej;
- 3) 500 m od ujęć wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi na cele zbiorowego zaopatrzenia i na potrzeby budynku zamieszkania zbiorowego, zakładu żywienia zbiorowego, zakładu produkującego lub przechowującego środki spożywcze.

W przypadku, kiedy dany teren jest zwodociągowany, odległość od zakładu produkującego lub przechowującego środki spożywcze, zakładu żywienia zbiorowego, budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku użyteczności publicznej – może zostać zmniejszona do 50 m.

Jednocześnie, wychodząc naprzeciw zgłaszanym przez stronę samorządową postulatom, które umożliwiłyby dalsze zmniejszanie odległości cmentarzy od zabudowy (i vice versa), jeżeli tylko od ma się do czynienia wyłącznie z kolumbariami, które nie stanowią (zgodnie z opinią NIZP-PZH) istotnego zagrożenia sanitarnego – proponuje się, aby w takich przypadkach odległość mogła wynosić 35 m. Informacja o lokalizacji powierzchni grzebalnej i powierzchni, na której lokalizowane mogą być tylko kolumbaria, mogłaby być opublikowana przez właściciela cmentarza w regulaminie cmentarza. Pozwoli to organom administracji na

wydawanie odpowiednich decyzji np. w zakresie pozwolenia na budowę. Odległość 35 m jest to minimalna odległość cmentarza od zabudowy, która występuje w reprezentatywnych regulacjach obcych. Jednocześnie zmniejszenie odległości poniżej 50 m, na terenach zwodociągowanych, pozwoli na uwolnienie powierzchni bądź to pod zabudowę, bądź to pod kolumbaria.

Przyjęte odległości odpowiadają ponadto występującej praktyce międzynarodowej i są spójne z rekomendacjami międzynarodowymi (WHO).

Kolejną regulacją w projektowanej ustawie jest nałożenie na właściciela cmentarza obowiązku niezwłocznego powiadomienia właściwego miejscowo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego oraz właściwego miejscowo wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska o stwierdzonych na cmentarzu zmianach, wskazujących na zaistnienie lub możliwość zaistnienia okoliczności, wskutek których teren cmentarza lub jego część przestanie spełniać określone w przepisach wymagania, w szczególności dojdzie do zmiany stosunków hydrologicznych lub hydrogeologicznych. Właściwy państwowy powiatowy inspektor sanitarny przez wydanie decyzji administracyjnej ma możliwość wyłączenia z dokonywania pochówków terenu cmentarza oraz wskazania działań, które mogą zostać podjęte w celu ochrony zdrowia publicznego. Po ustąpieniu okoliczności lub usunięciu zagrożenia dla zdrowia publicznego organ ten, na wniosek właściciela cmentarza, przywraca możliwość ponownego dokonywania pochówków na cmentarzu lub jego części. Jeżeli podjęte działania byłyby nieskuteczne lub powodowałyby niewspółmierne koszty, właściwy miejscowo państwowy powiatowy inspektor sanitarny, na wniosek właściciela cmentarza, może podjąć decyzję o zamknięciu cmentarza lub jego części.

### Cmentarze zamknięte

W myśl projektowanej ustawy cmentarze uznaje się za zamknięte po upływie 40 lat od dnia ostatniego pochowania. Od tego momentu chowanie zwłok nie jest możliwe – za wyjątkiem uzyskania na to zgody właściciela cmentarza, zaopiniowanej przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Celem przepisów jest uregulowanie statusu tzw. cmentarzy historycznych, na których nie dokonuje się już pochówków. Jednocześnie zamknięcie cmentarza nie oznacza jego likwidacji – ta dopiero staje się możliwa. Na właściciela cmentarza zamkniętego mogą być również nałożone przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego obowiązki takie jak dla cmentarzy czynnych. Mogą one wynikać np. z dużej liczby odwiedzających zamknięty cmentarz, a co za tym idzie np. konieczności

zapewnienia dostępu do wody czy odbioru odpadów, czy też ogrodzenia terenu. Jednocześnie zakończenie pochówków na danym cmentarzu nie może prowadzić do zaprzestania opieki nad grobami oraz prowadzenia ksiąg cmentarnych. Osobom zmarłym, niezależnie od czasu pochowania, w dalszym ciągu należy się poszanowanie ich godności oraz cześć. W przypadku nakładania przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w odniesieniu do cmentarzy zamkniętych, przewidziany jest również udział w postępowaniu Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków – w celu zapewnienia lepszej wymiany informacji pomiędzy organami administracji i podjęcia spójnych działań w odniesieniu do cmentarzy i grobów, które mogą mieć zabytkowy charakter.

### Likwidacja cmentarza

Zmiana przeznaczenia terenu, na którym jest prowadzony cmentarz, może nastąpić tylko w drodze zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie wcześniej niż 40 lat od dnia ostatniego pochówku zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich na tym cmentarzu. Termin ten gwarantuje mineralizację zwłok i szczątków ludzkich, a zatem eliminowane są podstawowe zagrożenia sanitarne. Jego skrócenie może mieć miejsce jedynie w wyjątkowych przypadkach, tj. jeżeli teren cmentarza jest zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przeznaczony na istotne cele publiczne, które nie mogą być zrealizowane w inny sposób. Decyzję w tym zakresie podejmuje wojewoda, po zasięgnięciu opinii właściwego miejscowo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego.

Decyzję o likwidacji cmentarza podejmują właściwe organy gminy bądź właściwej władzy kościoła lub innego związku wyznaniowego. Przed jej podjęciem konieczne jest sporządzanie sprawozdania, zawierającego podstawowe informacje o cmentarzu, a także informacje o grobach mających szczególny status (m.in. groby wojenne czy groby zabytkowe). Treść decyzji wraz ze sprawozdaniem przekazywana ma być wojewodzie, który miałby możliwość podjęcia decyzji o zakazie likwidacji cmentarza ze względu na szczególne wartości historyczne, krajobrazowe lub kulturowe cmentarza lub znajdujących się na jego terenie grobów oraz jeśli przeniesienie grobów lub budowli, nagrobków byłoby utrudnione, wymagało nieproporcjonalnie dużych nakładów lub wiązałoby się utratą ważnych ponadlokalnie walorów kulturowy, historycznych. Przekazywanie wojewodzie informacji ma również umożliwić wojewodzie określenie sposobu postępowania z grobami o szczególnym statusie – jeśli ten nie podjął decyzji o zakazie likwidacji. Projekt ustawy potwierdza, istniejący obecnie, zakaz

likwidacji grobów wojennych oraz zabytkowych. W uzasadnionych przypadkach mogą one zostać przeniesione.

Zgodnie z regulacją dotyczącą sposobu postępowania ze szczątkami ludzkimi i popiołami ludzkimi pochowanymi na terenie cmentarza w sytuacji jego likwidacji, szczątki ludzkie i popioły ludzkie pochowane na tym terenie powinny być przeniesione na inny cmentarz na koszt właściciela terenu zamkniętego cmentarza.

### Likwidacja grobu

W dalszej części projektowanej ustawy znalazły się przepisy regulujące kwestię likwidacji grobu. Ideą w tym przypadku było wprowadzenie jasnych procedur, zakładających możliwość łatwego uzyskania informacji o statusie danego grobu, a także wprowadzenie mechanizmów ochrony grobów o szczególnym statusie. Jednocześnie dopuszczając likwidację grobu, kierowano się dotychczasową praktyką oraz zasadą, iż mogą jej podlegać groby, nad którymi nikt nie sprawuje opieki i nie mają one szczególnego statusu.

Likwidacja grobu nie może nastąpić przed upływem czasu mineralizacji zwłok. Przyjmuje się, iż trwa to do 20 lat, stąd ustawa powieliła dotychczasowe regulacje, wprowadzając zakaz likwidacji grobu dopóki nie upłynie 20 lat od ostatniego pochowania. Przed likwidacją grobu przez właściciela cmentarza chroni wniesienie sprzeciwu wobec likwidacji, co może nastąpić nie wcześniej niż na 5 lat przed upływem terminu, w którym wygasa prawo do grobu (co do zasady 20 lat od pochówku lub wniesienia opłaty za przedłużenie prawa do grobu, chyba że dokonano umownego wydłużenia terminu, lub też jest to grób na cmentarzu wyznaniowym, gdzie obowiązują inne terminy), a najpóźniej przed likwidacją. Jeżeli cmentarz pobiera opłaty, wraz z wniesieniem sprzeciwu konieczne jest wniesienie opłaty.

Aby właściciel cmentarza mógł zlikwidować grób, konieczne będzie dokonanie przez niego adnotacji w księdze grobów o przeznaczeniu danego grobu do likwidacji.

Oprócz tego proponuje się wprowadzenie dodatkowych mechanizmów pozwalających na ochronę grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski oraz grobów osób zasłużonych dla RP. W przypadku tych dwóch grup grobów o szczególnym statusie, a także w przypadku grobów osób odznaczonych, właściciel cmentarza w terminie 30 dni od dnia, w którym dokonał adnotacji w księdze cmentarnej, o przeznaczeniu grobu do likwidacji, zobowiązany będzie do powiadomienia odpowiednio Prezesa IPN albo właściwego miejscowo wojewody o niezgłoszeniu sprzeciwu wobec likwidacji takiego grobu oraz niewniesieniu opłaty

za pochowanie zwłok, przez inne osoby, o ile opłata jest przewidziana w regulaminie cmentarza (jest to równoznaczne z wygaśnięciem prawa do grobu). Organy te mają wówczas możliwość zgłoszenia sprzeciwu wobec likwidacji. Wówczas w przypadku grobów osób odznaczonych polegają one wpisowi do ewidencji grobów osób zasłużonych dla RP. Prawo do grobu w przypadku wniesienia sprzeciwu wobec likwidacji przez Prezesa IPN albo wojewodę skutkuje nabyciem prawa do grobu przez te organy. Natomiast co do likwidacji grobu, dopiero w przypadku nie wniesienia sprzeciwu oraz po upływie 100 dni od upływu terminu, w którym właściciel cmentarza dokonał adnotacji w księdze grobów o przeznaczeniu grobu do likwidacji, możliwe jest dokonanie likwidacji grobu. Termin 100 dni wyznacza więc czas, w jakim uprawnione organy powinny podjąć działania zmierzające do ochrony grobów o szczególnym statusie – o ile podejmą taką decyzję.

**Tabela: Zasady likwidacji grobów.**

		<b>Cmentarz</b>	
		<b>Księgi cmentarne prowadzone w systemie teleinformatycznym; dostępne on-line</b>	<b>Księgi cmentarne niedostępne on-line (możliwe do 31.21.2024)</b>
<b>Grób</b>	<b>zwykły</b>	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja o przeznaczeniu grobu do likwidacji 3. Możliwość likwidacji grobu <b>od razu</b> po dokonaniu adnotacji	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej <b>ORAZ</b> oznaczenie grobu w sposób zwyczajowo przyjęty 3. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji
	<b>wojenny</b>	zakaz likwidacji	zakaz likwidacji
	<b>weterana walk o wolność i niepodległość Polski</b>	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej 3. 30 dni na zgłoszenie do IPN 4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>100 dni</b> od dokonania adnotacji	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej <b>ORAZ</b> oznaczenie grobu w sposób zwyczajowo przyjęty 3. 30 dni na zgłoszenie do IPN 4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji
	<b>osoby zasłużonej dla RP</b>	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej 3. 30 dni na zgłoszenie do wojewody	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej <b>ORAZ</b> oznaczenie grobu w sposób zwyczajowo przyjęty 3. 30 dni na zgłoszenie do



	4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>100 dni</b> od dokonania adnotacji	wojewody 4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji
<b>osoby odznaczonej</b>	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej 3. 30 dni na zgłoszenie do wojewody 4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>100 dni</b> od dokonania adnotacji	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu w sposób zwyczajowo przyjęty 3. 30 dni na zgłoszenie do wojewody 4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji
<b>murowany (w rozumieniu starej ustawy)</b>	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej 3. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu w sposób zwyczajowo przyjęty 3. Likwidacja możliwa w ciągu <b>1 roku</b> od dokonania adnotacji

Informacja o tym, kiedy likwidacja grobu jest możliwa (kiedy wygasa prawo do grobu), powinna zostać zamieszczona w księdze cmentarnej oraz rejestrze grobów i miejsc spoczynku – a więc powinna być dostępna publicznie. W efekcie pozwoli to podmiotom, którym przysługuje prawo do grobu w łatwiejszy sposób uzyskać informację o konieczności wniesienia opłat, a ponadto zmniejszy asymetrię informacyjną pomiędzy właścicielami cmentarza a podmiotami, którym przysługuje prawo do grobu. Powinno to zmniejszyć liczbę przypadków, w których grób likwidowany jest bez wiedzy tych ostatnich, często będących osobami zamieszkującymi w innych częściach kraju bądź za granicą. Likwidacja grobu jest bowiem na tyle doniosłą i nieodwracalną czynnością, że dokonana bez przejrzystych reguł i odpowiedniego poinformowania zainteresowanych, może budzić wiele kontrowersji, a także niepotrzebnych sporów sądowych, dotyczących naruszania dóbr osobistych rodziny zmarłego.

Jasne zasady co do możliwości likwidacji grobu, oprócz zmniejszenia ryzyka nadużyć i potencjalnych sporów sądowych, pozwolą ponadto właścicielom cmentarzy na lepsze zarządzanie przestrzenią grzebalną, a zatem ograniczy konieczność przeznaczania nowych terenów pod cmentarze. Do likwidacji grobów, nad którymi nikt nie sprawuje opieki, a które

nie podlegają szczególnej prawnej ochronie, motywować będzie również zasada, iż opłata za przedłużenie prawa do grobu, wnoszona jest jedynie pro futuro. Zakłada się, że będzie to miało również pozytywny skutek na regularność otrzymywania wpływów z opłat cmentarnych przez właścicieli cmentarza.

Projektowane przepisy nie naruszają autonomii Kościoła i innych związków wyznaniowych co do kształtowania zasad likwidacji grobów, o ile spełnione są podstawowe obowiązki informacyjne oraz zachowane jest bezpieczeństwo sanitarne.

### **Ewidencje osób pochowanych, grobów i miejsc spoczynku**

Aby umożliwić funkcjonowanie wprowadzonych mechanizmów ochrony grobów o szczególnym statusie, zapewnić osobom chcącym dbać o groby swoich bliskich informacje o lokalizacji i statusie danego grobu, uprościć procedury związane z pochówkiem, a także zapewnić optymalne wykorzystanie państwowych baz danych na potrzeby realizacji ustawowych obowiązków, konieczne jest stworzenie nowych rejestrów państwowych.

Proponuje się więc w pierwszej kolejności stworzenie rejestru grobów i miejsc spoczynku, w którym gromadzone będą dane zawarte w księgach cmentarnych. Jednocześnie wprowadzony zostanie obowiązek prowadzenia ksiąg cmentarnych w systemie teleinformatycznym. Według informacji pozyskanych w trakcie prac nad niniejszym projektem, ok. ¼ czynnych cmentarzy już dziś jest zarządzana przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego. Za stworzenie i prowadzenie rejestru odpowiedzialny byłby minister właściwy do spraw informatyzacji.

Drugim z proponowanych rejestrów, który miałby powstać, byłby rejestr cmentarzy i pozacmentarnych terenów spoczynku, w którym znalazłyby się informacje o lokalizacji i właścicielach danych cmentarzy. Rejestr pozwalałby na przypisanie grobów do poszczególnych cmentarzy i pozacmentarnych terenów spoczynku. Jego wprowadzenie ułatwiłoby również państwowej inspekcji sanitarnej kontrolowanie właścicieli cmentarzy, a także zniosłoby dzisiejszy stan faktyczny, w którym brak jest informacji o lokalizacji cmentarza na danym terenie – szczególnie w sytuacjach, kiedy na powierzchni ziemi brak jest widocznych oznak i pozostałości grobów lub miejsc spoczynku. Zapewni to lepszą ochronę tego typu miejsc oraz zlikwiduje asymetrię informacji w przypadku zmiany własności nieruchomości, na których znajdują się groby lub miejsca spoczynku.

Oba rejestry, w zakresie danych dotyczących osób zmarłych, byłyby rejestrami publicznymi (powszechna dostępność będzie jednak ograniczona ze względu na ochronę danych osobowych osób żyjących). Dzięki temu przewiduje się zwiększenie zainteresowania społeczeństwa grobami bliskich zmarłych, a także osób zasłużonych – co pozwoli na ich lepszą ochronę i zwiększenie wiedzy o samych zmarłych. Pozwoli to na umocnienie tożsamości rodzinnej, lokalnej i narodowej, co wpisuje się w realizowaną politykę budowy społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie bez nałożenia na właścicieli cmentarzy obowiązku prowadzenia ksiąg cmentarnych w systemie teleinformatycznym i przekazywania danych do rejestrów państwowych realizacja założonych celów nie byłaby możliwa w oczekiwanym wymiarze.

Od czasu powstania obowiązującej ustawy na znaczeniu zyskała problematyka ochrony danych osobowych. Z tego powodu projektowana ustawa szczegółowo wylicza zakres danych osobowych gromadzonych w księgach cmentarnych. Na poziomie ustawowym zostały wprowadzone dane, które są wpisywane do ksiąg cmentarnych, mimo że w większości, jako dane osób zmarłych, nie są to dane osobowe chronione przez przepisy o ochronie danych osobowych. Za chronione przez te przepisy należy jednak uznać dane żyjących rodziców oraz osób uprawnionych do pochowania (imiona i nazwiska). Aby katalog tych danych był zawarty w jednym przepisie i akcie prawnym, wszystkie dane i informacje wpisywane do ksiąg cmentarnych zostały ujęte w projektowanej ustawie, a nie przekazane do uregulowania w akcie wykonawczym, jak jest obecnie.

Zakres danych, zamieszczanych w księgach cmentarnych, został dostosowany do zakresu danych znajdujących się w karcie zgonu, a także do potrzeb wynikających z wprowadzonych mechanizmów ochrony grobów o szczególnym statusie. Stąd niezwykle istotne jest uzupełnienie informacji zamieszczanych w księgach cmentarnych m.in. o: adnotację o dziennej dacie, w której upływa 20 lat od dnia ostatniego pochowania lub dochowania, termin obowiązywania prawa do grobu, informacje o przysługującym prawie do grobu odpowiednio Prezesowi IPN albo wojewodzie w przypadku grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski oraz osób zasłużonych dla RP oraz grobów wojennych, oznaczenie o przeznaczeniu grobu do likwidacji, adnotację o wpisie nagrobka do rejestru zabytków lub ewidencji zabytków, adnotację o grobach wpisanych do ewidencji grobów weteranów walk o wolność i niepodległość Polski, adnotację o grobach osób odznaczonych, adnotację o grobach wpisanych do ewidencji grobów wojennych, adnotację o grobach wpisanych do ewidencji grobów osób zasłużonych dla RP. Zamieszczenie w księdze cmentarnej numeru PESEL

pozwole z kolei na połączenie danych w rejestrze grobów i miejsc spoczynku z danymi w innych państwowych bazach danych.

Właściciel cmentarza będzie zobowiązany do zapewnienia aktualności i prawidłowości danych zawartych w księgach cmentarnych i przekazywanych do rejestrów centralnych. Jednocześnie elektroniczna w projektowanym zakresie umożliwi właściwym organom w sposób zdalny przekazywać informacje np. dotyczące szczególnego statusu grobu.

W projekcie zdecydowano się również *explicite* wskazać, iż księgi cmentarne podlegają obowiązkowi archiwizacji zgodnie z przepisami ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164). Dotychczas praktyka w tym zakresie była różna.

### **Zasady sprawowania opieki nad grobami weteranów walk o wolność i niepodległość Polski**

Do kolejnego rozdziału projektu ustawy przeniesiono przepisy obecnie znajdujące się w ustawie z dnia 22 listopada 2018 r. o grobach weteranów walk o wolność i niepodległość Polski. Celem takiego zabiegu jest uregulowanie większości zagadnień związanych z grobownictwem w jednym akcie prawnym – co zapewni ich spójność oraz zwiększy świadomość istnienia szczególnych uregulowań, szczególnie wśród właścicieli cmentarzy. W efekcie

Jednocześnie, po 2 latach funkcjonowania ustawy, można było dokonać jej ewaluacji, również pod kątem wniosków *de lege ferenda*.

Według stanu na 19 maja 2021 r. w ewidencji prowadzonej przez Prezesa IPN, znajdowało się 1609 rekordów. Wydaje się to wciąż niewielką liczbą wobec bardzo szerokich kryteriów ustawowych, tj. osób, które walczyły o odzyskanie niepodległości Polski lub w bronie niepodległości i granic suwerennej Rzeczypospolitej Polskiej, biorąc udział w wojnach, działaniach zbrojnych i niepodległościowych oraz powstaniach narodowych w okresie od 1768 r. do 1963 r., a także funkcjonariuszy cywilnych władz powstań narodowych, administracji podziemnego Państwa Polskiego w okresie wojny 1939-1945, członków władz i Rządu Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie w latach 1939-1990, a także podziemnych niepodległościowych organizacji cywilnych w latach 1945-1956.

Również pod kątem realizacji skutków finansowych okazały się one zdecydowanie niższe od zakładanych. Od roku 2019 miały one wynosić 5,275 mln zł, zaś w rzeczywistości

wydatki na groby weteranów były realizowane przez IPN dopiero od 2020 r. i wyniosły wówczas 1,1 mln zł.

Stąd też, aby cele ustawy zostały zrealizowane, proponuje się, aby ewidencja grobów weteranów była prowadzona w systemie teleinformatycznym, zaś dane były zamieszczane w ewidencji grobów i miejsc spoczynku oraz księgach cmentarnych. W związku z tym, że ewidencja będzie publiczna, łatwiejsza stanie się ochrona tego typu grobów zarówno na poziomie cmentarza, jak również upowszechnienie wiedzy o lokalizacji grobów weteranów, co przełoży się zapewne na większe zaangażowanie organizacji społecznych w wyszukiwanie i opiekę nad tego typu grobami.

Do zmian względem obecnie obowiązujących przepisów należą również: uproszczenie mechanizmu weryfikacji, czy dany grób nie jest grobem wojennym, a także wskazanie *explicite*, iż IPN może pokrywać koszty opłat za pochowanie.

### **Zasady sprawowania opieki nad grobami osób zasłużonych dla RP**

Istotną nowością w ramach propozycji legislacyjnych jest wprowadzenie nowej kategorii grobów, znajdujących się pod opieką Państwa – grobów osób zasłużonych dla RP. Dotychczas Państwo Polskie nie miało możliwości objęcia ochroną grobów osób zasłużonych na innych polach aktywności niż działalność wojskowa, narodowowyzwoleńcza czy związana z walką o wolność (grobby wojenne i groby weteranów walk o wolność i niepodległość). Wydaje się przy tym, iż Państwo Polskie powinno dysponować instrumentami ochrony grobów zasłużonych naukowców, artystów, przedstawicieli kultury, zasłużonych działaczy społecznych czy też zasłużonych na polu cywilnym. Odpowiedź na tę potrzebę stanowi wprowadzenie nowej kategorii grobów szczególnie przez Państwo chronionych – komplementarnej wobec grobów weteranów walk o wolność i niepodległość.

Przesłanką do uznania danego grobu za grób osoby zasłużonej dla RP będą wybitne zasługi zmarłego dla Rzeczypospolitej Polskiej, z uwzględnieniem aktualnej wiedzy historycznej. Instytucja grobu osoby zasłużonej dla RP jest analogiczna do instytucji grobu weterana walk o wolność i niepodległość – z tą różnicą, że organem decyzyjnym w tym wypadku jest wojewoda.

Wojewoda będzie mógł z urzędu uznać dany grób za grób osoby zasłużonej dla RP, bądź też w procedurze związanej z likwidacją grobu osoby odznaczonej najwyższymi odznaczeniami państwowymi. W przypadku przeznaczenia grobu osoby odznaczonej do

likwidacji, właściciel cmentarza zobowiązany będzie powiadomić właściwego miejscowo wojewodę, który będzie miał możliwość (ale nie obowiązek), po zasięgnięciu opinii Prezesa IPN wpisania grobu do ewidencji grobów osób zasłużonych dla RP oraz wniesienia sprzeciwu wobec likwidacji grobu. W takim przypadku wojewoda będzie nabywał prawo do grobu. Mechanizm ten ma umożliwić łatwiejszą identyfikację grobów osób zasłużonych dla RP i zapobiec ich likwidacji.

## **Ekshumacje**

W rozdziale pt. „Ekshumacje” przewiduje się doprecyzowanie i poszerzenie katalogu celów uzasadniających przeprowadzenie ekshumacji. Według projektowanej ustawy ekshumacja może być dokonana w celu: oględzin sądowych lub lekarskich, naprawy grobu, pogłębienia lub przekształcenia grobu, pobrania materiału genetycznego celem ustalenia tożsamości zmarłego lub określenia pokrewieństwa, przeprowadzenia prac poszukiwawczych miejsc spoczynku osób, które straciły życie wskutek walki z narzuconym systemem totalitarnym lub wskutek represji totalitarnych lub czystek etnicznych w okresie od dnia 8 listopada 1917 r. do dnia 31 lipca 1990 r., przeniesienia szczątków ludzkich lub urny z popiołami ludzkimi do innego grobu oraz w innych uzasadnionych przypadkach.

Zgodnie z projektowaną ustawą, tak jak w obowiązujących przepisach, ekshumację przeprowadza się: na uzasadniony wniosek osoby posiadającej prawo do grobu, zgodnie z zarządzeniem prokuratora lub sądu, a także na podstawie decyzji państwowego powiatowego inspektora sanitarnego w przypadku likwidacji cmentarza.

Dodatkowo projekt ustawy daje możliwość przeprowadzenia ekshumacji na podstawie decyzji administracyjnej państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, w przypadku konieczności zapewnienia grobu, tj. w sytuacji wydania decyzji administracyjnej dotyczącej wyłączenia cmentarza lub jego części z dokonywania pochówków, w związku ze stwierdzonymi na cmentarzu zmianami wskazującymi na zaistnienie lub możliwość zaistnienia okoliczności, wskutek których teren cmentarza lub jego część przestanie spełniać określone w przepisach wymagania, w szczególności dojdzie do zmiany stosunków hydrologicznych lub hydrogeologicznych.

W świetle projektowanej ustawy ekshumację przeprowadza się także na wniosek Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz na uzasadniony wniosek upoważnionych przedstawicieli kościoła lub innego związku wyznaniowego w celach związanych z kultem religijnym.

Podobnie jak w obowiązujących przepisach, o wyrażenie zgody na ekshumację zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich wystąpić może osoba z kręgu osób uprawnionych do pochowania, składając uzasadniony wniosek.

Organem administracji publicznej decydującym o przeprowadzeniu ekshumacji jest właściwy miejscowo państwowy powiatowy inspektor sanitarny. Rozstrzyga on, w drodze decyzji administracyjnej, o dopuszczalności przeprowadzenia ekshumacji ze względu na ochronę zdrowia publicznego.

W projekcie ustawy wprowadzono przepis mówiący, iż jeżeli ekshumowana będzie urna z popiołami ludzkimi lub szczątki ludzkie po upływie dwudziestu lat od dnia pochowania, zgoda właściwego miejscowo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego nie jest wymagana.

Aby uzyskać zgodę państwowego powiatowego inspektora sanitarnego na ekshumację, wnioskujący będzie musiał przedstawić oświadczenie o możliwości przeprowadzenia ekshumacji wydane przez właściciela cmentarza, oświadczenie o innych osobach posiadających prawo do tego grobu, jeżeli są takie osoby, albo oświadczenie, że nie ma takich osób – w przypadku gdy wnioskodawcą jest osoba posiadająca prawo do grobu, oświadczenie o gotowości przyjęcia ekshumowanych zwłok, szczątków ludzkich lub popiołów ludzkich przez cmentarz, wydane przez właściciela cmentarza – w przypadku, gdy wnioskodawcą jest upoważniony przedstawiciel kościoła lub innego związku wyznaniowego, oraz odpis aktu zgonu osoby zmarłej. Przedstawienie tych dokumentów ma potwierdzić techniczną możliwość dokonania ekshumacji, zapobiec dokonaniu ekshumacji bez możliwości ponownego pochówku oraz potwierdzić dane identyfikujące osobę zmarłą.

Minister właściwy do spraw zdrowia został upoważniony ustawowo do określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru wniosku o uzyskanie zgody na przeprowadzenie ekshumacji oraz warunków i sposobu przeprowadzania ekshumacji zwłok i szczątków ludzkich.

### **Zasady prowadzenia działalności przedsiębiorców pogrzebowych**

Ustawa będzie wprowadzała ograniczenie w korzystaniu z konstytucyjnej gwarancji wolności działalności gospodarczej w branży pogrzebowej w zakresie prowadzenia krematoriów, domów pogrzebowych, przenoszenia i przewozu zwłok, ekshumacji zwłok zwanych dalej łącznie „działalnością w branży pogrzebowej”.

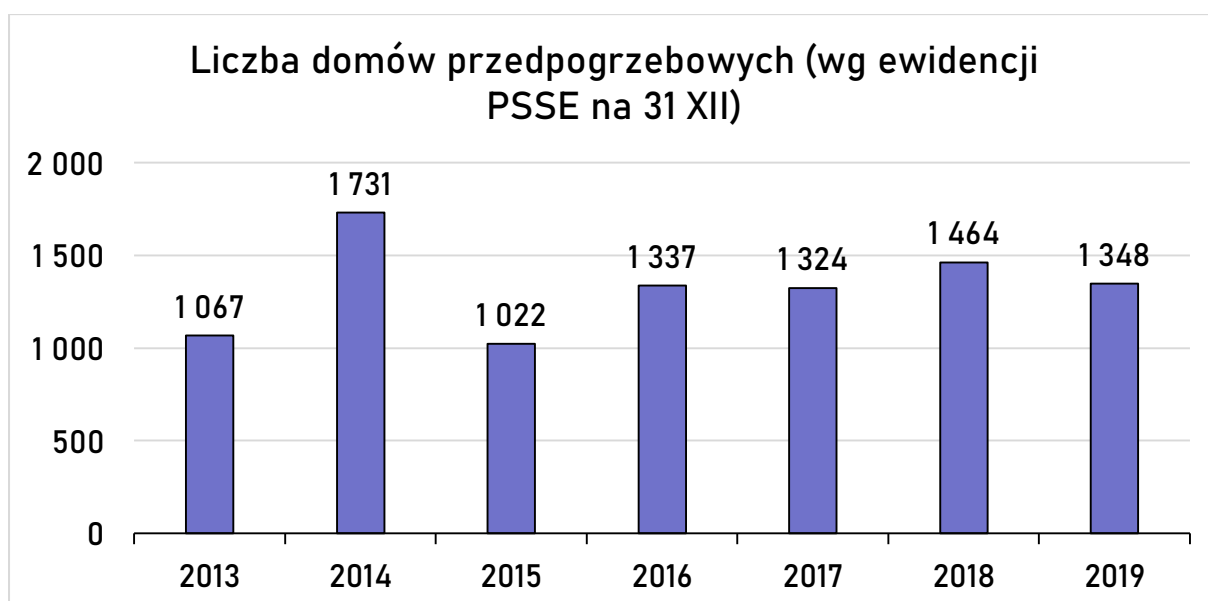
Wprowadzenie takiego ograniczenia uzasadnione jest szczególnym charakterem świadczonych w branży pogrzebowej usług. Po pierwsze ich wykonywanie wymaga wysokiego standardu troski o przestrzeganie zasad szacunku wobec zwłok, szczątków i popiołów ludzkich. Po drugie wykonywanie usług w branży pogrzebowej łączy się ze zwiększonym ryzykiem sanitarno-epidemiologicznym, którego minimalizowanie dzięki zachowaniu odpowiednich procedur i spełnienia odpowiednich warunków powinno być przedmiotem kontroli. Uchybienia w opisanych materiałach powinny móc skutkować pozbawieniem prawa do dalszego prowadzenia działalności. Także z perspektywy osób i podmiotów korzystających z usług przedsiębiorców pogrzebowych wprowadzenie publicznego rejestru zwiększy poczucie bezpieczeństwa.

Ze względu na ograniczoną liczbę warunków, których spełnienie jest niezbędne w celu podjęcia działalności gospodarczej w branży pogrzebowej oraz ze względu na to, że zasadniczym celem reglamentacji jest wprowadzenie możliwości kontrolowania spełnienia warunków przez działających przedsiębiorców, optymalną formą reglamentacji jest rejestr działalności regulowanej. Według sprawozdań MZ-46 „Sprawozdań z działalności w zakresie higieny komunalnej”, obejmujących wyniki kontroli prowadzonych przez powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne, skala naruszeń norm higieniczno-sanitarnych lub technicznych jest znikoma. W 2019 r. na 712 skontrolowanych domów przedpogrzebowych jedynie w 29 przypadkach (4,1%) stwierdzono zły stan techniczny lub higieniczno-sanitarny. Liczba ta była podobna również w latach poprzednich. Brakuje więc przesłanek uzasadniających regulacje wprowadzające dalej idące ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności przedsiębiorców.





Wprowadzenie rejestru działalności regulowanej, prowadzonego w formie elektronicznej ułatwi prowadzenie kontroli przez inspekcję sanitarną, zwiększając bezpieczeństwo sanitarno-epidemiologiczne kraju. Warto zwrócić uwagę, iż pomimo konieczności posiadania przez stacje sanitarno-epidemiologiczne ewidencji miejsc podlegających kontroli, w odniesieniu do domów przedpogrzebowych corocznie sprawozdawana ich liczba (w ramach sprawozdań MZ-46) podlega istotnym wahaniom, nie znajdującym uzasadnienia w czynnikach faktycznych (np. zmianie liczby przedsiębiorców). Świadczy to o potrzebie budowy wspólnych, pewnych baz danych inspekcji sanitarnej, służących m.in. prowadzeniu kontroli.



Wprowadzenie elektronicznego rejestru działalności regulowanej umożliwi ponadto stworzenie elektronicznych usług dla przedsiębiorców pogrzebowych np. związanych z dostępem do elektronicznych kart zgonu w części potrzebnej do pochówku, czy też w celu zdalnej obsługi wniosków o zasilek pogrzebowy, składanych drogą elektroniczną.

Wprowadzenie rejestru działalności regulowanej może potencjalnie nieść pozytywne efekty dla sektora finansów publicznych – z uwagi na ograniczenie działalności w tzw. „szarej strefie”, na której istnienie wskazuje Centrum Analiz Legislacyjnych i Polityki Ekonomicznej (CALPE) w raporcie „Branża pogrzebowa w Polsce. Diagnoza i wyzwania” z 2019 r.

Prowadzenie rejestru nie będzie jednocześnie stanowić obciążenia Inspekcji Sanitarnej, która już obecnie prowadzi wykazy przedsiębiorców na potrzeby prowadzonych kontroli, a ponadto wprowadzenie formy elektronicznej zarówno wniosków, jak i samego rejestru, ułatwi zarządzanie danymi, ich wykorzystanie przez poszczególne stacje sanitarno-epidemiologiczne różnych szczebli oraz publikację. Sama czynność wpisu do rejestru nie będzie wymagała badania sytuacji przedsiębiorcy, zaś liczba przedsiębiorców w branży pogrzebowej nie jest duża. Zgodnie z Kwartalną informacją o podmiotach gospodarki narodowej w rejestrze REGON na koniec 2020 r. liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON, deklarujących prowadzenie działalności w podklasie 9603Z („Pogrzeby i działalność pokrewna”) wynosiła jedynie 3953 podmiotów. W latach 2016-2020 co roku rejestrowano przeciętnie 123 nowe podmioty.

### **Przepisy karne i administracyjne kary pieniężne**

W następnym rozdziale określono wymiar sankcji karnych i administracyjnych, związanych z niedopełnieniem nałożonych w ustawie obowiązków. Zgodnie z projektem kara grzywny będzie groziła za:

- 1) naruszenie zakazu likwidacji grobu;
- 2) naruszenie procedury likwidacji grobu;
- 3) naruszenie procedury likwidacji cmentarza.

Podkreślić należy, że przewidziane ustawą procedury likwidacji grobu i cmentarza służą nie tylko zapewnieniu bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, ale także ochronie wrażliwej sfery niemajątkowych praw związanych z kultem pamięci osoby zmarłej. Z tego względu likwidacja grobu lub cmentarza w sposób sprzeczny z ustawą może być uznana za czyn społecznie niepożądany uzasadniający nałożenie sankcji.

Kara pieniężna, zgodnie z ustawą, została przewidziana wobec właścicieli cmentarzy (oraz podmiotów zarządzających cmentarzem na podstawie umowy zawartej z właścicielem cmentarza), którzy nie wywiązują się ze swoich obowiązków obejmujących zapewnienie odpowiedniej infrastruktury na terenie cmentarza, sporządzenia i podania do publicznej wiadomości regulaminu cmentarza oraz prowadzenia ksiąg cmentarnych, zgodnie z wymogami ustawy. Ustawowe obowiązki w tym zakresie służą zapewnieniu bezpieczeństwa w przestrzeni publicznej, zapewniają przewidywalność działań podmiotów wykonujących zadania publiczne, zapobiegają nadużyciom w obrocie gospodarczym oraz pozwalają innym podmiotom publicznym na efektywne prowadzenie spójnej polityki wobec cmentarzy oraz grobów, zwłaszcza tych zasługujących na szczególną opiekę. Z tego względu ustawa przewiduje sankcje pozwalające na wyegzekwowanie tych obowiązków.

Kara pieniężna będzie również groziła przedsiębiorcom prowadzącym działalność w branży pogrzebowej, którzy prowadzą działalność bez wpisu do właściwego rejestru lub naruszają obowiązek prowadzenia ewidencji zwłok i szczątków ludzkich przeznaczonych do spopielenia. Celem sankcji jest zapewnienie możliwości sprawowania należytej kontroli nad prowadzeniem działalności gospodarczej w branży, która ze względu na swoją specyfikę, wymaga spełnienia szczególnych wymogów sanitarnych, ewidencyjnych oraz zapewnienia wysokiego standardu świadczenia usług i która, w tym zakresie, powinna podlegać kontroli ze strony upoważnionych do tego podmiotów.

Kara pieniężna będzie mogła również zostać nałożona za naruszenie zakazu likwidacji cmentarza ze względu na szczególne wartości historyczne, krajobrazowe lub kulturowe cmentarza lub znajdujących się na jego terenie grobów lub ze względu na ponadlokalne walory kulturowe i historyczne, a także za naruszenie procedury likwidacji cmentarza. Przepis ten pozwala na zachowanie cmentarzy, które pomimo braku statusu zabytku zasługują na utrzymanie i ochronę, a ponadto zapewnienie bezpieczeństwa sanitarnego. Przewidziane wysokie kary pieniężne mają mieć wpływ odstrasający i motywujący do właściwego postępowania w tak wrażliwych społecznie kwestiach, jak likwidacja cmentarza.

Kary pieniężne będą wymierzane, w drodze decyzji, przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, z uwzględnieniem zakresu naruszenia oraz dotychczasowej działalności podmiotu, a w przypadku likwidacji cmentarza – wojewodę. W sprawach dotyczących kar pieniężnych odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy działu III ustawy z dnia 29 sierpnia

1997 r. - Ordynacja podatkowa, z tym że uprawnienia organów podatkowych będą przysługiwać państwowemu powiatowemu inspektorowi sanitarnemu i wojewodzie.

### **Przepis końcowy**

W przepisie końcowym określono, iż ustawa wchodzi w życie w terminie określonym w ustawie - Przepisy wprowadzające ustawę o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Taki zabieg wynika z konieczności zapewnienia odpowiednich okresów dostosowawczych w zależności od konkretnego obowiązku.

\*\*\*

Zgodnie z art. 5 i art. 6 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.), projekt ustawy zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji.

Projektowana ustawa będzie miała wpływ na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Określone zostaną wymogi dla prowadzenia działalności przez krematoria. W dotychczasowym stanie prawnym takich wymogów nie było. Określone zostaną ponadto wymogi dla trumien i urn, co będzie oddziaływało na prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców działających do tej pory w warunkach braku regulacji. Mając na względzie powyższe, w projektowanej ustawie został zaproponowany przepis przejściowy, który ma zapobiec sytuacjom zaskoczenia po stronie przedsiębiorców oraz zagwarantować im czas na dostosowanie swoich działań do mających wejść w życie zmian.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, zgodnie z § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie należy wskazać, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.