

## 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 nieodzwoiercedlające 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 transport 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 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 transport 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 przyczyny powstały w zupełnie innej rzeczywistości prawnej, organizacyjnej i gospodarczej.

---

<sup>1</sup> Projekt nie przeszedł ścieżki legislacyjnej przed końcem VIII kadencji Sejmu. 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.

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 działacze 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 Pamięi 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 urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu;
- 5) zasady finansowania zadań związanych ze stwierdzaniem i dokumentowaniem zgonu;
- 6) podmioty uprawnione do zorganizowania pochówku zwłok, szczątków i prochów ludzkich;
- 7) zakres prawa do grobu;
- 8) zasady postępowania ze zwłokami, szczątkami i prochami ludzkimi,
- 9) zasady międzynarodowego transportu zwłok, szczątków i prochów 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, groby, ossaria, krypty, 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 i prochami 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 transportu zwłok, szczątków i prochów 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 lub prochy 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 przekonaniem 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, wyznaczającym podstawowe zasady określające status prawny kościołów i innych związków wyznaniowych. Wspomniane zasady zapewniają kościołom i innym związkom wyznaniowym swobodne i owocne realizowanie funkcji religijnych w społeczeństwie, możliwość zaspokajania potrzeb religijnych i rozwoju duchowego ich wyznawców.

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, budynek kultu religijnego, choroba szczególnie niebezpieczna i wysoce zakaźna, cmentarz, cmentarz komunalny, cmentarz wyznaniowy, dochowanie, dokument przewozowy dla zwłok, dom pogrzebowy, ekshumacja, grób, grób osoby odznaczonej, grób weterana walk o wolność i

niepodległość Polski, grób osoby zasłużonej dla Rzeczypospolitej Polskiej, grób zbiorowy, katakumba, kolumbarium, konserwowanie, koroner, kostnica, krematorium, krypta, likwidacja grobu, miejsce pochówku, miejsce spoczynku, międzynarodowy transport zwłok, pochowanie, powierzchnia grzebalna, preparat anatomiczny, prochy ludzkie, stan epidemii, stan zagrożenia epidemicznego, szczątki, uczelnia medyczna, urna, właściciel cmentarza, 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 lub prochów 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 lub prochy 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 lub prochy ludzkie, istotny jest podział przestrzeni, w której mogą znajdować się (lub się znajdują) zwłoki, szczątki lub prochy ludzkie. Zaproponowano tu zatem pojęcie grobu, jako wyodrębnionego miejsca przeznaczonego do złożenia, zwłok, szczątków lub prochów ludzkich, w tym nisza w ziemi katakumbach lub kolumbariach. Cechą wyróżniającą grób jest intencjonalność łącząca konkretne miejsce, w którym znajdują się zwłoki, szczątki i prochy 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. Ich alternatywą jest miejsce spoczynku, czyli miejsce, w którym zwłoki, szczątki i prochy 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 pochowania zwłok, szczątków lub prochów przynajmniej dwóch osób, w

którym pochowanie następuje przy ograniczeniu prawa do grobu osób uprawnionych, w szczególnych przypadkach określonych w ustawie, tj. kiedy dochodzi do pochowania przez gminę, kiedy z krematorium nie odebrano prochów ludzkich, w razie działań wojennych, masowej katastrofy lub klęski żywiołowej o wymiarach przekraczających wydolność miejscowych cmentarzy, a także w przypadku przeniesienia szczątków lub prochów 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 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 albo znajdujący się na gruncie będącym w użytkowaniu wieczystym kościoła lub innego związku wyznaniowego albo ich osób prawnych. 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 prochy zostały

dochowane do innych grobów lub też zwłoki, szczątki lub prochy 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. Jednocześnie, odpowiadając na potrzebę objęcia ochroną grobów żołnierzy i funkcjonariuszy z okresu 1918-39, którzy zginęli podczas pełnienia służby w obronie granic i bezpieczeństwa Rzeczypospolitej i jednocześnie często chowani byli przez daną jednostkę lub służbę na wydzielonych kwaterach lub cmentarzach (np. cmentarzach garnizonowych), znajdujących się w okresie przed 1990 r. pod opieką państwa (potem najczęściej skomunalizowanych), proponuje się, aby również groby tych osób zaliczać do kategorii grobów weteranów 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, transport przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub przywóz na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej zwłok, szczątków lub prochów ludzkich, oraz pojęcia ekshumacja, określonego jako wydobywanie zwłok, szczątków lub urny z prochami 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. 28b, art. 31 i art. 32



ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. z 2021 r. poz. 711) oraz jeżeli przepisy odrębne stanowią inaczej.

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. Wyjątki od stosowania art. 36 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 195) (dalej: ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej) dotyczą wyłączenia z pobierania opłat za zadania wykonane w ramach bieżącego nadzoru sanitarnego (art. 4 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej), do zakresu którego należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne. Katalog zadań wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, wpisujących się w nadzór bieżący obejmuje również zadania, które – w oparciu o odrębne przepisy – sprowadzają się do wydawania stosownych pozwoleń. Przy czym pozwolenia właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego wydawane na podstawie art. 14 ust. 1, art. 14 ust. 4 oraz art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych uznaje się za formę sprawowania kontroli przestrzegania przepisów określających reżim prawny dla przewozu zwłok i szczątków, sprowadzania zwłok i szczątków z zagranicy w celu pochowania oraz ekshumacji zwłok i szczątków. Zatem, opłaty są pobierane tylko w przypadku stwierdzenia podczas kontroli nieprawidłowości (art. 36 ust.2 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej).

Należy zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, za badania laboratoryjne oraz inne czynności wykonywane przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku ze sprawowaniem bieżącego i zapobiegawczego nadzoru sanitarnego pobiera się opłaty w wysokości kosztów ich wykonania. Opłaty ponosi osoba lub jednostka organizacyjna obowiązana do przestrzegania wymagań higienicznych i zdrowotnych. Przepis art. 36 ustawy nie tylko ma charakter przepisu szczególnego, regulującego zasady pobierania opłat za wskazane w tym przepisie czynności, lecz również sama opłata, o której mowa w tejże regulacji nie ma charakteru opłaty skarbowej.

Wysokość opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, odpowiada wysokości kosztów wykonania czynności związanych z realizowanym m.in. bieżącym nadzorem sanitarnym. Opłata, o której mowa w art. 36, biorąc pod uwagę sposób uregulowania jej wysokości, ma zatem charakter kompensujący koszty wygenerowane

realizacją danej czynności w ramach nadzoru sanitarnego. Dodatkowo, wskazać należy, że za czynności o charakterze stricte prewencyjnym, zabezpieczającym wynikające z kolei z art. 3 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej pobiera się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Do takich czynności przewidzianych projektowaną ustawą należą, m.in.:

- opiniowanie projektu planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie zakładania, rozszerzania i zamknięcia cmentarza,
- opiniowanie o dochowaniu zwłok, szczątków lub prochów ludzkich,
- wyrażenie zgody na pochowanie zwłok, szczątków lub prochów ludzkich w grobie, katakumbach lub w kolumbarium zlokalizowanych w budynku kultu religijnego lub na terenie przynależnym do budynku kultu religijnego,
- wydanie decyzji administracyjnej dot. wyłączenia z dokonywania pochówków teren cmentarza, na którym zaistniały zmiany stosunków hydrologicznych lub hydrogeologicznych, lub jego część,
- wydanie decyzji administracyjnej dot. możliwości ponownego dokonywania pochówków na cmentarzu lub jego części po ustąpieniu okoliczności lub usunięciu przyczyny zmian stosunków hydrologicznych lub hydrogeologicznych.

W tej części projektu znalazło się również wyłączenie stosowania przepisów projektowanej ustawy dotyczących przechowywania, ekshumacji oraz przewożenia zwłok, szczątków i prochów ludzkich nie stosuje się do zwłok, szczątków i prochów ludzkich pochodzących z badań archeologicznych i znalezisk archeologicznych, relikwii, zwłok, szczątków i prochów ludzkich przechowywanych w muzeach, oraz podmiotach, o których mowa w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, związanych z archeologią i ochroną dziedzictwa.

Proponuje się ponadto wyłączenie spod trybu ekshumacyjnego (ale nie transportu 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 zwłok. 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 u świadczeniodawcy, u którego osoba, której zgon ma być stwierdzony złożyła deklarację wyboru, o której mowa w art. 10 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o podstawowej opiece zdrowotnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1050), w przypadku, w którym ujawnienie zwłok nastąpiło w miejscu udzielania świadczeń przez tego świadczeniodawcę określonym w umowie o udzielanie świadczeń gwarantowanych w rodzaju podstawowa opieka zdrowotna i zgłoszenie ich ujawnienia nastąpiło w czasie udzielania tych świadczeń przez tego świadczeniodawcę, określonym w tej umowie.
- 2) lekarz udzielający świadczeń zdrowotnych w podmiocie wykonującym działalność leczniczą w rodzaju ambulatoryjne świadczenia zdrowotne, w którym zgon osoby ma być stwierdzony;

- 3) lekarz udzielający świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych w ramach hospicjum domowego albo zespołu długoterminowej opieki
- 4) 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;
- 5) lekarz udzielający świadczeń opieki zdrowotnej na rzecz podmiotu niewykonywającego działalności leczniczej w przypadku, gdy zgon nastąpił w tym podmiocie;
- 6) kierownik zespołu ratownictwa medycznego, o którym mowa w art. 36 ust. 4 i 5 oraz art. 36a ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2021 r. poz. 2053), albo lekarz systemu, ratownik medyczny, albo pielęgniarka systemu, o których mowa w art. 37 ust. 1 i art. 37a tej ustawy, 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 1-6 oraz w sytuacji, gdy osoby, o których mowa w pkt 1-6, mają wątpliwości, co do określenia przyczyny zgonu, a także w przypadku, o którym mowa w art. 44a ust. 2 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym.

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) lekarza, o którym mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1-4, gdy lekarz ten ma wątpliwości, co do określenia przyczyny zgonu;
- 2) dyspozytora medycznego, o którym mowa w art. 26 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym, jeżeli osoba, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5, zgłosi zaistnienie takiej potrzeby;
- 3) Policji;
- 4) Żandarmerii Wojskowej;
- 5) Straży gminnej;
- 6) prokuratora;
- 7) Państwowej Straży Pożarnej;
- 8) Służby Więziennej;
- 9) Straży Granicznej;
- 10) osoby kierującej domem pomocy społecznej lub inną placówką wsparcia z miejscami całodobowego pobytu, o których mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 1876 i 2369 oraz z 2021 r. poz. 794 i 803);
- 11) Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, o której mowa w ustawie z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie morskim (Dz. U. z 2020 r. poz. 680 oraz z 2021 r. poz. 234).

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 lub 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 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 pierwszorzędnym 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 urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu 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.

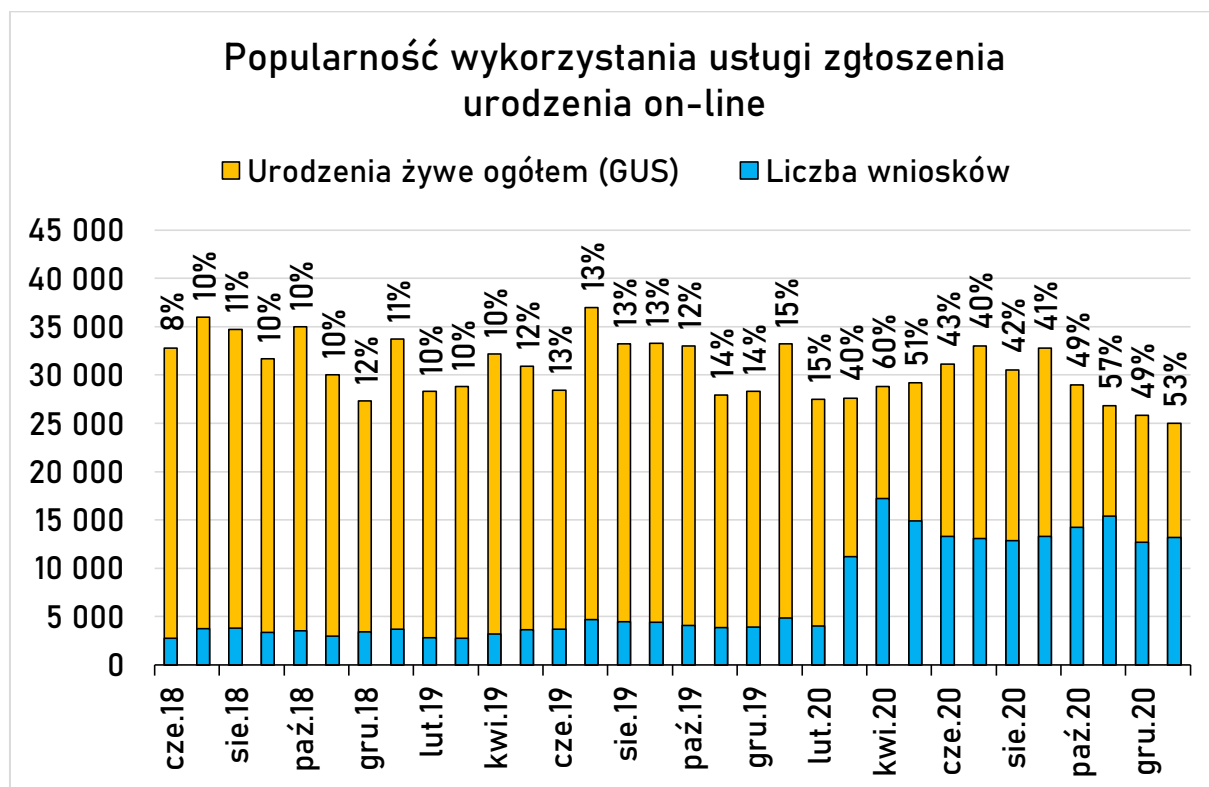
Bezpośrednie przekazywanie danych z kart zgonu do Urzędów Stanu Cywilnego pozwoli również na skrócenie czasu rejestracji zgonu, a co za tym idzie odnotowanie w systemach państwowych faktu zgonu konkretnej osoby. Zmniejszy to ryzyko nieuprawnionego posługiwania się danymi osób zmarłych, a także ograniczy 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 urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu – muszą mieć one postać dokumentu elektronicznego, którego treść nie może być zmieniana. Stąd też, na wypadek przypadku błędu dotyczącego:

- a) wystawienia karty zgonu dla niewłaściwej osoby,



b) zamieszczenia w karcie urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu danych kobiety, która nie urodziła dziecka, dla którego karta została wystawiona,

c) wystawienia karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu zamiast karty urodzenia,

d) zamieszczenia w karcie urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu płci dziecka, zamiast wskazania, że „ustalenie płci nie jest możliwe”,

wystawca karty zgonu albo karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu 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 udostępnianym bezpłatnie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych, sporządzony na piśmie utrwalonym w postaci elektronicznej dokument anulowania karty zgonu albo karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu.

Z kolei w przypadku stwierdzenia omyłkowego zamieszczenia w wystawionym dokumencie danych, które są istotne z punktu widzenia rejestracji stanu cywilnego (miejsce zgonu albo urodzenia, to czy płeć dziecka była ustalona) 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 z adnotacją o martwym urodzeniu, 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 niezbędnych potrzeb administracji państwowej, w szczególności służby zdrowia, Urzędów Stanu Cywilnego, inspekcji sanitarnej oraz statystyki publicznej. Dane teleadresowe podmiotów odpowiedzialnych za wystawienie kart umożliwią kontakt z wystawcą w przypadku stwierdzenia błędów, powzięcia wątpliwości co do prawidłowości danych, np. przez rodzinę, a wreszcie w przypadku konieczności uzyskania dodatkowych informacji o przyczynie zgonu przez koderę. 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. Z kolei w przypadku martwego urodzenia osoba odpowiedzialna za wystawienie karty zobowiązana będzie do wydania rodzicom wyciągu z 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 w 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 właściwym 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 albo martwe urodzenie, będą zobowiązani do:

- 1) w przypadku podejrzenia, że do zgonu mogła przyczynić się osoba trzecia lub zgon był wynikiem nieszczęśliwego wypadku albo samobójstwa — niezwłocznego powiadomienia o tym właściwego dla miejsca znalezienia zwłok prokuratora lub najbliższą jednostkę Policji, a w przypadkach zwłok znajdujących się na terenie jednostek wymienionych w art. 22a ust. 1 oraz osób, o których mowa w art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz. U. z 2021 r. poz. 195), powiadomienia także najbliższej jednostki organizacyjnej Żandarmerii Wojskowej;

- 2) w przypadku podejrzenia, że zgon nastąpił w przebiegu choroby zakaźnej stanowiącej szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego, w tym choroby szczególnie niebezpiecznej i wysoce zakaźnej albo istnieje takie podejrzenie – niezwłocznego podjęcia działań, o których mowa w art. 28a ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, a w przypadkach zwłok znajdujących się na terenie jednostek wymienionych w art. 22a ust. 1 oraz osób, o których mowa w art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, powiadomienia także wojskowego inspektora sanitarnego właściwego terytorialnie wojskowego ośrodka medycyny prewencyjnej.

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 w przypadku terenu jednostek wojskowych – Żandarmerię Wojskową. Może się również zdarzyć, iż na miejsce znalezienia zwłok zostaną wezwani funkcjonariusze Straży Gminnej.

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 w 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 po wystawieniu karty zgonu, prokurator, Policja, Żandarmeria Wojskowa lub Straż Gminna powinni zawiadomić o znalezieniu zwłok osoby o nieustalonej tożsamości gminę właściwą ze względu na miejsce znalezienia zwłok. W przypadku zgonu osoby o nieustalonej tożsamości przebywającej w podmiocie leczniczym albo w jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, po wystawieniu karty zgonu, za przekazanie zawiadomienia odpowiedzialny byłby kierownik podmiotu lub jednostki. Jednocześnie wskazano, iż to gmina jest zobowiązana do przekazania zawiadomienia Policji, Żandarmerii Wojskowej, Straży Gminnej albo prokuratora o znalezieniu zwłok do właściwego urzędu stanu cywilnego.

Natomiast jeżeli osoba stwierdzająca zgon albo martwe urodzenie 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. Zorganizowanie oraz finansowanie transportu 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 PZH – Państwowego Instytutu Badawczego, 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 wymagania 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 studiów wyższych w 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 z adnotacją, że dziecko urodziło się martwe,
- 3) w celu wydania odpisu karty zgonu w części przeznaczonyj do pochówku albo odpisu karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, w części przeznaczonyj do pochówku.

Kierownik urzędu stanu cywilnego będzie przetwarzał jedynie te dane, które są niezbędne do rejestracji stanu cywilnego. Natomiast wydawanie odpisu karty zgonu w części przeznaczonyj do pochówku nie będzie się wiązało z przetwarzaniem danych i służyć ma jedynie zapewnieniu dostępu do danych potrzebnych do przyjęcia zwłok, szczątków lub prochów 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 urzędu stanu cywilnego. 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. Z uwagi na konieczność ochrony danych osób żyjących (dane rodziców dziecka martwo urodzonego), w ramach publicznej usługi udostępniania danych potrzebnych do pochówku nie będą dostępne dane pochodzące z kart urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu. Elektroniczny dostęp do nich będzie możliwy wyłącznie dla przedsiębiorców prowadzących działalność w branży pogrzebowej, zarejestrowanych w rejestrze przedsiębiorców.

### **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 umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) posiada:
  - a) specjalizację w dziedzinie medycyny sądowej, patomorfologii, anestezjologii i intensywnej terapii lub medycyny ratunkowej albo
  - b) co najmniej 3-letni staż pracy w zawodzie lekarza oraz odbył szkolenie w zakładzie medycyny sądowej uczelni medycznej; do 3-letniego stażu pracy w zawodzie nie wlicza się czasu odbywania stażu podyplomowego.

Koronerem może być również lekarz będący w trakcie specjalizacji w dziedzinie medycyny sądowej, patomorfologii anestezyjologii i intensywnej terapii lub medycyny ratunkowej, po ukończeniu 2 roku szkolenia specjalizacyjnego i uzyskaniu zgody kierownika specjalizacji.

Wykaz i nabór na koronerów prowadzić ma wojewoda. Nabór dla lekarzy, podmiotów wykonujących działalność leczniczą i uczelni medycznych posiadających w swojej strukturze zakład medycyny sądowej organizowany ma być publicznie, zaś zawarcie umowy poprzedzać mają negocjacje z podmiotami, które zgłosiły zainteresowanie jej zawarciem. Wojewoda, przed zawarciem umowy będzie zobowiązany do zasięgnięcia opinii konsultanta wojewódzkiego w dziedzinie medycyny sądowej. Umowa uwzględniać ma w szczególności:

- sposób ponoszenia kosztów dojazdu do miejsca wezwania koronera,
- wskazanie miejsca przechowywania sporządzanych przez koronera protokołów zgonu,
- sposób pełnienia zastępstw, w przypadku przerwy w wykonywaniu przez danego lekarza czynności koronera,

oraz może uwzględniać posiadanie przez koronera narzędzi do elektronicznego dokumentowania i rejestrowania zgonu.

W wykazie koronerów wojewoda zamieszczać będzie dane koronera, w tym imię lub imiona i nazwisko, numer prawa wykonywania zawodu lekarza, adres poczty elektronicznej i numer telefonu, oznaczenie podmiotu leczniczego albo uczelni medycznej, obejmujące: nazwę, adres siedziby, oraz 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, informację o rozwiązaniu umowy o wykonywanie czynności koronera. Podmiot wzywający koronera poza informacją o wezwaniu powinien przekazać również inne istotne informacje, np. o ewentualnych czynnościach podjętych przez osoby zobowiązane do stwierdzenia zgonu oraz ustalenia przyczyny wezwania koronera. Obszerność i forma tych informacji uzasadnia posiadanie i udostępnienie dla podmiotów uprawnionych do wezwania koronera informacji zarówno o numerze telefonu, jak i adresie poczty elektronicznej, będących w dyspozycji koronera. Informacje te nie muszą odnosić się do adresu prywatnej poczty, czy prywatnego numeru telefonu danego lekarza, co pozostaje do



jego decyzji. Ponadto umowa zawierana z koronerem może uwzględniać posiadanie przez koronera narzędzi do elektronicznego dokumentowania i rejestrowania zgonu.

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

### **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 finansowanie ochrony zdrowia, o których mowa w art. 131c ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wydatki te obejmowałyby wynagrodzenie przysługujące za każdorazowe:

- 1) stwierdzenie zgonu w wysokości 1,41% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym przeprowadzenie tej czynności;
- 2) stwierdzenie zgonu i sporządzenie karty zgonu w wysokości 2,82% kwoty przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku kalendarzowym poprzedzającym przeprowadzenie tej czynności.

Finansowanie 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. 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 stwierdzenie każdego zgonu oraz sporządzenie protokołu zgonu i karty zgonu, a także w przypadku wezwania do martwego urodzenia i sporządzenie karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, 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, a w przypadku odstąpienia od wystawienia karty zgonu albo karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu 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 za dobę 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 ma wstrzymywać wypłatę wynagrodzenia w razie uzyskania informacji uzasadniających wątpliwości co do rzetelności danych zawartych w karcie zgonu do czasu wyjaśnienia przyczyny wystąpienia tych nieprawidłowości.

### **Prawo do organizacji pochówku**

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

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

Do pochowania zwłok, szczątków lub prochów 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 lub prochów żołnierzy zmarłych w czynnej służbie wojskowej lub, którzy polegli na terytorium Polski w wyniku działań o charakterze zbrojnym.

W ramach projektowanych przepisów proponuje się również uporządkowanie kwestii organizacji pogrzebów państwowych, regulowanej 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.

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.

Zaproponowane przepisy uporządkują problematykę pogrzebów państwowych,

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.

W pierwszej kolejności proponuje się definicję pogrzebu państwowego, tj. pogrzebu finansowanego w całości albo części ze środków budżetu państwa. Mogłoby to mieć miejsce wyłącznie w odniesieniu do 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 Sejmu oraz Senatu. Jednocześnie z inicjatywą organizacji pogrzebu państwowego mógłby wyjść Prezydent RP. O takiej inicjatywie Prezes Rady Ministrów byłby informowany przez Szefa Kancelarii Prezydenta RP.

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 niepochoowanych 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.

Oprócz tego proponuje się umożliwienie przekazywania zwłok innym niż uczelnie medyczne podmiotom, prowadzącym działalność naukową lub dydaktyczną w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu. Pozostawiono więc dotychczasową możliwość przekazywania zwłok na rzecz uczelni i federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, ale też rozszerzono ją na pozostałe podmioty systemu szkolnictwa wyższego i nauki określone w art. 7 ust. 1 ustawy - Prawo o szkolnictwie wyższym. W szczególności propozycja dotyczy instytutów Polskiej Akademii Nauk i instytutów badawczych, takich jak np. Instytut Ekspertyz Sądowych im. prof. dr. Jana Sehna w Krakowie czy Wojskowy Instytut Medyczny. Jednostki te mają swobodę wyboru zakresu i prowadzenia działalności naukowej i badawczej, a ze względu na zakres ich działalności może zająć potrzeba prowadzenia badań naukowych z wykorzystaniem zwłok lub przygotowania preparatów anatomicznych.

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 powstałymi w wyniku wykorzystania zwłok do

celów naukowych lub dydaktycznych. Projektowane przepisy ustawowe oraz rozporządzenie mają na celu sformalizowanie zobowiązań podmiotów wykorzystujących zwłoki do celów naukowych lub dydaktycznych wobec donatora. Jednocześnie uznano, że podobnie jak w przypadku pochówków realizowanych przez gminę, część gwarancji powinna mieć rangę ustawową. I tak:

- sprawienie pogrzebu powinno się odbyć zgodnie z wyznaniem zmarłego;
- grób powinien zawierać imienne oznaczenie;
- bliscy zmarłego, pod warunkiem dobrowolnego przekazania danych kontaktowych, powinni zostać poinformowani o miejscu i terminie pogrzebu.

Projekt ustawy zakłada, iż w sytuacji gdy osoby lub podmioty wymienione powyżej nie pochowają osoby zmarłej albo zwłoki nie zostaną przekazane uczelni i innym podmiotom systemu szkolnictwa wyższego i nauki, obowiązek pochowania spoczywa na gminie właściwej ze względu na miejsce zgonu albo miejsce znalezienia zwłok, tak jak ma to miejsce obecnie. Jednocześnie zaproponowano uporządkowanie dotychczasowego prawodawstwa w tym zakresie, a także gwarancje ustawowe w zakresie realizacji pochowania przez gminę:

- uregulowano możliwość pochowania w grobie zbiorowym, zgodnie z obowiązującą praktyką;
- sprawienie pogrzebu powinno się odbyć zgodnie z wyznaniem zmarłego, co obecnie uregulowane jest w Ustawie o pomocy społecznej;
- grób powinien zawierać imienne oznaczenie, podobnie jak w przypadku obecnie obowiązujących regulacji dotyczących pochówków osób osadzonych w aresztach i zakładach karnych;
- gmina powinna podjąć próbę poinformowania najbliższej rodziny zmarłego, o tym, że jego zwłoki, szczątki lub prochy nie zostały pochowane;
- bliscy zmarłego, pod warunkiem wyrażenia takiej woli, powinni zostać poinformowani o miejscu i terminie pogrzebu.

Konieczność uregulowania wprost kwestii określonych w dwóch ostatnich punktach wynika m.in. z orzecznictwa sądów, wskazującego na istnienie takiego obowiązku już obecnie – na podstawie ustawy o pomocy społecznej. Jednakże bez jasnych przepisów jego realizacja dotychczas nie była w pełni możliwa. Konieczność dokonywania pochówków przez gminy dotyczy ok. 5 tys. przypadków rocznie, w tym ok. 1 tys. osób bezdomnych.

Projektowane przepisy umożliwią gminom skuteczne działania w kierunku powiadamiania osób uprawnionych do pochowania zwłok o możliwości dokonania pochówku, tak aby wykluczyć ewentualne roszczenia zgłaszane przez rodzinę, która w odpowiednim czasie nie dowiedziała się o zgonie krewnego, a tym samym nie mogła zrealizować swojego prawa do organizacji pochówku.

W projektowanym przepisie wskazano na obowiązek informacyjny gminy dotyczący węższego kręgu podmiotów, niż krąg uprawnionych do organizacji pochówku, z uwagi na czasochłonność powiadamiania członków rodziny. Projektowany przepis zawęży zatem krąg osób, które mają być przez gminę zawiadamiane, do członków najbliższej rodziny.

Termin na podjęcie decyzji co do pochowania zmarłej osoby przez najbliższą rodzinę określono na 3 dni z uwagi na konieczność poniesienia kosztów przechowywania zwłok przez gminę w sytuacji, gdy rodzina nie zdecyduje się pochować zmarłego. Powiadomienie co do zasady będzie wystosowywane do osób mieszkających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, nie ma więc potrzeby określania terminu 14-dniowego, który został wskazany dla rodziny zmarłych w Polsce cudzoziemców.

Szczegółowe zasady realizacji pochówków przez gminę określać będzie rozporządzenie wydawane przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych i ministrem właściwym do spraw administracji publicznej.

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. Stosownie do obecnej redakcji art. 11 ust. 9 dotychczasowej ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych zezwolenie prokuratora na pochowanie zwłok wymagane jest wówczas, jeżeli zachodzi uzasadnione podejrzenie, że przyczyną zgonu było przestępstwo. Zgodnie z niniejszą nowelizacją zezwolenie prokuratora na pochowanie zwłok będzie dotyczyć także przypadku zgonu osoby pozbawionej wolności zmarłej w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, z wyjątkiem zgonu osoby, która uwolniła się z zakładu karnego lub aresztu śledczego, oraz osoby, która przebywała poza terenem zakładu karnego lub aresztu śledczego, w szczególności w trakcie korzystania ze zezwolenia na czasowe opuszczenie tego zakładu lub aresztu bez dozoru lub asysty funkcjonariusza Służby Więziennej. Uregulowanie uzyskania zezwolenia

prokuratora na pochowanie zwłok również w przypadku zgonu osoby pozbawionej wolności zmarłej w zakładzie karnym lub areszcie śledczym związane jest z ustawowym charakterem tej regulacji.

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 prochów 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 prochów 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 pochowane w okresie 6 miesięcy od dnia martwego urodzenia. Z racji niewielkich rozmiarów zwłok, osoby lub podmioty uprawnione lub obowiązane do pochowania są uprawnione w takim przypadku do pochowania zwłok w grobie zbiorowym. Co istotne projekt ustawy zakazuje dotychczasowej praktyki zbiorowego spopielenia zwłok martwo urodzonych dzieci.

## **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 udostępnienie grobu do pochowania - 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. Jednocześnie będzie możliwe skorzystanie z pełnomocnika, pod warunkiem udzielenia pełnomocnictwa notarialnie. 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 zgonem 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 lub prochów ludzkich w danym grobie powstaje zaś prawo do grobu. W przypadku grobu wcześniej zarezerwowanego rezerwacja miejsca pochówku ulegnie przekształceniu z mocy prawa w prawo do grobu.

Prawo do grobu przysługiwać by miało na równi osobie, która wniosła opłatę za pierwsze udostępnienie grobu do pochowania (w tym fundatorowi grobu), a także każde kolejne udostępnienia danego grobu do pochowania oraz 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. Jednocześnie proponowane rozwiązanie stanowi połączenie obowiązującej praktyki powiązania uprawnień związanych z danym grobem z faktem wnoszenia opłat – oraz orzecznictwa sądów, wskazującego na osobisty i wynikający z pokrewieństwa charakter prawa do grobu.

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.

Co istotne prawo do grobu miałyby również przysługiwać osobom, które wniosły sprzeciw wobec likwidacji grobu, z zastrzeżeniem decydowania o tym, kto może być dochowany do grobu i możliwości przeprowadzenia ekshumacji. Ma to uniemożliwić przejmowanie istniejących grobów przez osoby obce, a jednocześnie umożliwić sprawowanie opieki nad tymi grobami.

Projektowana ustawa stanowi pogodzenie 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 sprzeczne 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. Fundatorowi grobu przysługiwałoby również prawo do grobu, jednak z uznaniem pierwszeństwa praw osób bliskich osobom już pochowanym w grobie.

Prawo do grobu będzie wygasało po 20 latach od dnia pochowania ostatnich zwłok, szczątków lub prochów 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 wyłączone 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 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 i prochami ludzkimi**

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

Przed pochowaniem zwłoki mogą zostać poddane zabiegom balsamowania lub konserwowania, a zwłoki lub szczątki również kremacji, która może mieć miejsce tylko w krematorium. Zakazuje się przy tym kremacji zbiorowych.

Jako zasadę wprowadza się obowiązek pochowania zwłok, szczątków lub prochów 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 zapewniających poszanowanie godności i czci należnej osobom zmarłym. Projektowane przepisy zakładają, iż kościoły i inne związki wyznaniowe albo ich osoby prawne będą mogły uzyskać wiążącą pozytywną opinię państwowego powiatowego inspektora sanitarnego na dokonanie tego typu pochówku. 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 po uzyskaniu wiążącej pozytywnej opinii państwowego powiatowego inspektora sanitarnego będzie mógł zdecydować o pochowaniu jej zwłok, szczątków bądź prochów 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 lub prochów 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 lub prochów ludzkich do pochowania na cmentarzu następuje na podstawie:

- 1) karty zgonu w zakresie danych udostępnionych w systemie albo odpisu karty zgonu w części przeznaczonej do pochówku, a także jeżeli doszło do kremacji, na podstawie protokołu spopielenia;
- 2) jeżeli jest znana płeć dziecka martwo urodzonego - karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu w zakresie danych udostępnionych w systemie, albo odpisu karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, w części przeznaczonej do

- pochówku, albo wyciągu z karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu, a także jeżeli doszło do kremacji, na podstawie protokołu spopielenia;
- 3) jeżeli nie jest znana płeć dziecka martwo urodzonego - karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu w zakresie danych udostępnionych w systemie albo wyciągu z karty urodzenia z adnotacją o martwym urodzeniu w części przeznaczonej do pochówku, zawierającego dane określone w art. 20 ust. 1 pkt 2-4, 9, 10, 14-17, 21, 25 i 26, o którym mowa w art. 27b ust. ... ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U... z 2021 r. poz. 711), a także jeżeli doszło do kremacji, na podstawie protokołu spopielenia;
  - 4) dokumentu przewozowego, w przypadku przywozu zwłok.

Przyjęcie na cmentarz ekshumowanych zwłok, szczątków lub prochów ludzkich może nastąpić również a podstawie wypisu z ksiąg cmentarnych, sporządzonego przez właściciela cmentarza, z którego ekshumowano zwłoki, szczątki lub prochy ludzkie, a także innych dokumentów wydanych przez władze publiczne, stanowiących podstawę dokonania pochówku w tym decyzji Prezesa IPN lub postanowienia prokuratora Oddziałowej Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

Jeśli płeć dziecka jest znana, właściciel cmentarza może przed pochowaniem lub po wymagać okazania odpisu skróconego aktu urodzenia – w celu potwierdzenia danych rodziców.

Zwłoki i szczątki 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. Regulacja ta ma na celu zapewnienie możliwości ewidencjonowania spopielenych zwłok i szczątków oraz ograniczanie możliwości wykorzystania krematorium do nielegalnego usuwania dowodów przestępstw kryminalnych. Ponadto, aby zapobiec sytuacjom, w których rodzina zmarłego po dokonaniu spopielenia nie odbiera prochów ludzkich, projekt ustawy wprowadza obowiązek gminy do pochowania tych prochów, nieodebranych w terminie 6 miesięcy od dnia wezwania do odbioru, w tym w grobie zbiorowym.

Projekt ustawy nakłada obowiązek spełniania przez krematorium dotyczących dokumentowania spopielenia zwłok i szczątków w krematorium oraz udziela ministrowi właściwemu do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji upoważnienia ustawowego do określenia, w drodze rozporządzenia, tych wymagań. Z uwagi na elektroniczną formę protokołów 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 sposób przechowywania i prowadzenia dokumentacji oraz sposób przekazywania danych i informacji do systemu elektronicznego, obsługiwanego przez ministra właściwego do spraw informatyzacji.

Dodatkowo projekt ustawy określa wymagania dotyczące granicznych wielkości emisji trzech substancji - pyłu, tlenku węgla i rtęci, oraz nakłada na prowadzących nowo zbudowane lub rozbudowane instalacje służące do prowadzenia procesu spopielenia zwłok lub szczątków ludzkich (będące częścią krematorium) obowiązek przeprowadzenia pomiarów wielkości emisji z instalacji najpóźniej w ciągu 3 miesięcy od dnia oddania instalacji do użytkowania. Wymagane będzie przeprowadzenie trzech pojedynczych pomiarów, z których każdy powinien trwać w czasie odpowiadającym jednej kremacji (dla oceny zgodności emisji z wartościami granicznymi określonymi w ustawie pomiary wielkości emisji powinny być przeprowadzone w czasie trzech kremacji wykonanych po oddaniu do użytkowania nowej lub rozbudowanej instalacji do spopielenia zwłok lub szczątków ludzkich). W przypadku gdy rozwiązania techniczne i technologiczne zastosowane w instalacji służącej do prowadzenia procesu spopielenia zwłok lub szczątków ludzkich nie zapewniają dotrzymania granicznych wielkości emisji, prowadzący instalacje będzie zobowiązany zastosować urządzenia ochronne ograniczające emisje do powietrza gwarantujące dotrzymanie tych wielkości. Po wejściu w życie ustawy wymagania te będą stosowane do instalacji do spopielenia zwłok lub szczątków ludzkich, dla których postępowanie w sprawie wydania pozwolenia na budowę zostanie wszczęte po dniu wejścia w życie ustawy. Pozostałe instalacje, w tym takie, które są obecnie eksploatowane, powinny być dostosowane do tych wymagań nie później niż w ciągu 5 lat od wejścia w życie ustawy, co będzie wynikać z ustawy wprowadzającej projektowaną ustawę. Po upływie terminu na dostosowanie do wymagań emisyjnych prowadzący istniejącą instalacje będzie także zobowiązany (na mocy ustawy wprowadzającej projektowaną ustawę) do wykonania pomiarów wielkości emisji, których celem będzie potwierdzenie dotrzymania wymagań emisyjnych wynikających z ustawy. Zobowiązania pomiarowe będą analogiczne jak w przypadku instalacji nowych lub rozbudowywanych. Ponadto wszystkie instalacje do spopielenia zwłok lub szczątków ludzkich powinny być docelowo wyposażone w stanowiska do pomiarów wielkości emisji gazów lub pyłów wprowadzanych do powietrza (na mocy ustawy wprowadzającej).



Projektowana ustawa wskazuje, że określone w niej wymagania dotyczące emisji substancji do powietrza powinny być uwzględniane przy wydawaniu i zmianie pozwoleń na wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, o których mowa w art. 181 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2021 r, poz. 1973, z późn. zm.) oraz przy dokonywaniu zgłoszeń, o których mowa w art. 152 ust. 1 tej ustawy. W przypadku przekroczenia określonych w projektowanej ustawie granicznych wielkości emisji odpowiednie zastosowanie będą miały przepisy art. 152 ust. 4a pkt 1 i art. 186 ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo ochrony środowiska (dotyczące wniesienia sprzeciwu do zgłoszenia oraz odmowy wydania pozwolenia).

Wymagania techniczne, emisyjne i pomiarowe, określone w ustawie będą 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 przypadku stwierdzenia naruszenia wymagań ochrony środowiska określonych w ustawie, w stopniu wskazującym na możliwość wystąpienia lub na wystąpienie zagrożenia dla środowiska, określi w drodze decyzji, termin usunięcia stwierdzonych naruszeń. W razie nieusunięcia nieprawidłowości przez prowadzącego instalację w terminie określonym w decyzji, wojewódzki inspektor ochrony środowiska wstrzyma, w drodze decyzji, eksploatację tej instalacji. Po stwierdzeniu, że ustały przyczyny wstrzymania eksploatacji instalacji służącej do prowadzenia procesu spopielenia zwłok lub szczątków ludzkich, wojewódzki inspektor ochrony środowiska, na wniosek przedsiębiorcy prowadzącego tę instalację, wyraża, w drodze decyzji, zgodę na podjęcie eksploatacji instalacji.

Następnie projekt ustawy określa wymagania dla trumny i urny. Trumna składana do grobu powinna być zrobiona z materiałów umożliwiających mineralizację zwłok lub szczątków, a trumna przeznaczona do spopielenia zwłok lub szczątków powinna być palna w całości, a podczas palenia nie powinny powstawać substancje szkodliwe dla zdrowia ludzkiego lub zagrażające środowisku. Natomiast urna musi być przeznaczona wyłącznie do przechowywania prochów ludzkich i zabezpieczona przed ich rozsypaniem. Jednocześnie powinna mieć rozmiary zapewniające pomieszczenie całości popiołów ludzkich powstałych w procesie spopielenia zwłok ludzkich lub szczątków ludzkich. Projektowana ustawa wprowadza także zakaz stosowania w trumnach przeznaczonych do spopielenia zwłok lub szczątków

ludzkich powłok (w tym farb i lakierów), impregnatów i spoiw (np. klejów) zawierających rozpuszczalniki organiczne, związki chlorowcoorganiczne lub metale ciężkie oraz elementów metalowych lub z tworzyw sztucznych. Jest to rozwiązanie spójne z Konwencją Sztokholmską z dnia 22 maja 2001 r. w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych. Zgodnie z informacjami zawartymi w Aktualizacji Krajowego Planu Wdrażania Konwencji Sztokholmskiej w sprawie trwałych zanieczyszczeń organicznych, TZO, czyli trwałe zanieczyszczenia organiczne, powstają jako produkty uboczne w licznych procesach antropogenicznych - w głównej mierze w procesach spalania w przemyśle i gospodarstwach domowych, w metalurgii (prażenie rud i wtórna produkcja metali), przemyśle chemicznym (chemia związków chlorowców) czy podczas spalania odpadów (ale mogą być też emitowane przez krematoria). TZO mogą wystąpić jako zanieczyszczenia w gazach odlotowych z procesów technicznych stosowanych w przemyśle, w ściekach, a także w głównym produkcie – wszędzie tam, gdzie w surowcach występują związki chlorowców i związki organiczne, a proces przebiega w podwyższonej temperaturze. W art. 5 Konwencji Sztokholmskiej zobowiązuje się Strony do podjęcia działań na rzecz ograniczenia lub eliminacji uwolnień substancji chemicznych wymienionych w załączniku C ze źródeł antropogenicznych. Plan działań w tym zakresie jest częścią Krajowego Planu Wdrażania Konwencji Sztokholmskiej (art. 7).

Kwestia transportu zwłok z miejsca w którym nastąpił zgon (ze szpitala, DPS, domu, ulicy itp.) do zakładu pogrzebowego, w którym nastąpi przygotowanie zwłok do pochowania obecnie nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w aktach prawnych. Zasadnym jest dopuszczenie do użytku oprócz trumny, specjalnych noszy czy kapsuły przeznaczonych do przenoszenia zwłok. Nadmienić należy, że wykorzystanie do takiego przewozu tylko trumny ze zwłokami które nie są jeszcze przygotowane do pochowania budzi szereg wątpliwości związanych z jej otwieraniem. Należy zauważyć, że przewóz zwłok zawsze powinien odbywać się z ich poszanowaniem przy jednoczesnym zachowaniu wszelkich środków ostrożności, w tym zapewnieniu środków ochrony indywidualnej oraz wymagań sanitarnych i technicznych. I tak, m.in.

- transport wewnętrzny zwłok na terenie szpitala powinien odbywać się wyznaczonymi ciągami komunikacyjnymi,
- przestrzeń ładunkowa środków transportu zwłok powinna stanowić przestrzeń zamkniętą, a środki transportu, powinny być wykonane z materiałów umożliwiającymi ich mycie i dezynfekcję, niedopuszczalne jest otwieranie kapsuły w trakcie

przenoszenia zwłok i tym ich okazywania zanim zostaną przygotowane w zakładzie pogrzebowym,

- zarówno nosze jak i kapsuła transportowa na zwłoki powinny być wykonane z nieprzepuszczalnego tworzywa, odpornego na uszkodzenia mechaniczne,
- przewóz zwłok powinien odbywać się środkiem transportu specjalnie do tego celu przeznaczonym z uwzględnieniem odległości na którą zwłoki będą przewożone,
- środek transportu (karawan) powinien posiadać kabinę kierowcy odizolowaną od części przeznaczonej na umieszczenie zwłok oraz zabezpieczenie przed przesuwaniem zwłok podczas przewozu, a podłoga w części przeznaczonej na umieszczenie zwłok powinna być wykonana z łatwo zmywalnych i odpornych na działanie środków dezynfekujących.

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, konfliktu wojennego lub klęski żywiołowej o wymiarach przekraczających wydolność miejscowych cmentarzy. W przypadku konieczności niezwłocznego pochowania znacznej liczby zwłok lub szczątków 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, w tym warunków i sposobu przechowywania zwłok i szczątków, sposobu postępowania ze zwłokami i szczątkami, w tym

warunków sanitarnych przeprowadzania balsamowania i konserwowania zwłok, warunków i sposobu pochowania zwłok, szczątków i prochów ludzkich oraz wymagań sanitarno-technicznych, jakim powinien odpowiadać transport zwłok, szczątków i prochów ludzkich, w tym warunków i sposobu ich transportu.

Regulacjami, które będą stosowane w wyjątkowych przypadkach, są przepisy dotyczące postępowania ze zwłokami, szczątkami i prochami ludzkimi skażonymi promieniotwórczo.

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 lub prochów ludzkich, może nakazać, w drodze decyzji administracyjnej, szczególny sposób i tryb transportu, przechowywania, pochowania lub ekshumacji.

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, 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 przykładowo takiego pogrzebu dokonanego na jednostkach pływających pod polską banderą.

W projekcie ustawy określono sposób postępowania dotyczący wydobycia zwłok lub szczątków 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 – powinny one udzielić niezbędnej pomocy SAR. Z uwagi na brak wyposażenia SAR w sprzęt nurkowy, jednostki te powinny udzielić pomocy w szczególności jeżeli do wydobywania zwłok lub szczątków na powierzchnię niezbędne jest użycie sprzętu nurkowego. Wydobywanie i transport zwłok lub szczątków na ląd należy wykonywać we współpracy z Policją, Żandarmerią Wojskową, 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 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 na obszarach morskich lub wodach śródlądowych, w tym ich warunki i sposoby wydobywania zwłok i szczątków z wody oraz ich transportu na ląd.

### **Międzynarodowy transport zwłok, szczątków i prochów ludzkich**

W rozdziale „Międzynarodowy transport zwłok, szczątków i prochów ludzkich” reguluje się aspekty międzynarodowego transportu zwłok, szczątków i prochów 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 lub prochy ludzkie można sprowadzić na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu ich pochowania, w przypadku

przekazania ich uczelni do celów naukowych lub dydaktycznych, albo w celu przeprowadzenia dowodu, o którym mowa w art. 209 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego. 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 lub prochy 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 roboczych od dnia złożenia wniosku. Do wniosku o wydanie pozwolenia składający będzie musiał dołączyć odpis aktu zgonu wraz z oficjalnym tłumaczeniem na język polski oraz pełnomocnictwo do działania, jeżeli zostało wydane. Tłumaczenie będzie mogło być dokonane na zasadach określonych w art. 31 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego, a więc przez tłumacza przysięgłego zarówno polskiego (wpisanego na listę Ministra Sprawiedliwości), konsula RP, jak i tłumacza przysięgłego uprawnionego do dokonywania tłumaczeń w państwach członkowskich Unii Europejskiej (lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego) – na zasadzie korzystania ze swobody świadczenia usług. W odróżnieniu od obowiązujących przepisów nie będzie wymagane zaświadczenie polskiego konsula w państwie, z którego transport 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 autentyczności dokumentu.

Projekt ustawy przewiduje, że jeżeli dana osoba zmarła poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w przebiegu lub z podejrzeniem choroby zakaźnej stanowiącej szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego, na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej można sprowadzić wyłącznie jej prochy. Ma to z jednej strony ułatwić kultywowanie pamięci o zmarłym, a z drugiej zapobiec zawleczeniu choroby zakaźnej.

Ze względu na możliwość rozkładu zwłok w trumnie podczas sprowadzania, utrzymany jest istniejący w obowiązującej ustawie zakaz otwierania trumny ze zwłokami lub szczątkami. Wyjątkiem są tylko sytuacje, gdy otwarcie jest niezbędne dla celów sądowych, dochodzenia przyczyny zgonu, dla dokonania spopielenia, gdy zwłoki lub szczątki są przekładane do trumny przeznaczonej do spopielenia albo trumny zapewniającej mineralizację zwłok (usunięcie metalowego wkładu), dla identyfikacji osoby zmarłej, a także w sytuacji, kiedy zwłoki lub szczątki są sprowadzane do celów naukowych lub dydaktycznych. Otwarcie trumny ze zwłokami lub szczątkami 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.

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 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 żołnierzy i pracowników wojska kierowanych do służby i pracy poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa przewiduje także, że w przypadku sprowadzania zwłok lub szczątków 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 transportu zwłok lub szczątków 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 transportu zwłok, szczątków lub prochów 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”. W przypadku osoby, która zmarła na chorobę zakaźną, określoną w projektowanej ustawie dopuszczono jedynie możliwość transportu przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej prochów.

Wywóz zwłok lub szczątków poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej następuje po sprawdzeniu przez właściwego państwowego powiatowego inspektora sanitarnego spełniania 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 zgonu w przebiegu lub podejrzeniu przebiegu choroby zakaźnej stanowiącej szczególne zagrożenie dla zdrowia publicznego, możliwy jest tylko wywóz prochów ludzkich.

W związku z rosnącą liczbą przypadków wywozu zwłok za granicę (w szczególności na Ukrainę), a także dla zachowania zgodności ze wspomnianą Konwencją Strasburską z 1973 r., zaproponowano, aby wraz z pozwoleniem wydawano również zaświadczenie o wydaniu pozwolenia w innych językach. Rozporządzeniu można było określić również listę języków, w których zaświadczenia będą mogły być wydane.

Projekt ustawy przewiduje upoważnienie ustawowe dla ministra właściwego do spraw zdrowia do ustalenia w drodze rozporządzenia sposobu i trybu wydawania wymaganych pozwoleń i opinii, uwzględniając konieczność zapewnienia sprawnej i przejrzystej procedury uzyskiwania pozwoleń na transport zwłok, szczątków i prochów ludzkich, a także wzór zaświadczeń potrzebnych do wywozu zwłok.

### **Zakładanie, rozszerzanie, utrzymywanie, zarządzanie, zamykanie i likwidacja cmentarzy**

Cmentarze będą mogły być zakładane jedynie przez gminy, związku międzygminne, kościoły i inne związki 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 lub prochów ludzkich lub utrzymaniem cmentarza będzie obowiązkowe – wynika to z konieczności racjonalnego gospodarowania majątkiem publicznym. Natomiast właściciele cmentarzy wyznaniowych będą mogli (ale nie będą musieli) pobierać opłat, co jest potwierdzeniem obecnie występującej praktyki, wedle której od wiernych danego kościoła lub innego związku wyznaniowego pobierane są ofiary, składki i inne należności, czy też cmentarz utrzymywany jest ze środków danej jednostki kościoła lub innego związku wyznaniowego (najczęściej parafii). 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.

Celem regulacji jest też zapobieganie powstawaniu cmentarzy komercyjnych, gdyż prowadzenie cmentarza, stanowi monopol naturalny, również, zgodnie z orzecznictwem sądów administracyjnych, działalność użyteczności publicznej, a ponadto wiąże się z obowiązkami o nieokreślonym horyzoncie czasowym, wobec czego zdaniem projektodawcy cmentarze powinny być zakładane przez podmioty publiczne, z odpowiednim, wynikającym z poszanowania praw kościołów i innych związków wyznaniowych, wyjątkiem.

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.

Zgodnie z dotychczasowym i proponowanym ustawodawstwem 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 lub prochów 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. Przedmiotowe 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 lub prochów 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.

#### Odpowiedzialność za bezpieczeństwo na cmentarzu

Założenie cmentarza będzie możliwe wyłącznie na nieruchomości będącej własnością albo w użytkowaniu wieczystym danego podmiotu. Jednocześnie powiązanie odpowiedzialności za cmentarz z prawem własności albo użytkowania wieczystego sprawić ma, że owa odpowiedzialność, dająca się wywieść z obecnie obowiązującego prawa, stanie się rzeczywista. Obecnie zaś zdarzają się przypadki tragicznych wypadków na cmentarzach, za które, z uwagi na nadinterpretowanie prawa do grobu, trudno jest w powszechnym mniemaniu przypisać odpowiedzialność.

Stąd też proponuje się wskazanie wprost, iż właściciel cmentarza zobowiązany jest do zapewnienia bezpieczeństwa cmentarza i wzniesionych na jego terenie grobów, nagrobków i grobowców. Obowiązkiem właściciela cmentarza miałyby być w szczególności zapobieganie powstawaniu zniszczeń oraz szkód spowodowanych warunkami atmosferycznymi i ich bezpośrednimi skutkami, bezprawnym działaniem osób trzecich, robotami i pracami budowlanymi prowadzonymi na cmentarzu. Należy przy tym zwrócić uwagę, iż są to obowiązki tożsame z obecnie obowiązującym zakresem odpowiedzialności zarządcy nieruchomości.

Jednocześnie proponuje się, aby wyposażyć właściciela cmentarza w narzędzia do skutecznej realizacji celu, jakim jest zapewnienie bezpieczeństwa na cmentarzu. I tak, oprócz regulaminu cmentarza, właściciel cmentarza zyska wprost możliwość ingerowania w nagrobki, grobowce lub inne kompozycje architektoniczne wzniesionej na grobie, jeżeli stwarzają one bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Wówczas właściciel cmentarza będzie zobowiązany do zabezpieczenia takiego obiektu i wezwania osób, którym przysługuje prawo do grobu lub fundatora grobu do dokonania naprawy lub rozbiórki. W przypadku niewykonania tych działań lub braku możliwości dokonania wezwania (np. wskutek braku danych kontaktowych), właściciel cmentarza będzie mógł dokonać naprawy albo częściowej lub całkowitej rozbiórki nagrobka, grobowca lub innej kompozycji architektonicznej, bez zgody fundatora grobu lub podmiotu dysponującego prawem do grobu.

Oprócz tego, z uwagi na wątpliwości prawne związane ze statusem prawnym nagrobka jako przedmiotu prawa własności, będącego częstokroć ruchomością i jednocześnie stanowiącego przedmiot ochrony na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz przedmiot prawa do grobu – proponuje się, aby dać właścicielowi cmentarza wprost możliwość sprawowania nad nim opieki, o której mowa w art. 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z poszanowaniem praw podmiotów posiadających prawo do grobu.

#### Zakładanie cmentarzy, krematoriów i domów pogrzebowych

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 25 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. 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.

W odniesieniu do krematoriów i domów pogrzebowych z uwagi na to, że sąsiedztwo obiektów, z których i do których transportowane są zwłoki, szczątki i prochy ludzkie, może stanowić niepożądane pod kątem społecznym sąsiedztwo, proponuje się, aby obiekty te można było lokalizować wyłącznie na terenach przeznaczonych na usługi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie w miejscowym planie będzie można wyłączyć te rodzaje obiektów z możliwości lokalizowania. Takie rozwiązanie ma czynić zadość społecznym oczekiwaniom możliwości wpływania na lokalizację obiektów takich jak krematoria i domy pogrzebowe. Kwestia ta była przedmiotem również interpelacji poselskich (m.in. interpelacji nr 8843 z 16.07.2020 r.) i, jak wynika z przedstawionych przez Ministrów Środowiska i Klimatu odpowiedzi, obecne uregulowania są niewystarczające. Z drugiej strony proponowane rozwiązanie nie stanowi ograniczenia swobody działalności gospodarczej, z uwagi na dużą dostępność terenów przeznaczonych pod usługi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

#### 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 i przeniesienie 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 lub prochów ludzkich na tym cmentarzu. Termin ten gwarantuje mineralizację zwłok i szczątków, 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 podejmuje właściciel cmentarza, czyli w odniesieniu do cmentarzy komunalnych – właściwe organy gminy, a cmentarzy wyznaniowych – właściwej władzy kościoła lub innego związku wyznaniowego. Przed jej podjęciem konieczne jest sporządzenie 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

województwie 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 i cmentarzy wojennych, a także grobów i cmentarzy, które zostały wpisane do rejestru czy ewidencji zabytków. W uzasadnionych przypadkach cmentarze wojenne i wpisane do ewidencji zabytków będą mogły być przeniesione.

W odniesieniu do cmentarzy, które w przeszłości były cmentarzami wyznaniowymi, projekt ustawy powiela dotychczasowy obowiązek uzyskania zgody właściwego kościoła lub związku wyznaniowego, a także możliwość zwolnienia z tego obowiązku przez ministra właściwego do spraw wyznań religijnych oraz mniejszości narodowych i etnicznych – w przypadkach uzasadnionych istotnymi celami publicznymi. Jednocześnie proponuje się określenie wytycznych dla ministra do wydania takiej decyzji.

Rozstrzygnięcie o likwidacji cmentarza miałyby mieć miejsce wraz z uchwaleniem przez radę gminy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu terenu cmentarza na inny cel. Jednocześnie sporządzenie planu nie będzie konieczne w przypadku inwestycji realizowanych na podstawie tzw. specustaw, dotyczących najważniejszych z punktu widzenia państwa inwestycji – aby zapewnić sprawność ich realizacji. Specjalny tryb nie będzie wyłączał jednak konieczności uzyskania zgody kościołów lub innych związków wyznaniowych (o ile jest wymagana) czy konieczności sporządzenia sprawozdania.

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

#### Implementacja wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Potomska i Potomski przeciwko Polsce, nr 33949/05

W związku z podjętą inicjatywą kompleksowej regulacji obejmującej również kwestie likwidacji cmentarzy, konieczne stało się wdrożenie jednego z wyroków ETPCz, dotyczącego likwidacji cmentarzy – Potomska i Potomski przeciwko Polsce, nr 33949/05.

Sprawa wywodzi się ze skargi wniesionej do Trybunału na podstawie Artykułu 34 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności („Konwencja”) przez dwoje



obywateli polskich, Pana Zygmunta Potomskiego i Panią Zofię Potomską („Skarżący”), w dniu 22 sierpnia 2005 r.

W wyroku wydanym w dniu 29 marca 2011 roku Trybunał uznał, że doszło do naruszenia Artykułu 1 Protokołu nr 1 do Konwencji w świetle skutków prawnych dla statusu nieruchomości skarżących wynikających z decyzji z 1987 roku wpisującej ją do rejestru zabytków oraz faktu, że skarżący nie mieli prawa do zmuszenia Państwa do dokonania wywłaszczenia. Trybunał uznał, że w związku z wydaniem decyzji o wpisie cmentarza do rejestru zabytków doszło do ingerencji w prawo Skarżących do spokojnego korzystania z ich własności.

Z art. 46 Konwencji wynika, że państwa, wobec których zapadł niekorzystny wyrok, mają obowiązek jego wykonania w dobrej wierze, a także przestrzegania *ex tunc* i bez zastrzeżeń.

Kontrolę nad wykonaniem wyroku sprawuje Komitet Ministrów Rady Europy. Zgodnie z art. 6 ust. 2 Regulaminu Komitetu Ministrów ws. nadzoru nad wykonaniem wyroków i warunków ugód z Komitet Ministrów bada, czy słuszne zadośćuczynienie przyznane przez Trybunał zostało zapłacone, w tym również, w zależności od sytuacji, odsetki, oraz czy zostały podjęte przez państwo tzw. środki indywidualne lub środki generalne. Środki indywidualne są podejmowane w celu zapewnienia, by naruszenie ustało, a także by pokrzywdzona strona została postawiona, na ile to możliwe, w tej samej sytuacji, z której korzystała przed naruszeniem Konwencji (np. do środków indywidualnych zalicza się: wznowienie zaskarżonych postępowań krajowych, skreślenie nieuzasadnionego skazania karnego z rejestru karnego czy przyznanie pozwolenia na pobyt).

Natomiast tzw. środki generalne mają na celu zapobieganie nowym naruszeniom podobnym to tego lub tych stwierdzonych wyrokiem lub wyeliminowanie trwających naruszeń (np. zmiany legislacyjne, zmiany praktyki, zmiany orzecznictwa, publikacje wyroków ETPCz w języku danego państwa czy działalność edukacyjna).

Środki generalne mają na celu naprawę błędu tkwiącego w systemie prawa, na którą zwrócił uwagę ETPCz w wyroku.

W przypadku wyroku Potomska i Potomski Trybunał wskazał: *w niniejszej sprawie prawo krajowe nie zapewniło procedury umożliwiającej wnioskodawcom wystąpienie - przed organem prawnym z roszczeniem o wywłaszczenie i żądaniem wykupienia ich nieruchomości*

*przez władze (...). Trybunał stwierdza zatem, że wnioskodawcy zostali pozbawieni wszelkiej możliwości przymuszenia władz państwowych do wywłaszczenia ich nieruchomości (pkt 75).*

Środki indywidualne zadośćuczynienie i wykup nieruchomości zostały wykonane; środki generalne – nie. W sprawie Potomska i Potomski nie ma alternatywnego rozwiązania kwestii wykonania wyroku niż podjęcie inicjatywy ustawodawczej.

Jednocześnie, kierując się maksymalnym ograniczeniem ryzyka znacznego obciążenia finansów publicznych w związku z realizacją roszczeń przez uprawnionych, przy jednoczesnym zachowaniu wskazań ETPCz zawartych w wyroku, zaproponowano następujące rozwiązanie dające możliwość dochodzenia przez właściciela cmentarza roszczeń w przypadku, kiedy likwidacja cmentarza nie jest możliwa z uwagi na uwidocznienie w rejestrze bądź ewidencji zabytków:

I. roszczenie (wykup, odszkodowanie lub nieruchomość zamienna) wobec Skarbu Państwa przysługiwałoby właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu cmentarza, jeżeli (przesłanki łączne):

1) cmentarz w chwili nabycia był już cmentarzem zamkniętym (w przypadku cmentarzy zamkniętych można mówić o „uzasadnionych oczekiwaniach w odniesieniu do korzystania z nieruchomości”);

2) cmentarz został już po nabyciu wpisany do rejestru zabytków lub włączony do gminnej lub wojewódzkiej ewidencji zabytków (w chwili nabycia nie jest; w chwili nabycia nie było ograniczeń dotyczących nieruchomości a nabywca nie miał podstaw zakładać pojawienia się ograniczeń w przyszłości);

3) na skutek wpisu do rejestru zabytków lub włączenia do ewidencji właściciel/użytkownik wieczysty utracił możliwość korzystania z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zagospodarowanie terenu zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;

II. roszczenia nie przysługiwałyby jednostkom samorządu terytorialnego oraz kościołom i związkom wyznaniowym, a także ich osobom prawnym;

III. cena wykupu nieruchomości odpowiadałaby wartości nieruchomości pomniejszonej o kwotę szacowanych kosztów likwidacji cmentarza. Wartość nieruchomości ustalano by według stanu i przeznaczenia nieruchomości z dnia wpisania cmentarza do rejestru zabytków lub ujęcia go w gminnej lub wojewódzkiej ewidencji zabytków, i według cen z dnia

wykupu. W odniesieniu do zasad i trybu określania wartości nieruchomości zastosowanie miałyby przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

IV. w przypadku uchylecia albo stwierdzenia nieważności decyzji o wpisaniu cmentarza do rejestru zabytków albo skreślenia cmentarza z rejestru zabytków albo ewidencji, odszkodowanie, podlegałoby zwrotowi na rzecz podmiotu, który to odszkodowanie wypłacił.

#### 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 powieli 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, odpowiednie oznaczenie grobu w terenie, a także poinformowanie osób, którym przysługiwało prawo do grobu oraz wezwanie ich do usunięcia nagrobka, grobowca lub innej kompozycji architektonicznej wzniesionej na grobie (o ile osoby te udostępniły właścicielowi cmentarza swoje dane w tym celu). Z uwagi na doniosłość faktyczną likwidacji grobu, proponuje się, aby właściciel cmentarza mógł jej dokonać dopiero po upływie 12 m-cy od dokonania wskazanych czynności.

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.

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 12 m-cy od upływu terminu, w którym właściciel cmentarza dokonał adnotacji w księdze grobów o przeznaczeniu grobu do likwidacji i wykonał pozostałe obowiązki informacyjne, możliwe jest dokonanie likwidacji grobu. Termin 12 m-cy 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.**

<p><b>Grób</b></p> <p><b>zwykły</b></p>	<p>1. Prawo do grobu wygasa                  2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu ORAZ poinformowanie osób, którym przysługiwało prawo do grobu                  3. Likwidacja możliwa w ciągu <b>12 m-cy</b> od dokonania czynności z pkt 2</p>
---	---

<b>wojenny</b>	zakaz likwidacji
<b>weterana walk o wolność i niepodległość Polski</b>	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu ORAZ poinformowanie osób, którym przysługiwało prawo do grobu 3. 30 dni na zgłoszenie do IPN 4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>12 m-cy</b> od dokonania czynności z pkt 2
<b>osoby zasłużonej dla RP</b>	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu ORAZ poinformowanie osób, którym przysługiwało prawo do grobu 3. 30 dni na zgłoszenie do wojewody 4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>12 m-cy</b> od dokonania czynności z pkt 2
<b>osoby odznaczonej</b>	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu ORAZ poinformowanie osób, którym przysługiwało prawo do grobu 3. 30 dni na zgłoszenie do wojewody 4. Likwidacja możliwa w ciągu <b>12 m-cy</b> od dokonania czynności z pkt 2
<b>murowany wieloosobowy (w rozumieniu dotychczasowej ustawy)</b>	1. Prawo do grobu wygasa 2. Adnotacja w księdze cmentarnej ORAZ oznaczenie grobu ORAZ poinformowanie osób, którym przysługiwało prawo do grobu 3. Likwidacja możliwa w ciągu <b>12 m-cy</b> od dokonania czynności z pkt 2

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. 1/3 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 zniósłoby 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. Na potrzebę zapewnienia możliwości uzyskania w łatwy sposób informacji o terminie obowiązywania prawa do grobu wskazywano m.in. interpelacji poselskiej nr 13031 z 1.06.2017 r. Przedstawiony tam postulat, aby o terminie tym powiadamiać osoby posiadające prawo do grobu, z uwagi na osobisty charakter tego prawa i trudny do określenia, szczególnie

w przypadku pochówków dawnych, katalog podmiotowy, a ponadto dostępność aktualnych danych teleadresowych postulat nie byłby możliwy do realizacji. Rozwiązaniem jednak jest stworzenie publicznego rejestru, umożliwiającemu każdemu zainteresowanemu zweryfikowanie statusu danego grobu. 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 (są to dane osobowe powszechnie dostępne m.in. na nagrobkach). 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 oraz na potrzeby możliwie jednoznacznej identyfikacji osób zmarłych. 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 (w zakresie najwyższych odznaczeń państwowych i co do publicznych informacji o nadaniu), 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. Natomiast dane osób żyjących, a więc rodziców osoby zmarłej (w szczególności co do dzieci martwo urodzonych) z uwagi na konieczność ochrony danych osobowych, byłyby dostępne wyłącznie na potrzeby wybranych organów administracji publicznej, które wykonują zadania związane z: ochroną zdrowia publicznego i ochroną dziedzictwa narodowego – i dla których dane te mogą być niezbędne dla jednoznacznego ustalenia tożsamości danej osoby pochowanej (w szczególności w odniesieniu do pochówków historycznych, w przypadku których dane o rodzicach stanowią kluczową przesłankę identyfikacji).

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 szerokiego 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 przedłużenie prawa do grobu.

### **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 (groby 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. Szczególnymi przesłankami nadania specjalnego statusu miałyby być groby:

- 1) osób odznaczonych;
- 2) osób mających zasługi dla rozwoju kultury, sztuki, nauki, techniki lub dla służby publicznej;
- 3) działacze opozycji antykomunistycznej w rozumieniu ustawy z dnia 20 marca 2015 r. o działaczach opozycji antykomunistycznej oraz osobach represjonowanych z powodów politycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1255);
- 4) osób represjonowanych z powodów politycznych przez reżimy nazistowski lub komunistyczny.

Jednocześnie proponuje się wprowadzenie katalogu przesłanek negatywnych. Za groby osób zasłużonych wobec Rzeczypospolitej nie będą mogły zostać uznane groby, w których zostały pochowane osoby (o ile nie są to groby również innych osób, które spełniają przesłanki uznania za osoby zasłużone wobec RP i które nie spełniają negatywnych przesłanek), które w latach 1944–1989 inicjowały, kierowały, prowadziły lub publicznie pochwały działania wymierzone w osoby lub organizacje działające na rzecz odzyskania przez Rzeczpospolitą Polską niepodległości i suwerenności lub respektowania praw człowieka, w tym:

- 1) pełniły służbę na rzecz totalitarnego państwa w rozumieniu art. 13b ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2020 r. poz. 723 i 2320) lub współpracowały z tymi służbami w charakterze osobowego źródła informacji, w szczególności jako tajny współpracownik, kontakt operacyjny, kontakt poufny, dysponent lokalu kontaktowego lub konsultant;
- 2) były zatrudnione w organach bezpieczeństwa państwa lub w jednostkach Służby Bezpieczeństwa, o których mowa w art. 5 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi

Polskiemu (Dz. U. z 2021 r. poz. 177) lub współpracowały z tymi organami lub jednostkami;

- 3) były funkcjonariuszami państwa komunistycznego w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.

W drodze wyjątku będzie można dokonać wpisu do ewidencji grobów osób zasłużonych dla RP grobu osoby, jeżeli po zaprzestaniu przez nią działań wymierzonych w osoby lub organizacje działające na rzecz odzyskania przez Rzeczpospolitą Polską niepodległości i suwerenności lub respektowania praw człowieka podjęła ona w latach 1944–1989 działalność na rzecz tych wartości oraz przemawiają za tym inne szczególne względy.

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, likwidacji 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 lub urny z prochami 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.

Również właściciel cmentarza w przypadku naprawy grobu, pogłębienia lub przekształcenia grobu oraz likwidacji grobu będzie mógł dokonać ekshumacji – co jest zgodne z obecną praktyką.

W świetle projektowanej ustawy ekshumację przeprowadza się także na wniosek Prezesa Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz na wniosek komendanta wojewódzkiego Policji w przypadku, gdy w związku z identyfikowaniem zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości lub ich szczątków nie zostało wszczęte postępowanie karne.

Nadanie właściwym organom Policji (komendantom wojewódzkim (Stołecznemu) Policji) uprawnienia do wnioskowania o przeprowadzenie ekshumacji, w przypadku gdy w związku z identyfikowaniem zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości lub ich szczątków nie zostało wszczęte postępowanie karne, której przeprowadzenie będzie uzależnione od zgody właściwego miejscowo państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, z jednej strony dostarczy niezbędnych narzędzi (prawnych) Policji do skutecznej realizacji jej zadań ustawowych, eliminując pojawiające się w tej kwestii problemy praktyki, z drugiej zaś zapewni spójność i zupełność systemu prawa. W obecnym stanie prawnym wyjęcie zwłok z grobu może zarządzić, w razie istnienia takiej potrzeby: prokurator (w postępowaniu przygotowawczym, którego jest gospodarzem) lub sąd (w sądowym stadium procesu) albo właściwy inspektor sanitarny na umotywowaną prośbę osób uprawnionych do pochowania zwłok. Jednakże w przypadku braku podejrzenia spowodowania śmierci w wyniku przestępstwa brak jest podstaw

do zarządzenia wyjęcia zwłok z grobu dla realizacji czynności identyfikacji zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości lub ich szczątków realizowanych przez Policję. Warto przy tym nadmienić, że w polskim systemie administracyjno-prawnym wiodącą instytucją powołaną do prowadzenia spraw identyfikacyjno-poszukiwawczych jest Policja. Dla realizacji tego zadania Policja posiada zabezpieczone przez ustawodawcę odpowiednie środki prawne i techniczne. Przykładem czego mogą być choćby uprawnienia przyznane tej formacji w art. 15 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, w szczególności dotyczące możliwości pobierania od osób o nieustalonej tożsamości oraz osób usiłujących ukryć swoją tożsamość, jeżeli ustalenie tożsamości w inny sposób nie jest możliwe odcisków linii papilarnych lub wymazu ze śluzówki policzków, czy też pobierania odcisków linii papilarnych lub materiału biologicznego ze zwłok ludzkich o nieustalonej tożsamości.

Podobnie jak w obowiązujących przepisach, o wyrażenie zgody na ekshumację zwłok, szczątków lub prochów 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 prochami ludzkimi lub szczątki 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 lub prochów ludzkich przez cmentarz, wydane przez właściciela cmentarza – w przypadku, gdy wnioskodawcą jest upoważniony przedstawiciel kościoła lub innego związku wyznaniowego, oraz dokument potwierdzający tożsamość 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.

### **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 transportu 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 prochów 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.

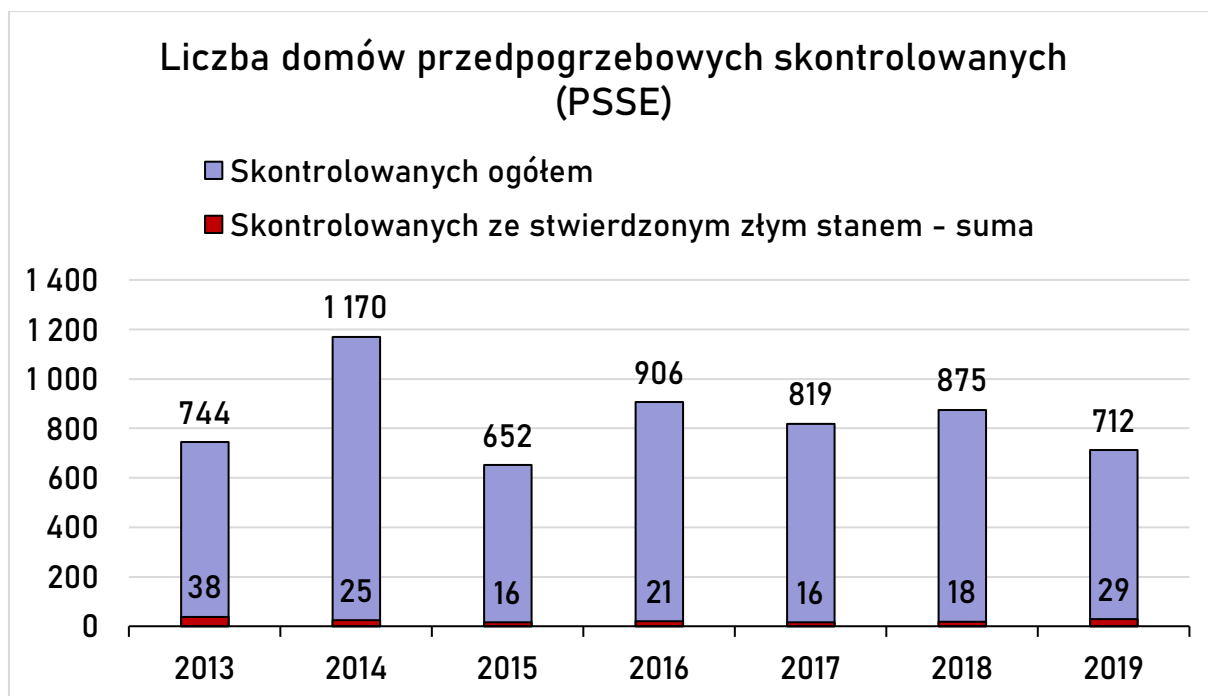
Już w 1999 r. w monografii „Prawo do grobu” S. Rudnicki wskazywał, iż „funkcjonowanie przedsiębiorstw pogrzebowych i ostra rywalizacji konkurencyjna, jaka rozwinęła się między nimi, wymaga ustawowego uregulowania. Rozwój tej działalności nie może być bowiem podporządkowany tylko prawom rynku i bezwzględnej pogoni za zyskiem. (...) Uregulowania wymagają formy prawne wykonywania usług pogrzebowych, wymagania, którym powinny odpowiadać przedsiębiorstwa świadczące usługi pogrzebowe”<sup>2</sup>.

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

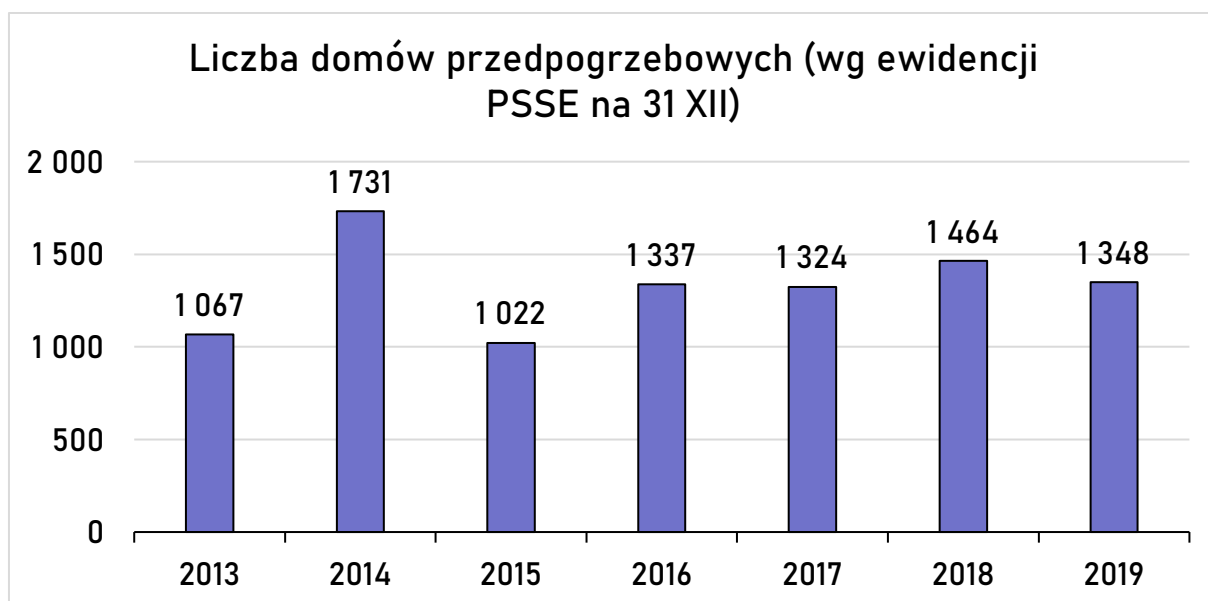
---

<sup>2</sup> Rudnicki, S. 1999. Prawo do grobu. Zagadnienia cywilistyczne, Kraków: Kantor Wydawniczy ZAKAMYCZE, s. 35.

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.



Rejestr działalności regulowanej w branży pogrzebowej miałby obejmować jedynie te rodzaje działalności, które związane są z postępowaniem ze zwłokami, tj.: prowadzenia krematoriów, domów pogrzebowych, przenoszenia i transportu zwłok, ekshumacji zwłok. Postępowanie ze zwłokami związane jest z istotnym narażeniem na biologiczne czynniki chorobotwórcze, a jednocześnie coraz częściej związane jest z dokonywaniem zabiegów konserwowania czy balsamacji – wywołującymi ryzyka podobne do tych, na które narażone są podmioty wykonujące działalność leczniczą.

Rejestr działalności regulowanej pozwoli ponadto na zgromadzenie w jednym miejscu informacji o dostępnej infrastrukturze istotnej z punktu widzenia zdrowia publicznego czy bezpieczeństwa państwa w stanach zagrożenia epidemicznego, epidemii czy stanach nadzwyczajnych: liczbie krematoriów, kostnic czy pojazdów umożliwiających transport zwłok.

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 zasiłek pogrzebowy, składanych drogą elektroniczną. Powszechny dostęp do części z tych dokumentów, w szczególności potrzebnych do pochówku dzieci martwo urodzonych, rodziłby ryzyko nieuzasadnionego ujawniania danych osób żyjących (dane matki), stąd też właściwe organy państwa powinny mieć możliwość weryfikacji i kontroli nad tym, komu i w jakim celu udostępniane są dane potrzebne do pochówku osób zmarłych. Rejestr działalności regulowanej byłby instrumentem zapewniającym taką weryfikację i kontrolę.



Wprowadzenie rejestru działalności regulowanej może potencjalnie nieść pozytywne efekty dla sektora finansów publicznych, poprzez ujęcie w ogólnodostępnym rejestrze wykazu wszystkich podmiotów działających zgodnie z prawem, a co za tym idzie ułatwiając identyfikację tych prowadzących działalność w tzw. „szarej strefie”. Na istnienie tzw. „szarej strefy” w branży pogrzebowej wskazuje Centrum Analiz Legislacyjnych i Polityki Ekonomicznej (CALPE) w raporcie „Branża pogrzebowa w Polsce. Diagnoza i wyzwania” z 2019 r., wskazując, iż może ona wynosić ok. 950 mln zł nieodprowadzonych podatków i składek.

Z perspektywy obywateli, a zatem klientów przedsiębiorców prowadzących działalność w branży pogrzebowej, jawny rejestr, przyczyni się do wzmocnienia ich praw, przez zapewnienie szerszego i łatwiejszego dostępu do informacji o wszystkich podmiotach prowadzących działalność, a zatem zwiększy ich bezpieczeństwo.

W przypadku krematoriów istotnym elementem, który uzasadnia wprowadzenie rejestru podmiotów wykonujących ten rodzaj działalności jest potencjalnie negatywny wpływ na środowisko, wynikający z emisji szkodliwych substancji do atmosfery. Zgodnie z rekomendacjami 29/1 z 5 marca 2008 r. 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), krematoria powinny spełniać również określone wymogi środowiskowe. Dotyczą one m.in. obowiązku stosowania najlepszych dostępnych technik (BAT), ograniczenia emisji pyłów, tlenku węgla oraz rtęci. Emisje tych substancji powinny podlegać kontroli organów inspekcji środowiskowej, stąd wprowadzenie publicznego rejestru działalności regulowanej ułatwi realizację tego obowiązku.

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.

Należy również zwrócić uwagę, iż proponowane rozwiązania prawne są bardzo zbliżone do już funkcjonującego w polskim prawie Rejestru Podmiotów Wykonujących Działalność Leczniczą, wprowadzonego ustawą z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633), w ramach którego podmiot, który zamierza wykonywać działalność leczniczą jako podmiot leczniczy zobowiązany jest do dokonania obowiązkowego zgłoszenia do właściwego organu prowadzącego rejestr.

Oceniając proporcjonalność proponowanych rozwiązań należy w pierwszej kolejności zwrócić uwagę, iż miałyby być to najbardziej łagodna forma regulacji, tj. zgłoszenie, którego dokonać mógłby każdy podmiot deklarujący prowadzenie działalności regulowanej na terenie kraju zgodnie z ustawowymi wymogami. Jednocześnie regulacją miałyby być objęte tylko te rodzaje działalności, których prowadzenie związane jest z istotnym zagrożeniem sanitarno-epidemiologicznym, związanym z postępowaniem ze zwłokami, a także dysponujących istotną z punktu widzenia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego państwa infrastrukturą. Za wprowadzeniem regulacji przemawiają również czynniki związane z poprawą poczucia bezpieczeństwa klientów przedsiębiorców prowadzących działalność.

Realizacja zamierzonego celu przy wykorzystaniu bardziej łagodnych narzędzi prawnych byłaby niemożliwa bądź nieefektywna. Jak wskazano mimo obowiązujących regulacji dotyczących postępowania ze zwłokami, informacje o obiektach podlegających kontroli organów inspekcji sanitarnej są bardzo zmienne i niepewne. Jednocześnie funkcjonująca ewidencja działalności gospodarczej i związana z nią klasyfikacja działalności gospodarczej nie pozwala na stworzenie pewnego wykazu wszystkich przedsiębiorców prowadzących działalność w branży pogrzebowej, z uwagi na różne formy prowadzenia działalności, duże rozdrobnienie, a także łączenie różnych rodzajów działalności, w tym działalności w branży pogrzebowej, wiążących się z różnymi ryzykami sanitarno-epidemiologicznymi. W odniesieniu do informacji o infrastrukturze istotnej z punktu widzenia bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego państwa np. w stanach nadzwyczajnych (krematoria, kostnice, pojazdy do transportu zwłok), pozyskiwanie ich w ramach odrębnej procedury wiązałoby się de facto z tym samym obciążeniem jak obowiązek zgłoszenia działalności regulowanej. Także z punktu widzenia klientów branży pogrzebowej,

aby zapewnić poczucie bezpieczeństwa i pewność obrotu, w przypadku usług, z których korzysta się tak okazjonalnie jak usługi pogrzebowe, brak jest innych instrumentów niż publiczny wykaz.

### **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) założenie cmentarza niezgodnie z przepisami
- 2) założenie krematorium niezgodnie z przepisami
- 3) dokonanie spopielenia zwłok poza krematorium.

Podkreślić należy, że przewidziane ustawą procedury służą nie tylko zapewnieniu bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologicznego, ale także ochronie wrażliwej sfery niemajątkowych praw związanych z kultem pamięci osoby zmarłej. Z tego względu wskazane czyny mogą być uznane za czyny społecznie niepożądane uzasadniające nałożenie sankcji.

Surowa kara pieniężna, zgodnie z ustawą, została przewidziana w przypadku naruszeniu przepisów określających odległość cmentarza od zabudowy – z uwagi na konieczność dbania o bezpieczeństwo sanitarne. Podobnie, jak również uwagi na konieczność przestrzegania zasady poszanowania godności i czci przynależnej osobom zmarłym, administracyjnie sankcjonowane byłoby dokonywanie pochówków poza cmentarzem, jak również likwidacja cmentarza z naruszeniem procedury. Przewidziane wysokie kary pieniężne mają mieć wpływ odstrasżający i motywujący do właściwego postępowania w tak wrażliwych społecznie kwestiach, jak likwidacja cmentarza.

Sankcji administracyjnej podlegać będą również ci, 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 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.

Kary pieniężne będą wymierzane, w drodze decyzji, przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego, z uwzględnieniem zakresu naruszenia oraz dotychczasowej działalności podmiotu, a w przypadku likwidacji cmentarzy – 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.